



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCIA

La FAO: el reto de la renovación

Informe de la Evaluación Externa Independiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Presentado al Comité del Consejo encargado de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CC-EEI)

Septiembre de 2007

La FAO: el reto de la renovación
Informe de la Evaluación Externa Independiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Presentado al Comité del Consejo encargado de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CC-EEI)
Septiembre de 2007

Equipo central de la evaluación:

Sr. Leif E. Christoffersen – jefe del equipo

Sr. Keith Bezanson – ex jefe del equipo y principal autor del informe

Sra. Uma Lele – labor técnica de la FAO

Sr. Michael Davies – gestión, organización y administración

Sr. Carlos Pérez del Castillo – gobernanza de la FAO

Sra. Thelma Awori – función de la FAO en el sistema multilateral

**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Roma, 2007**



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

ORGANIZACION
DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

منظمة
الغذية
والزراعة
للأمم
المتحدة

Viale delle Terme di Caracalla, 00153
Roma, Italia
Teléfono: +39 0657051

Fax: +39 0657053152

Leif E. Christoffersen
Jefe de Equipo
Evaluación Externa Independiente de la FAO

21 de septiembre de 2007

Excmo. Sr. Embajador Perri:

Me cabe la satisfacción y el honor de presentar el informe final de la Evaluación Externa Independiente de la FAO.

Este informe final se ha beneficiado en gran medida de la información y las sugerencias que han aportado al borrador los Miembros, las delegaciones y la secretaría de la FAO. Es el resultado final del trabajo del equipo central en su conjunto, al que todos hemos expresado nuestro respaldo, tanto colectiva como individualmente. En la preparación del informe hemos recibido indicaciones de muchos consultores, especialistas regionales y expertos en los diversos campos de la actividad técnica de la FAO, la administración, la gobernanza y el sistema multilateral. A través de un intenso diálogo en el seno del equipo central, el trabajo y las pruebas que se presentan han sido contrastados con las conclusiones, en ocasiones divergentes, de los consultores, las visitas a los países, los resultados de encuestas, las evaluaciones anteriores, la información adicional suministrada por la secretaría y la literatura existente sobre buenas prácticas. Así pues, todos los miembros del equipo central han expresado puntos de vista divergentes sobre ciertos aspectos en alguna ocasión a lo largo del proceso de elaboración del informe final, pero todos ellos han manifestado su respaldo a este informe final. En la compilación del informe final ha sido muy útil la contribución del anterior jefe de equipo, el Dr. Keith Bezanson, cuya continua dedicación al equipo central ha sido acogida favorablemente por el Consejo y quien, a pesar de continuos problemas de salud, logró prestar su apoyo al equipo central y ser su principal autor.

En el proceso de completar este informe, hemos puesto especial énfasis en clarificar los principales temas y mensajes del Capítulo 1. Sin embargo, la única cosa que el equipo lamenta al hacer entrega de su informe final es el hecho de no haber podido, debido al escaso tiempo con que se contaba, mejorar la legibilidad y la longitud del informe tanto como hubiésemos deseado. El peligro que esto entraña es que los Miembros centren su atención en las recomendaciones específicas, sin tener en cuenta los mensajes principales y la definición de los problemas y oportunidades que dan lugar a nuestras conclusiones. No obstante, para nosotros resultaba del todo evidente que ampliar el plazo de entrega para mejorar aún más el documento habría transformado esta evaluación en un instrumento considerablemente menos útil en la práctica para los Miembros y la administración a medida que se iba acercando el mes de noviembre, cuando se celebrará la Conferencia de la FAO. Por tanto, en el Capítulo 1 se ha añadido una síntesis de los mensajes principales en lugar del típico resumen de la evaluación.

Excmo. Sr. Embajador Flávio Perri
Presidente del Comité del Consejo para la
Evaluación Externa Independiente de la FAO

Como verá por el informe, hemos visto muchas cosas que la FAO ha hecho y que ha hecho bien. También hemos hallado mucha necesidad de cambios. El mundo necesita una FAO renovada. Esta renovación se basa en una “*Reforma con crecimiento*” que requiere tanto reformas sustantivas, en el sentido de las orientaciones presentadas en esta evaluación, como recursos adicionales. Ambos elementos deben darse a la par y ninguno de ellos es posible sin el otro. De hecho, no emprender la reforma condenaría a la Organización, casi con total seguridad, a un declive acelerado, un deterioro como consecuencia del cual el mundo sería más pobre, pues aumentarían las dificultades para vencer el hambre y la malnutrición y gestionar la contribución de la agricultura a la economía, en una época de constante crecimiento demográfico, continua presión sobre el medio ambiente y crecientes cambios e inestabilidad climáticos.

En la realización de nuestro trabajo hemos recibido un loable apoyo del personal de la FAO a todos los niveles de la Organización y en todas las sedes. El Servicio de Evaluación de la FAO, como se indica en los agradecimientos, ha apoyado intensamente todos los aspectos de nuestro trabajo. Los asesores sobre garantía de la calidad que nombró el Comité del Consejo nos proporcionaron elementos y orientaciones valiosos. Su apoyo y aliento personales han sido de valor incalculable.

Por encima de todo, quisiera hacer llegar nuestro aprecio y nuestro agradecimiento por el compromiso, el apoyo pleno, la apertura y las ideas que hemos recibido de todos los Miembros de la FAO, tanto en los países como aquí en Roma, y hacer un llamamiento a los Miembros a mantener el espíritu de diálogo con que se ha llevado a cabo esta evaluación, para aprovechar la oportunidad y renovar la FAO.

Renuevo nuestro agradecimiento a los Miembros de la FAO por confiarnos esta exigente y, sobre todo, importantísima evaluación y por apoyarnos a lo largo de la totalidad de la misma.

En nombre del equipo de evaluación, le ruego acepte el testimonio de mi consideración más distinguida,



Leif E. Christoffersen
Jefe de Equipo
Evaluación Externa Independiente de la FAO

Índice

Agradecimientos	1
Resumen	2
Capítulo 1: La EEI en síntesis	6
ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA	6
LOS MENSAJES GENERALES	9
LOS CUATRO ÁMBITOS DE UN PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA	24
<i>Ámbito I: Reavivar una visión de la FAO</i>	24
<i>Ámbito II: Invertir en gobernanza</i>	28
<i>Ámbito III: Cambio de la cultura institucional y reforma de los sistemas de administración y gestión</i>	30
<i>Ámbito IV: Una reestructuración que aumente la eficacia y la eficiencia tanto en la Sede como sobre el terreno</i>	33
<i>El camino por recorrer: Conclusiones</i>	36
RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DEL INFORME Y SUS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
Capítulo 2: Antecedentes y contexto	52
<i>Antecedentes y alcance de la EEI</i>	52
<i>La estructura de la EEI</i>	53
<i>El equipo central</i>	54
<i>Metodología</i>	54
<i>Garantía de la calidad</i>	57
<i>Limitaciones</i>	57
<i>Contexto – los cambios en la FAO</i>	58
<i>1945-1970: la FAO como organización agrícola preponderante</i>	60
<i>1970-1980 – Surgen nuevas organizaciones, pero la FAO permanece muy activa</i>	63
<i>1980-2007 – la FAO se ve amenazada en todos los frentes</i>	66
<i>Conclusiones</i>	74
Capítulo 3: Pertinencia y eficacia de la labor técnica de la FAO en el siglo XXI	78
INTRODUCCIÓN	78
PRIORIDADES GENERALES DE LOS MIEMBROS SOBRE EL TRABAJO TÉCNICO DE LA FAO	79

RECURSOS PARA LA LABOR TÉCNICA DE LA FAO	82
<i>Disponibilidad y distribución de los recursos</i>	82
<i>Cambios en la asignación de recursos en los ámbitos técnicos</i>	84
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN A LOS USUARIOS	86
<i>Promoción y comunicación</i>	86
<i>Gestión y difusión del conocimiento: publicaciones y sistemas de información de la FAO</i>	94
<i>Cooperación técnica para el desarrollo: difusión del conocimiento a los usuarios</i>	98
<i>Apoyo de la FAO para la inversión en agricultura</i>	107
<i>Apoyo técnico para urgencias</i>	110
<i>Bases de datos y estadísticas</i>	114
TRABAJO EN LOS SECTORES TÉCNICOS	119
<i>Producción de cultivos, ingeniería agrícola, protección fitosanitaria y plaguicidas</i>	119
<i>Ganadería</i>	125
<i>Recursos de tierras y suelos</i>	129
<i>Agua y riego</i>	130
<i>Pesca</i>	132
<i>Silvicultura</i>	136
<i>Apoyo institucional al desarrollo agrícola (enseñanza superior, investigación, aprendizaje de los agricultores, finanzas rurales, comercialización y agronegocios)</i>	142
<i>Políticas económicas, sociales y alimentarias y nutricionales</i>	144
ACTIVIDADES Y TEMAS INTERSECTORIALES	148
<i>Incorporación de las cuestiones de género y empoderamiento de la mujer</i>	148
<i>Medio ambiente y gestión de los recursos naturales</i>	152
<i>La experimentación y la transferencia de tecnología, incluido el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria</i>	154
<i>Tratados, convenciones y acuerdos</i>	156
<i>Asistencia jurídica</i>	157
<i>Apoyo al desarrollo de políticas y estrategias</i>	158
<i>Creación de capacidad</i>	160
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA AUMENTAR LA IMPORTANCIA, LA EFICACIA Y LOS RESULTADOS DE LA LABOR TÉCNICA DE LA FAO	162
<i>Conclusiones generales</i>	162
<i>Establecimiento de prioridades</i>	163
<i>Gestión de los conocimientos y garantía de su puesta a disposición de los usuarios</i>	168
<i>Esferas técnicas de la labor de la FAO</i>	174
Capítulo 4: Gobernanza	190
BASE Y CONTEXTO	190
<i>Estructura de gobierno actual</i>	191
<i>Papel de la FAO en la gobernanza mundial</i>	192
<i>Gobernanza para la estrategia, los programas y la Secretaría de la FAO</i>	195
FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS RECTORES	197
SUPERVISIÓN (AUDITORÍA Y EVALUACIÓN)	201
CUESTIONES SUBYACENTES Y CULTURA DE la GOBERNANZA	202

HACIA UN NUEVO CONSENSO – RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA FAO	207
<i>Restablecimiento de la confianza</i>	208
<i>Definición del papel respectivo de la estructura de gobierno y de la Administración</i>	209
<i>Aumento de la eficacia de la labor de la FAO en cuanto a la coherencia de las políticas mundiales y los tratados y acuerdos</i>	210
<i>Refuerzo de la arquitectura funcional de los órganos rectores</i>	212
<i>Otras medidas para mejorar el funcionamiento de la estructura de gobierno</i>	218
Capítulo 5: La FAO en el sistema multilateral - Asociaciones	223
INTRODUCCIÓN	223
LA FAO Y LAS NACIONES UNIDAS	225
<i>Asociaciones a nivel mundial</i>	225
<i>Asociaciones a nivel nacional.</i>	228
COLABORACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS CON SEDE EN ROMA	232
LA FAO Y EL BANCO MUNDIAL	235
LA FAO, EL GCIAI Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	236
<i>El GCIAI</i>	236
<i>Otras organizaciones internacionales que trabajan en la agricultura y en los sectores forestal y pesquero</i>	238
LA FAO Y LA SOCIEDAD CIVIL	238
LA FAO Y EL SECTOR PRIVADO	240
ASOCIACIONES A NIVEL REGIONAL	242
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	243
<i>Recomendaciones</i>	244
Capítulo 6: Encuadrar la cultura, la organización y la estructura de la FAO	248
CULTURA ORGANIZATIVA DE LA FAO	248
<i>Observaciones generales</i>	249
<i>La encuesta de BAH</i>	250
<i>Encuesta de la EEI relativa al personal</i>	253
<i>La cultura organizativa desde el punto de vista del personal</i>	253
<i>Adopción de decisiones, rendición de informes y delegación de facultades</i>	257
<i>Conclusiones</i>	260
<i>Recomendaciones</i>	263
ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA	265
<i>Reducciones de personal y contratos de breve duración</i>	265
<i>Otras respuestas: Contratación Sur-Sur para la cooperación técnica</i>	267
<i>Estructura de la Sede</i>	268

<i>Estructuras y relaciones intersectoriales en la Sede</i>	271
<i>Conclusiones sobre la estructura de la Sede</i>	274
<i>Recomendaciones sobre la estructura de la Sede</i>	275
<i>Las Oficinas Regionales (OR)</i>	285
<i>Oficinas Subregionales</i>	288
<i>Oficinas en los países</i>	288
<i>Líneas de rendición de informes</i>	294
<i>Conclusiones sobre la estructura de las oficinas descentralizadas de la FAO</i>	295
<i>Recomendaciones sobre la estructura de las oficinas descentralizadas</i>	296
<i>Criterios aplicables a las oficinas en los países y a los FAOR</i>	299
<i>Vinculación con los componentes generales de las propuestas de reforma de la EEI</i>	303
Capítulo 7: Ciclo del Programa de la FAO	304
INTRODUCCIÓN	304
DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA	304
RECURSOS FINANCIEROS	305
CONCLUSIONES Y ANÁLISIS	308
RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS	321
EL PCT DE LA FAO	327
APRENDIZAJE Y SUPERVISIÓN INSTITUCIONALES: EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DE CUENTAS	328
COMPROBACIÓN DE CUENTAS	329
LOS CIRCUITOS DE RETROALIMENTACIÓN Y EVALUACIÓN	333
ACUERDOS INSTITUCIONALES	336
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	338
Capítulo 8: Administración, recursos humanos y finanzas	347
ADMINISTRACIÓN DE LA FAO: PANORAMA GENERAL	347
<i>Eficiencias y eficacia</i>	350
<i>Costo de la administración</i>	350
<i>Rendición de cuentas, transparencia, confianza y delegación de autoridad</i>	354
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	356
<i>Procesos de contratación y nombramiento</i>	357
<i>Equilibrio de género</i>	360
<i>Modalidades de contratación: incentivos y desincentivos</i>	364
<i>Evaluación del rendimiento</i>	368
<i>Perfeccionamiento del personal: Capacitación, incentivos y rotación</i>	369

FINANZAS	370
<i>Estructura y sistema financiero</i>	370
<i>Gestión del sistema financiero</i>	370
<i>La situación financiera de la FAO</i>	372
<i>Reservas y provisiones</i>	377
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN	378
OTRAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN	383
<i>Compras y servicios de contratación</i>	383
<i>El Servicio de Seguridad</i>	385
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	386
<i>Recomendaciones generales</i>	387
<i>Recursos humanos</i>	388
<i>Administración</i>	392
<i>Tecnología de la información</i>	393
<i>Finanzas</i>	394
Siglas	397
Anexo 1: Costos y ahorros estimados y resumen de recomendaciones por ámbitos	404
INTRODUCCIÓN	404
COSTOS Y AHORROS PROVISIONALES	405
RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES POR ÁMBITOS	409

Volumen 2

Anexo 2: Mandato de la evaluación externa independiente de la FAO

Anexo 3: Información adicional sobre fuentes y metodología

Anexo 4: Equipo central y consultores

En este informe se han introducido las siguientes correcciones:

1. Figura 1.4
2. Cuadro 3.16

Agradecimientos

El equipo central de la evaluación tiene una deuda de gratitud con las numerosas personas que le han prestado apoyo a lo largo de su trabajo. Son demasiadas como para enumerarlas aquí. Sin embargo, deseamos expresar en concreto nuestro agradecimiento al Director General, que ha apoyado sin reservas todos los aspectos de nuestro trabajo y nos ha ofrecido con generosidad su tiempo en numerosas ocasiones. El personal del Servicio de Evaluación de la FAO nos ha proporcionado una asistencia indispensable desde el punto de vista organizativo, administrativo y logístico. En este sentido, queremos expresar explícitamente nuestro agradecimiento a John Markie, Jefe del Servicio de Evaluación, y a Carlos Tarazona, Heather Young, Melanie Derba, Maria Gattone y Nadine Monnichon. Por último, ningún grupo de evaluadores ha podido disponer de una ayuda tan valiosa como la que nos ha proporcionado el equipo con el que hemos contado. Sally Burrows dirigió con gran dedicación las actividades de investigación que fueron necesarias. Nuestro excepcional y esforzado equipo de investigadores adjuntos, compuesto por Zeynep Elif Aksoy, Tommaso Balbo di Vinadio, Vanessa Bertelli, Federica Coccia, Hua Di, Anna Gueraggio, Victoria Heymell, Anabella Kaminker, Michele Mifsud, Mario Picon y Sandhya Rao, resultó indispensable para llevar a cabo el trabajo. A todos ellos deseamos transmitirles nuestro agradecimiento más profundo.

Resumen

i. En este informe se presentan las conclusiones y las recomendaciones de la **primera evaluación externa independiente (EEI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) jamás realizada** en sus 60 años de historia. Aunque la evaluación contempla la evolución de la FAO a lo largo de seis decenios, se centra principalmente en el período de 1990 a nuestros días. La evaluación fue encomendada por el Consejo y la Conferencia de la FAO y supervisada por el Comité del Consejo de la FAO. El informe se basa en la amplia labor de evaluación exhaustiva con la aplicación rigurosa de las Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas tal como las aprobó el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG) en abril de 2005, así como los Principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La evaluación se ha llevado a cabo a lo largo de 18 meses por un equipo completamente independiente de consultores procedentes de todo el mundo. El equipo central, integrado por los seis miembros que figuran a continuación, ha aprobado unánimemente el informe final:

- Sr. Leif E. Christoffersen (Noruega) – jefe del equipo;
- Sr. Keith Bezanson (Canadá) – ex jefe del equipo y principal autor del informe;
- Sra. Uma Lele (India/Estados Unidos de América): labor técnica de la FAO;
- Sr. Michael Davies (Reino Unido): gestión, organización y administración;
- Sr. Carlos Pérez del Castillo (Uruguay): gobernanza de la FAO;
- Sra. Thelma Awori (Uganda): función de la FAO en el sistema multilateral.

ii. El equipo de evaluación recibió un alto grado de apoyo y cooperación por parte de los Estados Miembros de la FAO, así como de la Administración y el personal de la Organización; dieron su pleno apoyo, para que llevara a término la evaluación con independencia y exhaustividad.

iii. El mandato de esta evaluación dejó claro que esta tarea debería trascender el marco de las evaluaciones habituales que se centran en los resultados, las consecuencias y el funcionamiento institucional. De hecho, en el mandato se presta especial atención a la labor sobre la definición del futuro de la propia Organización. En concreto, se encomienda a la evaluación “*determinar el camino que se ha de seguir (para)... la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros.*”¹ Por consiguiente, la evaluación no sólo busca evaluar el rendimiento institucional general de la FAO, incluida su gobernanza, sino también ayudar a conformar una FAO que pueda prestar apoyo a la humanidad con eficacia en cuanto a los costos a la hora de afrontar los retos de este siglo XXI, en particular las plagas constantes del hambre y la pobreza, así como los desafíos planteados a nuestro frágil medio ambiente. En ella se pregunta si la FAO es necesaria y se abarcan cuatro ámbitos principales:

- a) La función de la FAO en el sistema multilateral: ¿Cuál es la función adecuada de la FAO en una arquitectura internacional del desarrollo que es muy diferente de la existente en 1945, cuando se fundó la Organización?
- b) La labor técnica de la FAO: ¿Cuál ha sido la pertinencia y la eficacia de los programas de cooperación normativa y técnica de la FAO? ¿Cuáles son las necesidades de los interesados en su labor, las ventajas comparativas de la Organización y, por tanto, las necesidades del momento?
- c) La gestión, administración y organización de la FAO, incluida la planificación, la programación y el presupuesto, los sistemas administrativos y financieros, así como la cultura y estructura institucionales, ¿sirven a sus finalidades, son flexibles, dan prueba de

¹ Informe del Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones al Consejo en relación con la evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, CL 129/10.

responsabilidad fiduciaria, inspiran la innovación y utilizan todo lo que la moderna práctica administrativa y la moderna tecnología pueden ofrecer en este momento?

- d) Gobernanza global de la alimentación y la agricultura y gobernanza de la labor de la Secretaría de la FAO: ¿Ejerce la gobernanza su doble función de contribuir a la gobernanza mundial y de asegurar que la FAO sea pertinente y eficaz en cuanto a costos y transparente, y cuente con la participación de todos los Miembros?

Principales conclusiones de la evaluación

iv. La principal conclusión de la EEI puede resumirse en tres palabras: **“reforma con crecimiento”**. Actualmente la Organización se encuentra en una crisis que afecta a sus recursos financieros y a sus programas y pone en peligro su futuro en cuanto a los servicios esenciales que presta al mundo. En el período comprendido entre 1994 y 2005, los recursos financieros totales de que disponía (excluidos los fondos especiales para situaciones de emergencia) disminuyeron un 31 % en valor real y el complemento total de personal se redujo aproximadamente un 25 %. La evaluación determinó que, si bien la FAO sigue suministrando una serie de bienes y servicios esenciales que ninguna otra organización puede ofrecer de forma adecuada, estas esferas están actualmente en grave peligro. Si la FAO tuviera que desaparecer mañana, gran parte de las actividades que realiza tendrían que inventarse de nuevo, pero estableciendo prioridades más claras y concentrando sus esfuerzos en esferas que sean realmente necesarias y se correspondan con sus ventajas comparativas. El desafío consiste en avanzar en la senda de la reforma con crecimiento antes de que una nueva reducción en los recursos cause daños irreversibles para la Organización.

v. Sin embargo, no existe consenso acerca de la estrategia general que determine la manera en que la Organización debe responder ante la crisis, los retos y las oportunidades, sobre lo que es de gran prioridad y lo que no; qué programas retener y cuáles eliminar; sobre las necesidades de recursos y la forma en que deben proporcionarse. Los esfuerzos de la FAO están fragmentados y se orientan hacia los componentes individuales de su amplio desafío y no al conjunto del mismo. Esta situación socava la confianza y contribuye a que prosiga la reducción de sus recursos financieros. La capacidad de la Organización está disminuyendo y muchas de sus competencias esenciales se encuentran ahora en peligro.

vi. La EEI ha llegado a la conclusión de forma inequívoca de que el mundo necesita a la FAO y que los problemas que afectan actualmente a la Organización pueden resolverse. Con este fin, la EEI recomienda una estrategia de reforma con crecimiento orientada a la transformación. Para ello, la Organización tendrá que decidirse por opciones estrategias fundamentales y concentrar sus esfuerzos en las esferas que le permitan aprovechar al máximo su ventaja comparativa. La mejora de la capacidad normativa y estratégica será esencial, puesto que los datos de que se dispone son concluyentes en cuanto al drástico cambio de la situación alimentaria mundial. En la actualidad, la producción aumenta más despacio y no resulta adecuada para la demanda de una población creciente y el aumento de la renta, ni para la nueva estructura de la demanda de productos pecuarios, cultivos de mayor valor y combustibles biológicos. Asimismo, los datos son concluyentes en cuanto a la presión creciente sobre las técnicas de producción y la estructuración de los cultivos existentes como consecuencia del cambio climático, la urbanización y el crecimiento demográfico.

vii. La FAO ha de responder de forma eficaz a estas tendencias y desafíos. Esto significa que tendrá que abordar al mismo tiempo la producción alimentaria, los medios de vida, el acceso a alimentos e ingresos. Para ello, se precisa una capacidad normativa que integre y aborde estas cuestiones de forma global. Las tecnologías de producción seguirán siendo esenciales, pero salvo que se garantice un entorno propicio normativo, institucional, de políticas y de infraestructura, su introducción sólo será limitada. La FAO debería ser capaz de demostrar sus principales ventajas comparativas en estas esferas, manifestándose como la única organización mundial con el mandato específico de velar por la incorporación de todos estos factores.

viii. La FAO no puede responder a los desafíos a los que se enfrenta si no mejora su flexibilidad y supera su aversión a asumir riesgos. La Organización se ha adaptado con lentitud y excesiva prudencia, ha tardado en diferenciar las verdaderas prioridades de las modas pasajeras. La flexibilidad y agilidad necesarias al establecer estas distinciones para responder a las nuevas situaciones y desafíos no puede lograrse sin la introducción de cambios en el modo en que la FAO está organizada, el modo en que trabaja, los modelos de comportamiento que busca y los sistemas que aplica en su administración y en la gestión de los recursos humanos. Es preciso adoptar cambios culturales tanto en la Secretaría como en los órganos rectores.

ix. Actualmente la burocracia de la FAO es muy costosa y farragosa y se caracteriza por lo siguiente: procesos con un excesivo control de las transacciones, elevados niveles de superposición y duplicación de esfuerzos y escasa delegación de autoridad en relación con otras organizaciones que pueden servir de referencia. Esta farragosa burocracia crea y refuerza una cultura institucional rígida, centralizada y de aversión al riesgo, con escasos vínculos y comunicación horizontales. Asimismo, limita en gran medida el potencial de la FAO con respecto a la eficacia en la promoción del desarrollo al satisfacer las necesidades de sus Miembros.

x. Por consiguiente, la FAO ha de abordar sus principales deficiencias en cuanto a su estructura orgánica. Las relaciones entre las actividades sobre el terreno y la Sede están gravemente fragmentadas. No se trata sólo de las pautas para la presentación de informes, aunque éstas se hayan basado en el principio de que “todos los caminos llevan a Roma”, lo que ha supuesto unos costos elevados y unos beneficios escasos, unido a la ausencia de objetivos, propósitos, estrategias y esfuerzos de movilización de recursos comunes entre la Sede y las oficinas regionales, subregionales y nacionales.

xi. Si bien se están introduciendo ya muchos cambios, la infraestructura actual de la Organización, orientada a una fuerte presencia de la FAO fuera de Roma, no está funcionando satisfactoriamente. Los costos administrativos, expresados como porcentaje de los gastos de los programas, han aumentado considerablemente. En varias oficinas nacionales los costos administrativos son superiores a los gastos de los programas. En algunos casos, los especialistas técnicos regionales y los Representantes de la FAO no podían viajar para cumplir sus obligaciones de trabajo por falta de fondos destinados a viajes. Al mismo tiempo, muchos programas de la Sede en campos en los que la FAO goza de una ventaja comparativa indiscutida están entrando en una zona “de riesgo” debido a la combinación de reducciones presupuestarias consecutivas y de las decisiones sobre la descentralización en el contexto de estos recortes presupuestarios generales.

xii. La gobernanza general de la FAO por parte de los Estados Miembros está fallando a la Organización. Además, no ha asegurado una estrategia institucional adecuada estableciendo prioridades realistas y una correlación entre los medios y los fines; tampoco ha evaluado el rendimiento de la Secretaría comparándolo con los objetivos convenidos. La división de responsabilidades entre los órganos rectores y los administradores se ha difuminado. El factor fundamental que impide una gobernanza eficaz de la FAO es la escasa confianza y entendimiento mutuos entre los Miembros, así como entre algunos Miembros y la Secretaría.

La forma de avanzar

xiii. La evaluación formula más de un centenar de recomendaciones con el objetivo de introducir un cambio que suponga una transformación capaz de invertir el declive y preparar mejor a la Organización para que pueda brindar una orientación mundial con respecto a los nuevos desafíos en la esfera de la alimentación y la agricultura. Para ello, es preciso llegar a un acuerdo y un compromiso tanto por parte de los Miembros en su conjunto como de la Administración con respecto a un programa de reforma importante y sostenida, con el consiguiente incremento de los correspondientes recursos. Con este fin, la EEI recomienda la formulación y la adopción de un Plan de Acción Inmediata de tres a cuatro años con objeto de asegurar el futuro de la FAO como la organización mundial dinámica, creíble y eficaz que sus fundadores propusieron.

xiv. El asunto fundamental es por dónde comenzar. ¿Cómo se puede llegar a un acuerdo en el que los Miembros asuman responsabilidades conjuntamente sobre un Plan de Acción Inmediata de reforma con crecimiento? Algunos Miembros de la FAO se inclinarán por “un crecimiento financiero como primer requisito mínimo para la reforma”. Otros desean ver “importantes reformas sostenidas como requisito previo al crecimiento financiero”. La EEI concluye que si estas dos afirmaciones incompatibles persisten, el retroceso de la FAO continuará y, sin lugar a dudas, se acelerará. La primera medida fundamental consiste en frenar el crecimiento real negativo y pasar a un crecimiento real cero (CRC) para el próximo bienio. Según el juicio de la EEI, la política de “crecimiento nominal cero” (CNC) a la larga no es sostenible si los Miembros de la Organización realmente desean “*la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros*”. Esta medida debe ir acompañada inmediatamente de un acuerdo relativo a un programa auténtico de transformación institucional. Es evidente que el CRC no comportaría un crecimiento real, pero proporcionaría a la Organización un período de estabilización durante el cual podría tratar seriamente de determinar la propuesta de “reforma con crecimiento”. La puesta en práctica de las principales reformas que necesita la FAO llevaría posteriormente a una mayor confianza y servirían de estímulo para el crecimiento financiero real. Evidentemente, la opción inversa también sería viable. En caso de que no se introdujeran las reformas necesarias orientadas a la transformación, la confianza mutua esencial para la “reforma con crecimiento” se vería menoscabada rápidamente, y la situación financiera de la Organización pasaría a ser claramente negativa.

xv. Básicamente, a la EEI se le encargó encontrar las respuestas a tres preguntas:

a) **¿Necesita el mundo a la FAO?**

Respuesta: **Sí, sin duda.** La FAO continúa cumpliendo funciones y suministrando una serie de bienes y servicios fundamentales que ninguna otra organización puede ofrecer. Además, aparecen continuamente desafíos a los que sólo una organización mundial con el mandato y la experiencia de la FAO pueden hacer frente con legitimidad y autoridad;

b) **¿Deben introducirse cambios para “la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros”?**

Respuesta: **Sí, de forma importante y con urgencia.** La situación financiera de la FAO es muy grave y está empeorando rápidamente. La EEI ha concluido que las preocupaciones de muchos Miembros de la FAO con respecto a las prioridades y la eficacia de la Organización están bien fundadas. El dinero por sí sólo no resolverá los problemas de la Organización. Sin las reformas orientadas a la transformación, la trayectoria actual de la FAO resultará insostenible desde el punto de vista financiero, estratégico y programático.

c) **¿Qué hay que hacer?**

Respuesta: **Un gran pacto.** La EEI recomienda, por tanto, reavivar el Plan de Acción Inmediata y la idea de la FAO ámbitos que se tratan en profundidad en el informe:

- i) un nuevo marco estratégico;
- ii) la inversión en la gobernanza;
- iii) el cambio de cultura institucional y la reforma de los sistemas administrativos y de gestión;
- iv) la reestructuración en busca de la eficacia y la eficiencia en la Sede y los países.

xvi. Si se siguen los pasos propuestos y se realizan las recomendaciones formuladas, la EEI está convencida de que se habrá respondido al reto que se le planteó de facilitar una FAO verdaderamente “al día en este siglo”. De hecho, si esto se consigue, la EEI está también convencida de que la FAO habrá establecido la nueva norma de excelencia en las organizaciones multilaterales.

Capítulo 1: La EEI en síntesis

ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA

1. El presente documento constituye el informe de la primera evaluación externa independiente (EEI) realizada en los 60 años de historia de la FAO. Constituye también la que probablemente es la mayor y más ambiciosa evaluación de una organización intergubernamental de ámbito mundial que se haya intentado nunca llevar a cabo. Un calendario extremadamente ajustado acrecentó los problemas que presentaba su realización. Los trabajos empezaron en abril de 2006 y en junio y julio de 2007 se redactó el proyecto de informe final. Desde el principio, la evaluación trató de garantizar el rigor metodológico, incluida la aplicación de las Normas y Estándares de Evaluación del sistema de las Naciones Unidas y los Principios de Evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE (OCDE-CAD). Entre las medidas que se adoptaron para ello están una amplia “triangulación” de los datos, con visitas a 35 Estados Miembros, de los cuales 23 eran países en desarrollo, más de 2.500 entrevistas estructuradas y semiestructuradas, el análisis de más de 3.000 respuestas a 12 cuestionarios distintos, cada uno con una finalidad distinta², el establecimiento de multitud de puntos de referencia³ de diferentes aspectos de la FAO en comparación con otros organismos⁴, la redacción de documentos de trabajo sobre la labor técnica de la FAO, incluidos los ámbitos intersectoriales del género y del medio ambiente y un estudio separado de la función de la evaluación (véanse los detalles en el Capítulo 2).

2. El mandato dejó claro que los trabajos debían superar ampliamente el marco de las evaluaciones convencionales, que se centran en los resultados, las repercusiones y el funcionamiento institucional. El mandato de esta evaluación así lo exige, pero también sitúa la prioridad principal del trabajo en la definición de la naturaleza que tiene la Organización en sí. En concreto, el mandato de la evaluación consiste en:

*“determinar el camino que se ha de seguir para afrontar mejor los retos del futuro en un contexto mundial en evolución, incluidas las nuevas necesidades de los Estados Miembros, y situar a la FAO, en función de sus puntos fuertes y ventajas comparativas... (La evaluación) debería contribuir a fortalecer el sentido de unidad y propósito entre los Miembros de la Organización y a la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros”*⁵. (el subrayado es nuestro)

² Sobre cultura, gobernanza, género, asociaciones, agricultura, silvicultura, estadísticas, investigación, derecho y normas internacionales, nutrición, ayuda de urgencia y solicitudes de servicios de apoyo técnico.

³ La expresión "punto de referencia" o "de comparación" utilizada en este informe no supone la evaluación comparativa que se suele aplicar en la empresa privada (es decir, la comparación con referencia a una norma convenida). En esta evaluación la expresión se utiliza con el significado de comparación con otras organizaciones.

⁴ Pueden mencionarse entre ellos la OMS, la UNESCO, la OIT, la ONUDI, la OCDE y el FMI.

⁵ Informe del Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones al Consejo en relación con la evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, CL 129/10.

3. Cuatro componentes relacionados, que se exponen en el mandato, proporcionan el marco conceptual básico para el análisis. Son los siguientes:

- a) Labor técnica: Bajo esta denominación se incluyen la labor tanto normativa como operativa de la FAO para abordar el acceso a los alimentos, los cultivos, la ganadería, los bosques, la pesca, el comercio de productos básicos y el desarrollo rural y su eficiencia y eficacia para vencer al hambre, salvaguardar el medio ambiente y mejorar las condiciones que permitan un desarrollo económico y social. La labor técnica de la FAO adopta formas diferentes y se lleva a cabo mediante instrumentos diferentes, entre ellos la cooperación técnica, la elaboración de políticas y el asesoramiento, la labor de reglamentación y establecimiento de normas, la difusión de información, la promoción, las estadísticas, los estudios, las respuestas a emergencias, el establecimiento de redes y el diálogo. Durante el examen de la EEI se estudiaron todos estos aspectos (véase el Capítulo 3);
- b) Gestión, administración y organización: Este ámbito comprende la planificación y la programación, el presupuesto, los sistemas administrativo y financiero, el organigrama (incluidas las estructuras descentralizadas), la supervisión, la evaluación, la cultura de la Organización, la gestión y la distribución de los recursos humanos, el conocimiento y la gestión de riesgos, y las prácticas y políticas de rendición de cuentas (véanse los Capítulos 6, 7 y 8);
- c) Estructuras de gobierno: Aquí se incluyen las funciones, la eficiencia y la eficacia de los Órganos Rectores para i) asegurar la gobernanza mundial de la agricultura y la alimentación y ii) orientar la labor de la Secretaría de la FAO. El componente engloba las relaciones entre los Miembros y la Secretaría en lo referente a la determinación de la estrategia, el establecimiento de políticas y de prioridades, los aspectos de financiación de las contribuciones al presupuesto ordinario y de las de carácter voluntario, así como las relaciones de gobernanza en el marco del sistema de las Naciones Unidas y la participación de grupos de interesados (véase el Capítulo 4);
- d) La función de la FAO en el sistema multilateral: En este ámbito son fundamentales las cuestiones relativas a la función que debe desempeñar la FAO en una estructura internacional del desarrollo muy distinta de la que había en 1945, cuando se fundó la FAO, a las ventajas comparativas y dinámicas de la Organización y a su capacidad de formar alianzas y de contribuir a la reforma de las Naciones Unidas y de los sistemas internacionales más amplios (véanse los Capítulos 2 y 5).

4. El marco de investigación y análisis de la EEI estaba supeditado al mandato de la FAO. Según se estipulaba en el mandato, la EEI no cuestiona el mandato básico de la FAO y esto se ha respetado plenamente en el presente estudio. De hecho, la EEI llegó a la conclusión de que el mandato (véase el recuadro 1.1 a continuación⁶) era tan pertinente hoy como lo era cuando se concibió hace más de 60 años.

⁶ Este recuadro también aparece como recuadro 2.1 en el Capítulo 2.

Recuadro 1.1: Los objetivos y el mandato de la FAO

“Los Estados que aceptan esta Constitución, decididos a fomentar el bienestar general intensificando por su parte la acción individual y colectiva a los fines de:

- a) elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción;
- b) mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas;
- c) mejorar las condiciones de la población rural;
- d) y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad.”

El Artículo I continúa definiendo el mandato de la FAO de la siguiente manera:

- e) “La Organización reunirá, analizará, interpretará y divulgará las informaciones relativas a la nutrición, alimentación y agricultura. En esta Constitución el término "agricultura" y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales.
- f) La Organización fomentará y cuando sea pertinente, recomendará una acción nacional e internacional tendiente a realizar:
 - i) las investigaciones científicas, tecnológicas, sociales y económicas sobre nutrición, alimentación y agricultura;
 - ii) la mejora de la enseñanza y administración en materia de nutrición, alimentación y agricultura, y la divulgación de los conocimientos teóricos y prácticos relativos a la nutrición y agricultura;
 - iii) la conservación de los recursos naturales y la adopción de métodos mejores de producción de productos alimenticios y agrícolas;
 - iv) la mejora de los métodos de elaboración, comercialización y distribución de productos alimenticios y agrícolas;
 - v) la adopción de una política encaminada a facilitar el adecuado crédito agrícola, nacional e internacional; y
 - vi) la adopción de una política internacional que favorezca los convenios relativos a los productos agrícolas esenciales.
- g) Serán también funciones de la Organización:
 - i) proporcionar la asistencia técnica que soliciten los gobiernos;
 - ii) organizar, en cooperación con los gobiernos interesados, aquellas misiones que puedan ser necesarias para ayudarles a cumplir con las obligaciones derivadas de la aceptación, por parte de los mismos, de las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación y de esta Constitución; y
 - iii) en general, adoptar todas las disposiciones necesarias y adecuadas para alcanzar los fines de la Organización enunciados en el Preámbulo”.

5. En 1999, tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los Miembros de la FAO reafirmaron en el Marco Estratégico para la FAO 2000-2015 “tres metas de alcance mundial relacionadas entre sí para cuya consecución la Organización presta asistencia a sus Estados Miembros”. Estas metas son tan pertinentes en la actualidad como lo eran cuando se incluyeron en el mandato de la FAO:

- a) Acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inoocuos para asegurar la reducción del número de personas que sufren subnutrición crónica a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.
- b) La contribución ininterrumpida de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, con inclusión de la pesca y la silvicultura, al progreso económico y social y al bienestar de todos.
- c) La conservación, el mejoramiento y la utilización sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques, las pesquerías y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”.

6. Estas metas estaban en consonancia y se complementaban mutuamente con la Declaración del Milenio. La primera meta se corresponde directamente con el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1, de reducir a la mitad la pobreza y el hambre no más tarde del año 2015. Este objetivo se deriva directamente de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y es fiel al mandato constitucional de la FAO. La tercera meta se corresponde directamente con el ODM 7, que aborda la utilización sostenible y la conservación de los recursos ambientales.

LOS MENSAJES GENERALES

7. De la gran profusión de datos reunidos en el curso de la evaluación se desprenden, a título de “epígrafes”, 15 mensajes generales. Los mensajes están orientados al futuro, aunque se basan en las enseñanzas del pasado. En los siguientes capítulos se detallarán los datos en que se sustentan estas conclusiones fundamentales y un gran número de recomendaciones concretas formuladas por la EEI a lo largo de este informe.

8. **Mensaje 1: La conclusión central alcanzada en esta evaluación puede resumirse en tres palabras: reforma con crecimiento.** Como se verá en lo que sigue, la EEI llega a la conclusión de que, a fin de seguir siendo importante para las necesidades de sus Miembros y para cumplir su mandato, la FAO necesitará realizar reformas importantes y drásticas. La EEI también llega a la conclusión de que este tipo de reformas solo serán posibles y sostenibles en un marco concertado que detenga y posteriormente invierta la decadencia financiera, programática y estratégica que ha caracterizado a la Organización a lo largo de las dos décadas pasadas.

9. **Mensaje 2: La FAO se encuentra en una grave situación de crisis que pone en peligro el futuro de la Organización.** En el presente informe se analizan en detalle los numerosos factores que han dado lugar a la crisis y que la siguen manteniendo. Algunos se deben a la difícil situación de las finanzas de la FAO; otros proceden de defectos estructurales y orgánicos; otros son de naturaleza técnica y otros se deben a deficiencias en los sistemas administrativos y de gestión. Sin embargo, la conclusión de la EEI es que el principal factor de la crisis de la FAO es **el bajo nivel de confianza y entendimiento mutuo** entre los propios Estados Miembros y entre algunos de éstos y la Secretaría. Muchos altos funcionarios gubernamentales entrevistados por la EEI afirmaron que los niveles de confianza mutua en la FAO son inferiores a los de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Sea o no cierta esta comparación, queda claro que los bajos niveles de confianza y entendimiento mutuo que actualmente se dan en los órganos rectores de la FAO minan la capacidad para mantener un diálogo real y para llegar a decisiones.

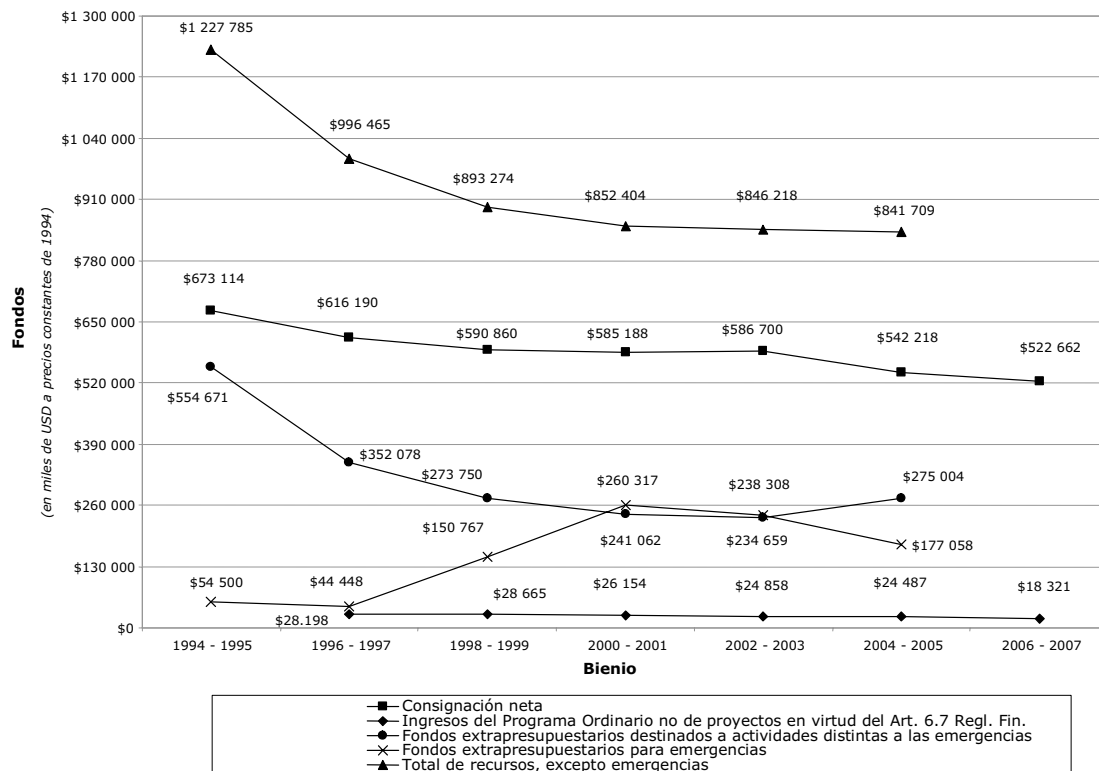
10. La FAO no es la única organización que necesita abordar la cuestión de la confianza. Un informe⁷ muy reciente de cuatro países (Chile, Sudáfrica, Suecia y Tailandia) sobre la Secretaría de las Naciones Unidas llega a la siguiente conclusión:

“El problema de la falta de confianza afecta a las relaciones entre los Estados Miembros y a las relaciones entre éstos y la Secretaría. La falta de confianza no es un fenómeno nuevo; ha estado presente desde el principio en la vida de las Naciones Unidas. Hay quien diría que es inevitable en una organización internacional en la que los Estados Miembros tienen programas diferentes. Una contabilidad opaca y una aplicación de los mandatos poco satisfactoria podrían contribuir a que los niveles de confianza fueran menores y, en consecuencia, a que las solicitudes de información detallada que los gobiernos hacen a los gestores fueran mayores. Se necesita cierto grado de confianza, aunque no necesariamente un acuerdo completo, para que las futuras mejoras lleguen a buen puerto”. También se informa de que “...para que haya acuerdo sobre los cambios que se deben realizar, antes es necesario un mayor grado de confianza, pero esto también será consecuencia de dichos cambios. La confianza es tanto un objetivo en sí como una base para... el progreso sostenido...” (página 6).

⁷ Towards a Compact: Proposals for Improved Governance and Management of the United Nations Secretariat, septiembre de 2007.

11. La EEI está de acuerdo con esta apreciación y está convencida de que uno de los requisitos previos para resolver la crisis que envuelve a la FAO es la generación de niveles mucho mayores de credibilidad, entendimiento mutuo y confianza. La EEI está también convencida de que no es posible exagerar el grado de gravedad en la crisis de la FAO. La actual trayectoria de los recursos financieros de la Organización es insostenible y, a menos que se corrija urgentemente, tendrá como resultado una mayor marginalización que conducirá a la irrelevancia institucional. En el gráfico inferior pueden verse los recursos financieros de la FAO a lo largo de los siete bienios anteriores. Se muestra que el total de los recursos (al neto de los fondos extrapresupuestarios para emergencias) disminuyó en un 31 % entre 1994 y 2005. Las consignaciones netas cayeron un 19 % (y un 22 % para 2006-07). Las contribuciones extraordinarias (al neto de las emergencias) disminuyeron un 50 %.

Figura 1.1: Perfil financiero de la FAO: Total de recursos bienales disponibles (1994-2007)



12. **Mensaje 3: Si la FAO desapareciera mañana, habría que reinventarla en gran medida.** En sus 62 años de existencia, la FAO ha realizado contribuciones indispensables al bienestar de la humanidad. Hay muchos ejemplos de ello. Por mencionar solo unos pocos, en los decenios de 1960 y 1970 la FAO se encontraba en la vanguardia de los aumentos de producción agrícola obtenidos por países recientemente independizados. También era fundamental para la creación de muchos convenios importantes (CIPF), acuerdos para el establecimiento de normas (Codex Alimentarius), alerta temprana (GEWS) y sistemas de recopilación de datos esenciales. En el decenio de 1990, cuando las grandes organizaciones internacionales de desarrollo habían abandonado en gran medida los imperativos de la producción agrícola y de la seguridad alimentaria y nutricional, la FAO mantuvo la atención internacional con respecto a estas cuestiones con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. La EEI realizó una amplia evaluación de la labor actual de la FAO y los resultados se exponen en el Capítulo 3 del presente informe. El examen confirmó que la FAO sigue generando una serie de productos y servicios que se valoran mucho y que sencillamente no hay fuentes alternativas para muchos de ellos. Aunque muchos representantes gubernamentales fueron muy críticos con la FAO en las entrevistas de la EEI, también estuvieron de acuerdo con el consenso general internacional sobre el hecho de que

la FAO es necesaria y sigue proporcionando una serie excepcionalmente amplia de productos y servicios pertinentes y eficaces.

13. No obstante, la EEI llegó también a la conclusión de que la FAO dilapida recursos a menudo, ofreciendo productos y servicios cuyos resultados o consecuencias son poco significativos en ámbitos en los que ya no tiene una ventaja comparativa. Se observó que muchas actividades de desarrollo de la FAO comprendían intervenciones pequeñas y no estratégicas con poca o ninguna perspectiva de repetición en otros lugares o de generar beneficios sostenibles. Se observaron problemas similares con algunos de los productos normativos. Si la FAO tuviese que desaparecer, no se la reinventaría tal como es actualmente, sino de forma que i) reforzara los ámbitos en que destaca, sus innegables aspectos positivos y la continuidad de su pertinencia; ii) fortaleciera selectivamente ámbitos de trabajo fundamentales que se han debilitado; y iii) suprimiera sus actividades en otros ámbitos.

14. **Mensaje 4: El mundo necesita que la FAO desarrolle todo su potencial de contribución al siglo XXI, lo que sólo se logrará si se alcanza un nuevo consenso político basado en una confianza renovada y en el respeto mutuo.** La FAO posee muchos de los elementos fundamentales necesarios para construir una base sólida desde la que proyectarse con éxito en la escena mundial. Las amplias reformas que están teniendo lugar en las Naciones Unidas ofrecen la oportunidad, el incentivo y el impulso que la FAO necesita para emprender una renovación institucional basada en sus puntos fuertes y en sus ventajas comparativas. Sin embargo, esta iniciativa no puede construirse a partir de los viejos planteamientos: hace falta una transformación. Esto sólo podrá lograrse si se alcanza un nuevo consenso entre los Estados Miembros basado en una confianza renovada y en el respeto mutuo. Dicho consenso es un requisito previo para establecer con éxito los mecanismos, los instrumentos y la cultura orientados hacia los resultados y centrados en los destinatarios que la FAO necesita si quiere responder a los desafíos del siglo XXI.

15. **Mensaje 5: Hay que reorientar los objetivos. La importancia y la eficacia que la FAO tenga en el futuro dependerán de que se potencien unas capacidades estratégicas y normativas centradas en las nuevas realidades que afrontan la alimentación y la agricultura y en la creación de los amplios entornos favorables que se necesitarán para abordar dichas realidades.** Ahora se ha demostrado ya claramente que la situación mundial de la alimentación ha cambiado considerablemente. La producción crece ahora más lentamente y no es adecuada con respecto al crecimiento de la población y de los ingresos ni en relación con las nuevas pautas de demanda de productos ganaderos, cultivos de mayor valor y biocombustibles. Además, también se ha demostrado claramente que crece la presión sobre las técnicas de producción y modelos de cultivo existentes como consecuencia del cambio climático, de la urbanización y del crecimiento demográfico. Asimismo, se ha demostrado claramente que aquellos países menos adelantados (PMA) que también padecen déficit de alimentos sufren tasas más elevadas de malnutrición en sus poblaciones que aquellos que se encuentran en equilibrio nutricional o cerca de dicho equilibrio.

16. Es necesario que la FAO responda eficazmente a estas realidades si tiene que responder con éxito los nuevos retos más amplios que supone la consecución de la seguridad alimentaria. Esto significa que tiene que ser capaz de ocuparse simultáneamente de la producción de alimentos, de los medios de vida y del acceso a los ingresos y a los alimentos, lo que exigirá capacidades de previsión y elaboración normativa que integren múltiples factores y que aborden estas cuestiones de forma global. Las tecnologías de producción seguirán siendo esenciales, pero solo puede alcanzarse una utilización limitada de estas tecnologías, salvo que se asegure un entorno favorable de políticas, instituciones, legislación e infraestructura. Es en estos últimos ámbitos donde la FAO debería ser capaz de demostrar su principal ventaja comparativa como la única organización de ámbito mundial con un mandato específico de asegurar la integración de todos estos factores.

17. Esto también exige un cambio importante en los planteamientos de la FAO y en su actual prioridad y programa estratégicos para un desarrollo rural y de base agrícola. El cambio preciso se

referiría a los entornos favorables más amplios que se necesitan para la seguridad alimentaria y la nutrición adecuada a través de la producción, el empleo, los medios de vida y la generación de ingresos. En este contexto, se alentó a la EEI a tomar nota de que la generación de ingresos rurales era una esfera de análisis normativo de la FAO y de que los agronegocios comienzan a resultar más prioritarios. El empleo, la generación de ingresos y el suministro de alimentos se realizarán a menudo a través de pequeñas explotaciones agrícolas e iniciativas de ingresos suplementarios. Sin embargo, cada vez más se encontrarán en pequeñas y medianas empresas donde la inversión en agricultura puede unirse con los conocimientos sobre gestión para obtener productos de valor añadido y para añadir valor en la cadena de suministro. Esta reorientación también facilitará una mayor contribución de la agricultura al desarrollo económico general. Si se crean empleo e ingresos en los sectores más productivos, se disminuirá también la presión sobre las zonas vulnerables.

18. En general, la FAO puede aportar poco de forma directa a estas empresas y a sus empresarios. Sin embargo, puede trabajar con los gobiernos a fin de reducir los costos de transacción a través de políticas favorables (por ejemplo, marcos reglamentarios sobre derechos, normas, estándares y mecanismos institucionales) y un entorno que comprenda la garantía de servicios y la aportación de infraestructura rural. Ello supone un cambio importante en la labor de la Organización sobre desarrollo agrícola y rural con respecto a las políticas, el comercio, las instituciones y la producción. Por tanto, el punto de comienzo para la estrategia y el análisis de la FAO debe conllevar una reorientación de los objetivos.

19. **Mensaje 6: La FAO necesita con urgencia tomar decisiones estratégicas difíciles. No se puede intentar seguir “arreglándoselas”.** En casi todos sus Programas de Trabajo y Presupuesto (PTP) de las últimas dos décadas, la FAO se ha enfrentado a un aumento de las diferencias entre los medios y los fines, al que ha respondido básicamente con dos medidas. La primera, reducciones de personal y algunos intentos por obtener aumentos de eficiencia (véase el Capítulo 6), no ha resuelto el problema. La segunda ha consistido en “arreglárselas” con una reducción generalizada de casi todos los programas y departamentos (véase el Capítulo 7). Estas respuestas han servido principalmente para agravar el problema de la falta de medios en relación con los fines. En general, la Organización no ha sido capaz de tomar decisiones estratégicas difíciles con miras a alinear los medios con los fines. Un resultado de esta situación es que las prioridades de la Organización han perdido progresivamente claridad.

20. Esto ha llevado demasiado a menudo a que la FAO trabaje en condiciones de gestión de crisis. Aunque el actual Director General realizó valerosos intentos de lograr grandes avances para revitalizar la Organización (por ejemplo, las reformas iniciales de 1994-1995, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y las más recientes propuestas de reforma de 2005-2006), esos intentos no tuvieron el efecto deseado. Por tanto, los principales esfuerzos de ajuste de la Organización repartidos en muchos bienios no han conseguido restaurar la confianza en la misma o una voluntad de incrementar su presupuesto por parte de sus principales contribuyentes. Por el contrario, el resultado de los ajustes a la baja en un bienio ha sido la exigencia de más de lo mismo para el próximo. La EEI no puede insistir lo suficiente en que la FAO está hoy al borde de un precipicio. Si la actual estrategia de “arreglárselas” continúa, su resultado será una rápida decadencia institucional.

21. Si la FAO quiere conservar su importancia y eficiencia, debe tomar decisiones complicadas que atañen a las principales prioridades, a la armonización de los medios y los fines y a la forma y el lugar de situar a la Organización en un mundo cada vez más complejo y competitivo. Hay decisiones estratégicas esenciales que se deben tomar en el ámbito de los bienes públicos mundiales. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones de la FAO, a nivel de la estructura de gobierno, se ha visto atrapado en un discurso engañoso de lo normativo *frente* a lo operativo. Además de contribuir a la desconfianza antes mencionada, esta evolución ha introducido en la Organización una confusión de las definiciones y los conceptos.

22. Algunos Miembros manifiestan la opinión de que la FAO no debería tener ninguna función importante que desempeñar aparte de la normativa. Otros tienden a considerar que el aspecto normativo interesa y beneficia fundamentalmente a los países desarrollados y mantienen que “lo que la FAO hace sobre el terreno es lo que verdaderamente cuenta”. Ambas posiciones suponen grandes excesos de simplificación y no tener en cuenta el mandato asignado a la FAO en su Constitución. La Constitución requiere específicamente que la Organización funcione tanto normativa como operacionalmente con el fin de producir bienes públicos de ámbito mundial y asegurar la accesibilidad de los mismos para aquellos que los necesitan. Cuando la EEI examinó estas dos posiciones más de cerca en amplias entrevistas con los representantes de los Miembros en Roma y en las visitas a los países, quedó claro que casi todos aceptaban que ello implicaba una continuidad mutuamente complementaria de la labor.

23. **Mensaje 7: La FAO tiene que convertirse en una Organización más flexible a la vez que sigue siendo un gestor responsable de fondos públicos. Necesita librarse de su cultura de aversión al riesgo, creando más eficiencia y eficacia.** Los desafíos de hoy no son los del mañana. La Organización ha sido conservadora y lenta en sus adaptaciones, ha tardado en diferenciar los cambios en los enfoques del desarrollo y las prioridades de las modas pasajeras. La capacidad para esta flexibilidad en el discernimiento y para la agilidad necesaria a fin de responder a situaciones cambiantes y a nuevos retos no puede obtenerse sin grandes cambios en la forma en que la FAO se organiza, el modo como trabaja, los comportamientos que busca y premia y los sistemas que aplica en su administración y su gestión de los recursos humanos. Exigirá un cambio de cultura tanto en la Secretaría como en los Órganos Rectores.

24. En la actualidad la FAO tiene una burocracia especialmente pesada y costosa que se caracteriza por: procesos excesivos de control previo, también llamado *ex ante*⁸ previo que suponen un examen y supervisión durante la ejecución de transacciones individuales y antes de su aprobación final; altos niveles de solapamiento, duplicación y costos de transacción, y bajos niveles de delegación de autoridad con respecto a las organizaciones de referencia. Esta pesada burocracia crea y refuerza una cultura organizativa de rigideces, autoridades muy centralizadas, débil comunicación y vínculos horizontales y aversión al riesgo. También limita considerablemente el potencial de la FAO de eficacia en el desarrollo a la hora de satisfacer las necesidades de sus Miembros.

25. Sin embargo, es necesario que la FAO ejerza su responsabilidad fiduciaria y garantice una ejecución eficiente (por ejemplo, dirigida por el nivel más bajo de la jerarquía al que corresponda la responsabilidad de la transacción) y eficaz (por ejemplo, la distribución de los insumos necesarios en apoyo de una acción de gran calidad y oportuna) de sus programas. Muchas actividades rutinarias todavía pasan a través de varios niveles jerárquicos (por ejemplo, los viajes, las solicitudes de horas extraordinarias y las cartas de acuerdo). Por otra parte, la aprobación definitiva de algunas transacciones corresponde a niveles muy altos (por ejemplo, la contratación de consultores mayores de 62 años por un importe superior a 150 dólares EE.UU. al día, la contratación de consultores internacionales para el Programa de Cooperación Técnica (PCT) o la autorización de pequeñas empresas de consultoría). Esto representa una merma de los escasos recursos humanos, que conlleva una pérdida de tiempo en la preparación y el examen de las solicitudes. Supone un freno importante sobre la eficiencia y la respuesta rápida y debilita la responsabilidad individual y la rendición de cuentas en las transacciones. Todos son responsables, pero nadie es responsable. El costo de los controles previos de las transacciones que supongan compromisos financieros debe ser proporcionado al valor de la transacción (por ejemplo, con respecto a las horas extraordinarias del personal de apoyo) y ajustarse en función de la posible pérdida (por ejemplo, en los viajes). La EEI considera que la FAO no ha alcanzado un equilibrio deseable en el ejercicio de las responsabilidades fiduciarias y de realización de los programas, y

⁸ La expresión *ex ante* hace referencia a la aprobación y a las medidas de control que se aplican **antes** de que el acto sometido a control tenga lugar. Contrasta con las medidas de control y validación *ex post* aplicadas **después** de que tenga lugar el acto sometido a control (es decir, con carácter retrospectivo).

que es preciso un cambio en el “modelo de actividad”. Dicho cambio podría basarse en las mejores prácticas de otras organizaciones.

26. Al mismo tiempo, los usos vigentes para la aprobación de las transacciones afectan a las prácticas diarias del personal de la FAO, que se vuelve contrario a asumir riesgos, reacio a tomar decisiones, a innovar e incluso a ejercer la autoridad que tiene. Las críticas a las acciones a destiempo son quizás suficientes: “*El consultor llegó con tres semanas de retraso, pero seguimos todas las normas*”. Normalmente, las críticas a una innovación o a una decisión oportuna que no tuvo éxito pesan más que las felicitaciones por asumir un riesgo con buenos resultados. Para favorecer el cambio, la gestión de los recursos humanos necesitará establecer incentivos positivos, recompensar la excelencia, alentar la asunción de riesgos bien fundamentada y la aceptación de los errores como oportunidades de aprender y de renovarse continuamente. Al mismo tiempo, la delegación efectiva de responsabilidades requerirá hacer hincapié en la capacitación del personal y la mejora de los sistemas administrativos de la Organización, así como un aumento del seguimiento posterior⁹. El desafío más importante es abrir la Organización a la iniciativa y la responsabilidad individual y eliminar la arraigada cultura de aversión al riesgo en los órganos rectores, la Administración y el personal.

27. **Mensaje 8: Como organización portadora de saberes, la labor de la FAO es apoyar a los Miembros para hacer que las necesidades del mundo en el terreno de su competencia se satisfagan plenamente, y no necesariamente realizar cada tarea por sí misma.** La FAO debe desempeñar más bien funciones de facilitación y centrar sus actividades de ejecución en los ámbitos en los que tiene una ventaja comparativa. En este momento, debe integrarse estratégicamente para garantizar que el conocimiento sobre alimentación y agricultura a escala mundial llegue a quienes lo necesiten, en el momento en que lo necesiten y de forma que puedan acceder a él y utilizarlo para contribuir a los tres objetivos de los Estados Miembros, según lo especificado en el Marco Estratégico de la FAO para 2000-2015:

- a) la promoción debe emitir mensajes sobre normas técnicas y ayudar a impulsar un programa de políticas corporativo a escala mundial. Como organismo de las Naciones Unidas encargado de un sector fundamental, la FAO tiene mensajes importantes (en algunos casos, imprescindibles) que el mundo tiene que escuchar, pero que no están siendo escuchados de la forma adecuada. Hay que hacer un esfuerzo concentrado y continuo en un menor número de mensajes fundamentales, al tiempo que también se llevan los instrumentos de promoción a los ámbitos técnicos de la FAO;
- b) el apoyo en materia de políticas debe ayudar a los países y a la comunidad mundial a tomar sus propias decisiones fundamentadas (ámbito en el que su neutralidad a menudo proporciona a la FAO una ventaja comparativa absoluta¹⁰);
- c) la creación de capacidad debe realizarse como un conjunto integral que reúna la cooperación técnica, el acceso al conocimiento, la experiencia y la toma de decisiones, actuando la FAO a la vez como proveedor y facilitador. El apoyo directo a la aplicación de tecnologías de producción diferenciadas de las políticas y capacidades adecuadas es cada vez menos necesario. Los propios Estados Miembros, así como otras muchas fuentes competidoras, pueden cumplir normalmente esta función (véase el Capítulo 3).

⁹ También se hace referencia a medidas de control y validación *ex post*, aplicadas **después** de que el acto sometido a control ha tenido lugar, es decir, que tienen carácter retrospectivo.

¹⁰ En términos económicos, una ventaja comparativa se define como la capacidad de producir un bien o servicio (o conocimiento) con un costo de oportunidad menor que cualquier otro actor económico. No obstante, resulta difícil medir la ventaja comparativa, especialmente en situaciones que no son de mercado y en el terreno de los bienes públicos (como es el caso de la FAO). La EEI ha abordado la ventaja comparativa tratando de determinar las esferas en las que la FAO es el único proveedor de un bien o de un servicio (ventaja comparativa absoluta); aquellas en las que produce un bien o servicio mejor que otros proveedores y aquellas en las que está demostrada la elevada eficacia y repercusión de la labor de la FAO en relación con la de otros proveedores.

28. **Mensaje 9: La FAO debe fortalecer su función en la gobernanza mundial,** convocando, facilitando y sirviendo de fuente de referencia para unas políticas mundiales coherentes y para la elaboración de códigos, convenios y acuerdos a escala mundial. El objetivo estratégico de la Organización debe ser reconstruir una voz que tenga autoridad y sea eficaz, que hable en nombre de la población del medio rural, de las personas que sufren hambre y de todos los que se puedan beneficiar de la función de la agricultura en la economía, incluyendo a los consumidores. La FAO es la única organización mundial que habla por estas personas. En el mejor de los casos, presta una atención secundaria a sus responsabilidades de gobernanza a nivel mundial (armonizar las necesidades de acción colectiva para lograr el bienestar de la humanidad a través de la agricultura y la alimentación). Fue el fracaso de la gobernanza mundial lo que, en primer lugar, llevó a la creación de las Naciones Unidas y de la FAO. Los órganos rectores de la FAO tratan con poca frecuencia los grandes temas de la política mundial considerados centrales para la Organización por sus arquitectos. Cuando lo han hecho, no ha sido generalmente por iniciativa propia, sino en respuesta a la del Director General. En esto, como en otros ámbitos de su trabajo, la FAO debe tener en cuenta las necesidades de los Miembros, las ventajas comparativas que posee y las posibilidades de establecer asociaciones y alianzas. Lo importante es asegurarse de que la gobernanza mundial satisfice las necesidades de las personas a las que se dirige la labor de la FAO, y no necesariamente que la FAO tome la iniciativa en todas las esferas.

29. **Mensaje 10: La gobernanza de la FAO es débil y está fallando a la Organización.** La gobernanza de la FAO no ha asegurado una estrategia adecuada de la Organización, con prioridades realistas, no ha asegurado que los medios se correspondan con los fines ni ha estado evaluando el rendimiento de la Secretaría comparándolo con los objetivos convenidos. La división de funciones y responsabilidades entre los órganos rectores y la Administración ha dejado de estar claramente delimitada. Para aquellos países que no pueden obtener su propio asesoramiento independiente, la falta de oportunidad para la prestación de tal asesoramiento a los órganos rectores sobre materias importantes también puede suponer una desventaja.

30. **Mensaje 11: La FAO cuenta con un personal competente, fuertemente comprometido con la misión de la Organización, pero constreñido por las estructuras fragmentadas de la FAO y por unos sistemas de gestión rígidamente centralizados.** Los recursos humanos de gran calidad son el activo más valioso de una organización poseedora de saberes como la FAO. El personal de la FAO es, en su mayor parte, personal competente con altos niveles de conocimientos técnicos y un fuerte compromiso con la misión de la Organización. Sin embargo, actualmente se encuentra desmotivado. Si bien esto es, en parte, resultado de la disminución de los recursos y de la incertidumbre respecto a su futuro, el personal también se siente constreñido por unos sistemas de gestión y administración que han crecido en exceso. Aunque a menudo se sienta abrumado por la carga de trabajo, en realidad el personal está infrautilizado. Esto impide a la Organización alcanzar su pleno potencial y socava su eficacia.

31. **Mensaje 12: En el seno de la FAO están muy extendidos el deseo y la disposición a los cambios de fondo, pero también el escepticismo sobre la capacidad de los altos directivos y los órganos rectores para llevarlos a cabo.** La EEI encontró una gran disposición a contribuir a la renovación institucional. Es necesario aprovecharla y encauzarla antes de que se malogre. Las señales de alarma ya son visibles. Junto con el firme compromiso del personal de la FAO, existe un grado similar de pesimismo sobre su futuro, que se basa en la incredulidad sobre la voluntad de los órganos rectores y los altos directivos de dirigir los profundos y amplios cambios que son necesarios.

32. **Mensaje 13: La FAO tiene un margen de mejora en cuanto a eficiencia se refiere.** Estos esfuerzos pueden añadirse a las muchas acciones positivas emprendidas desde 1994 para cuantificar y lograr ahorros por eficiencia, y aprovechar el hincapié hecho en la racionalización con ocasión de las reformas de 2005-2006. Sin embargo, para seguir ahorrando será necesario un vigoroso esfuerzo a fin de eliminar la excesiva burocracia de la FAO, reducir las estructuras jerárquicas ineficientes y costosas, fusionar y desjerarquizar unidades, simplificar y agilizar los procedimientos y modificarlos de manera que, en lugar de describir detalladamente la forma de

realizar la transacción, establezcan los criterios que se deben cumplir y el proceso general que se debe respetar. En el informe de la EEI se identifican muchos ámbitos en los que la FAO podría aumentar la relación costo-eficiencia. El cambio de una cultura caracterizada por la aversión al riesgo a otra de responsabilidad con un seguimiento posterior es quizá el elemento más importante.

33. **Mensaje 14: La FAO no se merece la “mala fama” que generalmente tiene como asociada.** Aunque esta mala fama siga existiendo en algunos ámbitos, por lo general la FAO ha demostrado ser un asociado sincero y eficaz, y se está esforzando por serlo también en otras, a pesar del inconveniente de los pocos recursos disponibles para hacer eficaces las asociaciones. La percepción externa de la Organización como un asociado poco deseable no está al día de la nueva realidad que la FAO ha ido construyendo en los últimos años bajo el actual liderazgo, incluido su apoyo activo a la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas. La FAO todavía tiene que superar muchos desafíos internos para llegar a ser un buen asociado: los principales son su farragosa burocracia y los bajos niveles de delegación de autoridad hacia las oficinas descentralizadas, que minan la flexibilidad y la agilidad de la respuesta de la Organización ante las necesidades de sus asociados de las Naciones Unidas y de otros sectores.

34. **Mensaje 15: En algunos círculos existe una percepción errónea respecto de las dimensiones y recursos de la FAO.** Esto ha impedido la formación de una opinión clara sobre la Organización, su potencial, lo que cabe esperar de ella de forma realista y sus necesidades en materia de recursos. Hacen falta unas perspectivas mejores y más realistas de las dimensiones reales de la FAO. El presupuesto ordinario anual de la FAO, de 370 millones de dólares EE.UU., y sus 3.072 funcionarios, son unas cifras bastante modestas en comparación con un mandato de alcance mundial y en crecimiento. Por ejemplo, el personal total de los 16 centros de investigación agrícola internacional del GCIAI es de 7.874 personas, más del doble que el de la FAO, y el presupuesto básico del GCIAI es ligeramente mayor que el de la FAO. Por otra parte, en 2005 el presupuesto del Departamento de bosques y lucha contra incendios del Estado de California era de 700 millones de USD; el Organismo de Normas Alimentarias del Reino Unido tiene 2.400 empleados con dedicación exclusiva y el presupuesto del Departamento Federal de Agricultura de Sudáfrica era de 207 millones de USD en 2004, además de los presupuestos de las provincias.

35. **Los 15 mensajes principales llevan a la EEI a reafirmar el mensaje nº 1: Reforma con crecimiento. Es difícil prever un avance de la FAO sin un acuerdo claro sobre un programa de reformas importantes y sostenidas y sobre el aumento de los recursos necesario para ello.** La FAO se encuentra en una situación financiera difícil. Sus competencias generales y su capacidad de prestar servicios se han visto gravemente menoscabadas en muchos ámbitos como resultado del constante declive de sus recursos totales, especialmente del Presupuesto Ordinario. La situación financiera es a un tiempo causa de estos problemas y consecuencia de otros más profundos. Paradójicamente, un presupuesto en disminución, unido a los compromisos con el personal que tiene determinados conocimientos y especialidades (a lo que se suman las reglamentaciones sobre personal de todo el sistema de las Naciones Unidas), hace que sea más difícil ajustar las prioridades que en el caso de un presupuesto en crecimiento, en el que se pueden asignar recursos adicionales a las esferas prioritarias. La confianza necesaria para que crezca la financiación no se materializará a no ser que antes se corrijan los problemas más profundos de dirección y opciones estratégicas, procesos de gestión, obstáculos estructurales y administrativos y de cultura básica de la Organización. Del mismo modo, a medida que la FAO afronta sus otros problemas esenciales, necesitará y se merecerá nuevos fondos.

36. **Lo que hace falta ahora es un gran conjunto de reformas de transformación con crecimiento,** un camino hacia delante acordado entre los Miembros en consulta con la Secretaría, que dará lugar a la FAO del siglo XXI. La FAO no puede cumplir las expectativas de sus Miembros, aprovechar sus ventajas comparativas o mantener sus competencias básicas con nuevas reducciones en la cuantía real de su presupuesto. Las reformas orientadas a la

transformación deberían actuar como desencadenante para el aumento de los recursos, lo que a su vez permitirá que se lleven a cabo las reformas.

37. Los ocho capítulos de la presente evaluación dicen en conjunto mucho de la historia de la FAO desde sus inicios, hace más de seis décadas. El Capítulo 2 nos recuerda que la FAO se fundó con la misma idea noble que las Naciones Unidas: “Nunca más una guerra mundial, y nunca más las condiciones que han llevado a una guerra mundial”. En el Capítulo 2 se analiza la trayectoria de los 60 años de la Organización, caracterizados por una constante transición de la estabilidad a la turbulencia, de la expansión a la contracción económica, de ser el único proveedor a pertenecer a un gran conjunto de proveedores.

38. La FAO no ha gestionado satisfactoriamente esta transición. La decadencia que comenzó en el decenio de 1980 está acelerándose ahora rápidamente. La Organización ha entrado en una fase en la cual se produce una crisis con respecto a su futuro. Desde 1994-1995, el presupuesto ordinario ha decrecido en términos reales en un 22 % y los recursos totales con los que cuenta la Organización, excepto los fondos extrapresupuestarios no destinados a emergencias, en un 31 %.

39. Si se mantiene la tendencia actual, el presupuesto ordinario disminuirá otro 11 % en los próximos tres bienios. En el supuesto de que no cambie la pauta de las contribuciones extraordinarias de los últimos tres bienios, el total de los recursos financieros bienales de la FAO, sin incluir los destinados a emergencias, habrá disminuido en 2012 hasta unos 716 millones de USD de 1994-1995, es decir, una reducción de 90 millones de USD, aproximadamente, desde 2006-2007. Al mismo tiempo, si en 2012 se mantiene la tendencia actual: i) la FAO seguirá intentando suministrar la mayor parte de los bienes y servicios que suministra actualmente; ii) todos o casi todos sus programas habrán seguido reduciéndose; iii) habrá aumentado el número de sus oficinas de campo pero sin los recursos financieros adecuados para que funcionen; y iv) sus competencias técnicas básicas, centradas en su Sede, habrán caído muy por debajo de la masa crítica en muchos ámbitos fundamentales.

40. Un segundo peligro es que se alargue excesivamente el debate sobre el informe y las propuestas de la EEI entre los Miembros y la Secretaría, que cada uno haga hincapié en los aspectos del informe y las recomendaciones que prefiera o que no le gusten, y que se continúe argumentando sobre posturas ideológicas en lugar de examinar los datos de hecho. Al final, habrá algunos cambios, pero serán marginales (demasiado pequeños, demasiado tardíos) y no reavivarán la confianza de los Miembros ni invertirán la trayectoria descendente a la que se ha hecho referencia anteriormente.

41. En este sombrío panorama, el mundo saldrá perdiendo. La importancia de la FAO no radica en que sea la FAO, sino en que las instituciones mundiales serán menos útiles al mundo, y en particular a sus habitantes más pobres, de lo que éste tiene el derecho de esperar. El desafío fundamental que abordó la EEI fue ayudar a evitar que esto sucediera al “abarcar todos los aspectos de la Organización”, procurando “ayudar a fortalecer el sentido de unidad y propósito entre los Miembros de la Organización, para adecuar la FAO al siglo XXI y a los futuros cambios”. La principal conclusión de la EEI es que esto sólo es factible a través de un programa amplio de renovación institucional. Aunque los fondos complementarios son sin duda una necesidad básica, no se pueden resolver los problemas ni superar los desafíos únicamente mediante unos pocos ajustes secuenciales o una afluencia de nuevos fondos.

EL CAMINO POR RECORRER

42. A partir de su evaluación basada en datos sobre las actividades de la FAO, la EEI está convencida de que sólo puede llegarse a un camino futuro que tenga éxitos y merezca ser recorrido a través de una nueva combinación de “reforma con crecimiento” entre los Miembros, consolidada por una visión compartida de la labor futura de la FAO. El asunto fundamental es cómo lograrlo.

43. Algunos Miembros de la FAO se decidirán por un “crecimiento financiero en primer lugar como requisito previo mínimo para la reforma”. Otros preferirán “reformas importantes y duraderas antes del crecimiento financiero”. La conclusión fuerte de la EEI es que la persistencia de estas formulaciones opuestas solo puede dar lugar a un mayor bloqueo, a una acentuación de la desconfianza mutua y a un futuro sombrío para la Organización. De hecho, la EEI llega a la conclusión de que, si persisten estas dos formulaciones, la decadencia de la Organización hacia la marginalidad y la irrelevancia se acelerará. Si los Miembros de la FAO no pueden hallar la determinación política y los medios para conseguir una reforma y un crecimiento simultáneos en un conjunto unificado interdependiente, la Organización no estará a la altura de las necesidades y retos del siglo XXI.

44. La EEI considera que una primera señal esencial a fin de romper el actual bloqueo sería el acuerdo de no seguir disminuyendo los recursos del presupuesto ordinario en términos reales. En opinión de la EEI, continuar aplicando el “crecimiento nominal cero” (CNC) no es sostenible si los Miembros de la FAO quieren de verdad tener una organización “adecuada para el siglo XXI y para los retos futuros”. Los pasos que es necesario dar son pasos que crean confianza y entendimiento mutuo. A este respecto, la EEI ha llegado a la conclusión de que una señal de crecimiento real cero (CRC) para el próximo bienio es probablemente el requisito mínimo para la formulación de un programa de reformas de transformación. Esta medida no conllevaría un crecimiento real, pero indicaría una voluntad de estabilizar la organización y de poner seriamente a prueba el programa de “cambio con crecimiento”. Si no se produjeran los cambios de transformación requeridos para el futuro de la FAO, el experimento habría fracasado, desgraciadamente, y se volverían a producir las reducciones presupuestarias.

45. En consecuencia, la EEI considera que sus primeras dos recomendaciones son fundamentales para las perspectivas de reforma con éxito y crecimiento. Son las siguientes:

46. **Recomendación 1.1: La EEI recomienda la formulación de un Plan de Acción Inmediata (PAI) después de la Conferencia de 2007 de 3 ó 4 años** basado en las recomendaciones contenidas en el informe de la EEI y en toda directriz general que proceda de la Conferencia. El Plan de Acción Inmediata requeriría la elaboración de un calendario de etapas principales para todos los productos concretos acordados y que se proporcione la base para un seguimiento del cumplimiento de cada una de ellas a través de indicadores de los progresos realizados. También se debería elaborar, como parte integrante del PAI, un plan de comunicaciones para mantener permanentemente informados de los progresos a los Miembros, a la Secretaría de la FAO y a los principales asociados. Algunas de las recomendaciones corresponderían a la categoría de “éxito rápido” (es decir, recomendaciones que podrían aplicarse en 2007 y a lo largo de 2008), dando muestras tempranas de progreso, lo que contribuiría a generar impulso y a crear confianza. Otras recomendaciones son a largo plazo, por lo que su seguimiento debería llevarse a cabo mediante informes periódicos sobre sus progresos.

47. La responsabilidad del PAI debe ser compartida por los órganos rectores y la Secretaría. Su finalidad es garantizar el futuro de la FAO como la organización mundial dinámica, digna de crédito, fiable y eficaz que sus creadores pretendían que fuera. Se trata claramente de una responsabilidad de la estructura de gobierno, pero sólo se puede materializar mediante procesos que lleven a la titularidad y la gestión conjuntas de los órganos rectores y la Administración. No se debe perder el impulso o se perderá también la oportunidad de realizar reformas con crecimiento.

48. **Recomendación 1.2:** Como parte de la discusión general y del acuerdo en la Conferencia de noviembre de 2007 con respecto a los principales procesos y prioridades para avanzar más allá de la Conferencia, los órganos rectores podrían examinar los siguientes mecanismos:

- a) el Plan de Acción Inmediata debería debatirse en un período de sesiones extraordinario abreviado de la Conferencia que tendría lugar en la segunda mitad de 2008, lo que permitiría la adopción de decisiones claras de aplicación, que incluirían las repercusiones presupuestarias, a partir de enero de 2009. Como parte

del proceso, se estimula a los órganos rectores y a la Administración, en el marco de sus competencias respectivas, a **crear un grupo de trabajo compuesto de representantes de la Administración y de los Miembros con el fin de facilitar la elaboración del Plan de Acción Inmediata. La Secretaría de la FAO redactaría las contribuciones destinadas al examen del grupo de trabajo;**

- b) también se propone **la continuidad de un mecanismo como los Amigos del Presidente o un comité del Consejo o de la Conferencia a fin de elaborar propuestas para la reforma de la gobernanza y proporcionar un foro para que todos los Miembros debatan las propuestas que resulten del grupo de trabajo** con el objetivo de llegar a un acuerdo en un período de sesiones extraordinario de la Conferencia en 2008;
- c) el grupo de trabajo recibiría información de la Administración sobre sus intenciones de reforma y examinaría y recomendaría a los Amigos del Presidente (o al comité del Consejo o de la Conferencia) propuestas de reforma en ámbitos de responsabilidad común, tales como el establecimiento de prioridades. Es necesario dejar muy claro que, al formular esta recomendación, la EEI no está proponiendo una cogestión de la FAO. De hecho, muchas de las reformas recomendadas en el Capítulo 4 sobre la gobernanza van dirigidas a fortalecer la función y la autoridad de la Administración y a asegurar mayor claridad sobre las funciones de la Administración y de la estructura de gobierno. Sin embargo, el objetivo del PAI sería garantizar el futuro de la FAO. Éste es un objetivo claramente de responsabilidad conjunta de la estructura de gobierno y de la Administración. Un objetivo central del grupo de trabajo recomendado por la EEI es crear una confianza compartida entre los Miembros y entre los Miembros y la Administración con respecto a los componentes, el calendario y los requisitos del PAI. Además, se proponen para el PAI muchas recomendaciones acerca de la propia gobernanza. La inclusión y la posterior disposición de las mismas solo puede determinarse a través de la gobernanza. Por tanto, se tiene la esperanza de que el carácter consultivo y de mutuo compromiso del proceso destinado a preparar el PAI dé como resultado un alto grado de participación de todos los Miembros y de participación conjunta de éstos y de la Administración;
- d) los órganos rectores tal vez convengan en sus períodos de sesiones de noviembre de 2007 en cambios que tengan repercusiones de costo limitadas y sobre los que se produzca un acuerdo común. Entre ellos podrían encontrarse aquellos cambios institucionales que puedan facilitar la elaboración y la realización del Plan de Acción Inmediata.

49. En términos prácticos y de secuencia, se sugiere el siguiente calendario para un Plan de Acción Inmediata (PAI) concertado y su aplicación inicial:

- a) **Noviembre de 2007 – períodos de sesiones del Consejo y de la Conferencia:** refrendo de la creación de un grupo de trabajo encargado de la preparación del PAI a partir del informe de la EEI y continuación de un mecanismo similar a los Amigos de la Presidencia o creación de un comité del Consejo o de la Conferencia. También se debería llegar a un acuerdo sobre el fundamento financiero del PAI, que se debería fijar en una cuantía no inferior al crecimiento real cero para el bienio 2008-2009, aceptándose el examen de los costos adicionales de la reforma en el período de sesiones extraordinario de la Conferencia en 2008;
- b) **Diciembre de 2007 – agosto/septiembre de 2008:** el grupo de trabajo conjunto y los Amigos del Presidente elaboran el PAI a partir de las recomendaciones de la EEI. El plan comprendería recomendaciones sobre prioridades, calendarios, recorrido fundamental, etapas principales y necesidades de trabajo y recursos. El Presidente Independiente mantendría permanentemente informados de los avances registrados a todos los Miembros.
- c) **Septiembre/noviembre de 2008:** un período de sesiones extraordinario de la Conferencia examinaría la propuesta de PAI, la recomendación sobre sus

prioridades y sus necesidades de recursos. De llegarse a un acuerdo sobre el plan y la asignación de recursos, se pasaría inmediatamente a la aplicación. Con la excepción de las recomendaciones dirigidas específicamente a la estructura de gobierno, la gestión del Plan sería responsabilidad de la Secretaría. Al mismo tiempo, tendría lugar el debate preliminar de una propuesta de nuevo Plan a Plazo Medio y de Marco Estratégico de la FAO, según se explica y recomienda en el Capítulo 7 de este informe. La propuesta se aprobaría en el período de sesiones de la Conferencia de 2009 en la primera mitad de 2009 y constituiría la base para la decisión sobre un presupuesto de crecimiento integrado (Programa Ordinario y recursos extrapresupuestarios para 2010-2011). Comprendería la estipulación de opciones y prioridades estratégicas claras, especificidad de programas, costos de oportunidad, indicadores de resultados, instrumentos de seguimiento y evaluación (incluidos mecanismos de rastreo que involucren al Consejo o a uno de los Comités del Consejo), alineación de los medios con respecto a los fines y una estrategia para la movilización de recursos. En su conjunto, el PAI y el nuevo Plan a Plazo Medio/Marco Estratégico comprenderían los fundamentos para la preparación por parte de los Miembros de un pacto a más largo plazo con miras a la renovación de la FAO caracterizada por el “cambio con crecimiento”.

50. En el presente informe se formulan 109 recomendaciones diferentes que incluyen 313 productos concretos. El objetivo de los mismos es facilitar una transformación global de la FAO y la creación de un entendimiento, una confianza y un compromiso mutuos entre todos los Miembros con respecto al futuro de la Organización. En la Tabla 1.1 se muestra el número de recomendaciones y de subcomponentes sobre los que adoptar iniciativas (o de posible realización) por capítulos del presente informe.

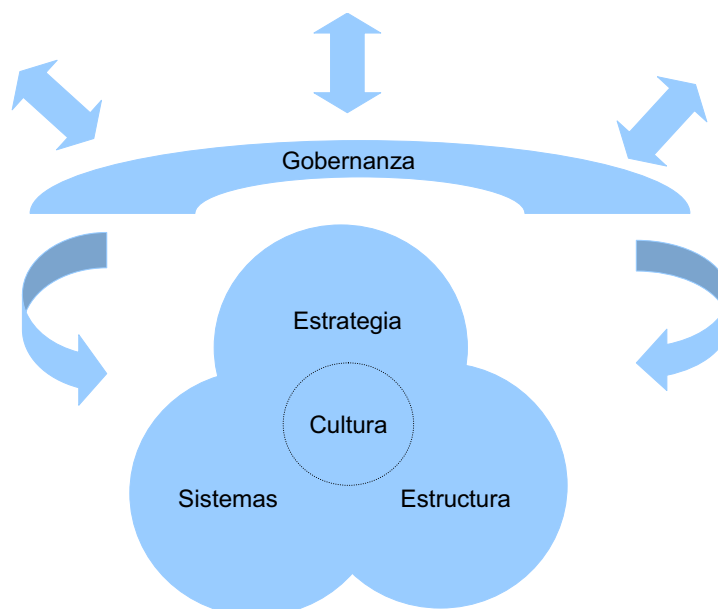
Tabla 1.1: Clasificación de las recomendaciones por capítulos		
Capítulo	Número de recomendaciones	Número aproximado de subcomponentes prácticos
1. La EEI en síntesis	2	3
2. Antecedentes y contexto	0	0
3. Pertinencia y eficacia de la labor técnica de la FAO para el siglo XXI	24	75
4. Estructura de gobierno	20	60
5. La FAO en el sistema multilateral - Alianzas	10	22
6. Situar la cultura, organización y estructura de la FAO	22	47
7. Ciclo del Programa de la FAO	11	37
8. Administración, Recursos humanos y Finanzas	20	69
Total	109	313

51. Muchas de las recomendaciones están interrelacionadas o son interdependientes. Por esta razón, se han organizado también en cuatro ámbitos para facilidad de referencia y como base propuesta para organizar el Plan de Acción Inmediata destinado a abordarlos. Claramente, tal vez no se acepten todas las recomendaciones de la EEI y sus correspondientes productos concretos, pero la EEI considera que el marco general de los cuatro ámbitos proporciona la imagen general de transformación institucional que la FAO necesita y que la orientación conjunta por parte de los Miembros y de la Administración hacia esta imagen general tal vez facilite a la Organización el camino por recorrer.

52. Los cuatro ámbitos son:
- ESTRATEGIA:** Renovación de una visión de la FAO a través de una nueva estrategia (38 recomendaciones y 113 productos concretos);
 - ESTRUCTURA DE GOBIERNO:** Invertir en la estructura de gobierno (25 recomendaciones y 84 productos concretos);
 - SISTEMAS Y CULTURA:** Cambio institucional y reforma de sistemas administrativos y de gestión (28 recomendaciones y 79 productos concretos);
 - ESTRUCTURA:** Reestructuración con el objetivo de la eficacia y de la eficiencia (16 recomendaciones y 34 productos concretos).

53. La Figura 1.2 representa la interrelación general entre los cuatro ámbitos. Las flechas de la Figura 1.2 reflejan la doble función de los órganos rectores: la función creación de confianza y de supervisión con respecto a la Secretaría (las flechas hacia abajo) y, en segundo lugar, la responsabilidad de los órganos rectores de asegurar que la FAO esté equipada para su mandato de liderazgo mundial y lo haga realidad en los terrenos de la alimentación, la agricultura y la nutrición (las flechas hacia arriba y hacia fuera).

Figura 1.2: Relación entre los ámbitos de recomendaciones de la EEI



54. Dentro de cada ámbito hay temas que se resumen y exponen más adelante en este capítulo. Tomadas conjuntamente, estas reformas recomendadas en el seno de los cuatro ámbitos constituyen un programa importante de renovación institucional.

55. Su aplicación tomará tiempo e involucrará a muchos actores: la Administración, los Miembros y el personal. Algunas de las recomendaciones y algunos de los productos posibles pueden alcanzarse fácil y rápidamente; en otros casos, existen dificultades y se requerirán tiempo, un esfuerzo considerable y múltiples actores. En algunos casos se necesitarán nuevos recursos financieros, mientras que, en otros, el costo será reducido. Algunas generarán ahorros de costos inmediatos, mientras que puede esperarse que otros den lugar a ahorros anuales en el medio plazo. Dada esta complejidad y con el objetivo de prestar asistencia a la Administración y a los Miembros en la formulación del Plan de Acción Inmediata, incluyendo los requisitos para su

aplicación, en el Anexo 1 del presente informe se resumen las recomendaciones por ámbitos y se muestran:

- a) propuesta o posibilidad de responsabilidad principal para cada uno de los productos concretos en relación con tres categorías generales: Administración, órganos rectores y Administración y órganos rectores actuando conjuntamente;
- b) una estimación de “índice de intensidad” para cada una de las actividades principales como indicador de la labor necesaria o del número de actores que resultarían involucrados. Cerca de un 16 % de los productos concretos son de baja intensidad (+), un 59 % de intensidad media (++) y casi un 25 % de intensidad alta (+++);
- c) en la Tabla 1.2 y en el Anexo 1 se presentan algunas estimaciones de costo muy preliminares y aproximadas. El equipo central de evaluación las ha elaborado utilizando la información proporcionada a petición del Servicio del Programa y del Presupuesto de la FAO. Las estimaciones muestran cantidades mínimas y máximas en tres categorías: C- costos no recurrentes asociados con las recomendaciones; A- Ahorros futuros; B- Repercusiones recurrentes sobre los costos. En el Anexo 1 se proporcionan los detalles por temas.

56. Es necesario destacar la naturaleza provisional y preliminar del Anexo 1. Las clasificaciones e indicadores proporcionados son solo indicativos, dirigidos a clarificar la finalidad detrás de las recomendaciones de la EEI a fin de prestar asistencia y orientar en la elaboración de más detalles en el Plan de Acción Inmediata. En particular, es necesario interpretar con prudencia los datos de la estimación de costo. Es posible esperar que cambien en función de las hipótesis formuladas, las decisiones adoptadas y un examen más detallado.

57. Solo como primer indicador y guía para la discusión y el examen por parte de la Secretaría y de los Miembros, la EEI propone los siguientes elementos a lo largo de cuatro años:

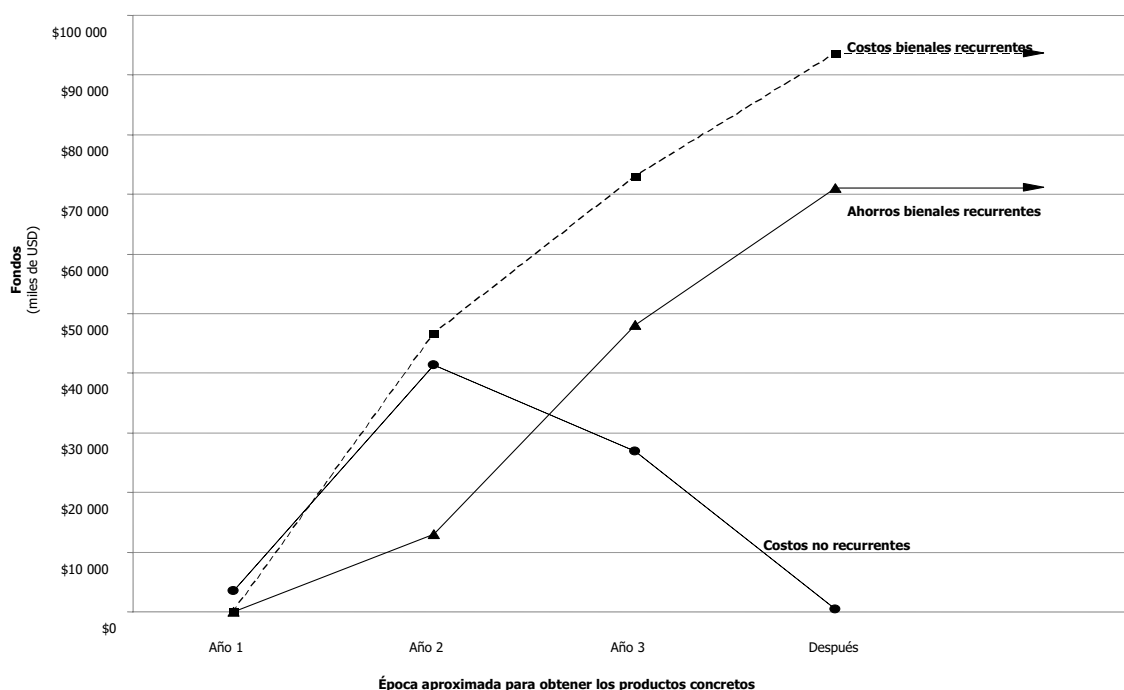
- a) costos no recurrentes de 62 a 76 millones de USD para reestructuración y transformación. Comprenden principalmente los costos del Plan de Acción Inmediata y la elaboración de un nuevo Marco Estratégico de la Organización (2-5 millones de USD), el costo de realinear a la Organización y sus recursos humanos, incluida la desjerarquización, las reasignaciones y los pagos por cese en el servicio (53-59 millones de USD), la elección de opciones estratégicas referentes al Programa Técnico (2-3 millones de USD) y la realización de un examen general de la gestión y la administración (3-5 millones de USD);
- b) ahorros bienales tras la finalización del Plan de Acción Inmediata y la introducción de cambios estructurales y de procedimiento, así como aumentos de eficiencia de 61 a 81 millones de USD. Éstos resultan principalmente de aumentos de eficiencia en los procedimientos administrativos (8,4-16,2 millones de USD), de la desjerarquización y la simplificación del organigrama de la Sede (25-26 millones de USD), la reorganización de la estructura descentralizada (12-20 millones de USD), opciones estratégicas referentes a las esferas prioritarias de trabajo de la Organización (9,6-11,2 millones de USD) y de asegurarse que las convenciones y otros acuerdos con rango normativo a los que la FAO presta servicio no suponen un costo recurrente en constante aumento para la Organización (4,6-4,7 millones de USD);
- c) repercusiones presupuestarias bienales recurrentes por 77,7-109,3 millones de USD.

Tabla 1.2: Panorama de costos provisionales por ámbitos			
Ámbito	Ahorros bienales recurrentes* <i>(en millones de USD)</i>	Costos bienales recurrentes* <i>(en millones de USD)</i>	Costos no recurrentes* <i>(en millones de USD)</i>
Recomendaciones generales			1,2 - 2,8
1. Estrategia	11,2 - 13,0	32,0 - 45,4	3,3 - 6,3
2. Gobernanza	0,6 - 0,8	14,2 - 18,1	0,4 - 0,5
3. Sistemas y cultura	8,4 - 16,2	14,1 - 16,8	7,5 - 11,0
4. Estructura	41,1 - 50,7	17,5 - 29,0	50,0 - 55,0
Total	61,3 - 80,7	77,7 - 109,3	62,4 - 75,6
<i>Costos de las obligaciones derivadas del cese en el servicio</i>		39,7	

* Estas estimaciones presuponen la realización de toda la reestructuración orgánica y programática en un plazo de 12 meses. Los retrasos reducirían tanto los ahorros inmediatos como los costos recurrentes.

58. En la Figura 1.3 se muestran los puntos intermedios de los costos y ahorros anteriores a lo largo de los próximos cuatro años.

Figura 1.3: Estimación aproximada de costos y ahorros derivada de las recomendaciones de la EEI
(véase también el Anexo 1)



LOS CUATRO ÁMBITOS DE UN PLAN DE ACCIÓN INMEDIATA

Ámbito I: Reavivar una visión de la FAO

Tema 1.1: Nuevo Marco Estratégico de la Organización

59. La FAO necesita urgentemente un nuevo Marco Estratégico de la Organización y la base para el Plan a Plazo Medio porque, por el momento:
- a) en la práctica no tiene actualmente un marco estratégico y a la pregunta “¿hacia dónde va la FAO?” le falta una respuesta clara;
 - b) la falta de una estrategia clara y acordada está perjudicando a la situación financiera de la FAO y a sus perspectivas financieras. Un marco estratégico apropiado es un fundamento esencial para el éxito en la movilización de recursos;
 - c) la FAO tiene que tomar decisiones importantes y difíciles en lo relativo a la estrategia y los programas: tiene que decidir qué puede y qué no puede hacer; qué necesita mantener y fortalecer y de qué se puede deshacer; qué es prioritario y qué no lo es. Necesita tener mayor claridad acerca de las ventajas e inconvenientes y de los costos de oportunidad, armonizar los medios y los fines y dejar de operar en ámbitos en los que éstos no coincidan. Necesita una estrategia coherente para la movilización de recursos. Necesita establecer objetivos claros de rendimiento por los que rendirá cuentas;
 - d) las decisiones y elecciones examinadas en el presente documento son los requisitos previos para crear mayor confianza entre los Miembros. La transparencia de estas decisiones y elecciones es fundamental para un debate honesto y constructivo entre los Miembros, en el que hablen entre sí y unos y otros se escuchen. Esto, a su vez, contribuirá a que haya más confianza.
60. La EEI recomienda que, después del Plan de Acción Inmediata en sí mismo, se dé la máxima prioridad institucional a la elaboración de una estrategia claramente formulada de la Organización y a un plan a plazo medio, que abarque todos los productos de la FAO, que sean comprendidos y ratificados por todos los Miembros y que estipulen inequívocamente las necesidades en función de los medios y los fines. La estrategia debería ser, como todas las buenas estrategias, ambiciosa, pero igualmente tendría que estar cimentada en el pragmatismo y enraizada en la realidad. Esta iniciativa proporcionará la guía estratégica y el marco orientador que dirija y canalice la energía y los recursos humanos y financieros de la FAO. Una realidad para una estrategia de la FAO es su situación de escasez financiera. Eso no se resolverá rápidamente, si bien la estrategia debería dirigirse a aliviar el problema a través de la demostración de resultados y repercusiones (Recomendación 7.1).
61. En cuanto al resultado, el Marco Estratégico de la Organización debería reunir los documentos y objetivos, antes separados, del Marco Estratégico y el Plan a Plazo Medio (Recomendación 7.1). El producto se derivaría entonces de las tres metas de alto nivel especificadas en el Marco Estratégico de 1999 (Recomendación 3.1). Estas metas son todas interdependientes, siendo la primera la más importante entre iguales:
- a) eliminar el hambre y la malnutrición (seguridad alimentaria);
 - b) hacer que la agricultura contribuya al desarrollo económico y social;
 - c) lograr una gestión sostenible de la base de recursos naturales para la agricultura y la alimentación.
62. El plan trazará una prioridades claras que respondan a los criterios aplicados por la EEI al analizar el programa técnico de la FAO (es decir, las prioridades indicadas por los Miembros; los asuntos de actualidad y el interés para los proveedores de fondos extrapresupuestarios; la utilización de las posibles ventajas comparativas de la Organización, entre ellas la capacidad existente y la interdisciplinariedad; y la posibilidad de establecer asociaciones (Capítulos 3 y 7)) y:
- a) establecerá prioridades estratégicas en la función básica de la FAO de gestión del conocimiento, determinando cinco o seis aspectos prioritarios de los programas

- señalados a partir de una perspectiva ampliada de los retos para el futuro proporcionados por los tres objetivos de los Estados Miembros que se incluyen en el Marco Estratégico (Recomendaciones 7.1 y 7.2);
- b) basará estos aspectos prioritarios en las ventajas comparativas absolutas y dinámicas de la FAO, reconociendo que donde antes la FAO solía actuar sola, ahora hay otros muchos participantes, y situará claramente a la Organización (Recomendaciones 7.2, 4.4 y 5.1 – véase también el tema “Estrategias componentes” más adelante);
 - c) integrará los marcos nacionales prioritarios a medio plazo en la estructura general de la planificación (Recomendación 3.2 A) y elaborará criterios indicativos de asignación para el PCT en las regiones basados en las necesidades de los países y realizará un seguimiento de los archivos utilizados en anteriores fondos del PCT (Recomendaciones 7.8 y 3.2 C) - véase el tema "Cooperación técnica a escala nacional y regional", más adelante);
 - d) incorporará el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo como plan integral y no separado (Recomendación 3.19); establecerá los objetivos en materia de rendimiento y resultados de los que la Organización rendirá cuentas, desplazando el centro de interés de los resultados a objetivos de mayor importancia y sus resultados conexos (Recomendación 7.2);
 - e) establecerá la cuantía general de recursos necesarios en relación con los objetivos de la Organización, integrando plenamente las contribuciones “extrapresupuestarias” al plan (Recomendación 7.1).

63. En el Capítulo 3 de la presente evaluación se incluye un examen de todas las esferas programáticas de la FAO y se intenta proporcionar orientaciones sobre la determinación de prioridades y la adopción de decisiones referentes a los costos de oportunidad (véase la Tabla 3.16). Las orientaciones se han basado en una serie de criterios de los que cada uno tiene asignada una puntuación de 1 a 4. Los criterios son: i) necesidad global con respecto a los tres objetivos de los Estados Miembros; ii) prioridad declarada de los Miembros; iii) resultados; iv) número de competidores o de fuentes alternativas de suministro; v) potencial para el apoyo extrapresupuestario. La mezcla de estos resultados sugiere posibles prioridades para la asignación de recursos de acuerdo con el nivel alto, medio o bajo que se expresa en la Figura 1.4.

Figura 1.4: Posibles prioridades para la asignación de recursos



64. La atención compartida de los órganos rectores y los administradores a las opciones relativas al marco estratégico generará necesariamente interés por la pregunta fundamental de dónde debería estar la FAO en el plazo de cuatro, seis, diez y quince años. Habría que elaborar esta idea en estrecha interacción con la Secretaría y los Estados Miembros. Será necesario un acuerdo satisfactorio a este respecto, que deberá tener lugar en ‘tiempo real’. La EEI recomienda que esto se haga a través de un grupo de trabajo constituido por los Miembros y la Secretaría. Es necesario que el grupo sea reducido para que pueda haber un verdadero debate. El grupo contribuiría a la labor de otro más amplio como los Amigos del Presidente o un comité del Consejo o de la Conferencia que serviría para mantener informados a todos los Miembros de la FAO sobre el progreso y las etapas principales que se hayan alcanzado, a la vez que se buscan reacciones y sugerencias, incrementando el sentimiento de participación. El Marco Estratégico también comprenderá un contrato de resultados para la gobernanza (Recomendación 4.14). Estos puntos se desarrollan con mayor extensión en el Capítulo 2 (Gobernanza).

65. **Calendario de acción:** tendría que prepararse un anteproyecto de Plan a Plazo Medio y uno de Marco Estratégico a tiempo para el período de sesiones extraordinario de la Conferencia propuesto para 2008.

Tema 1.2: Estrategias componentes (entre esferas técnicas)

66. La EEI ha recomendado la elaboración de estrategias de la Organización en una serie de temas que abarcan varios ámbitos técnicos simultáneamente. Constituyen componentes estratégicos esenciales para el Marco Estratégico general de la Organización (véase más arriba). Cuando puedan desarrollarse en paralelo con el Marco Estratégico general, supondrán elementos importantes para el mismo. Las versiones finales deberán ser congruentes y coherentes con los cinco o seis temas institucionales prioritarios aprobados para el Marco Estratégico general de la Organización. Entre estas “estrategias componentes” pueden citarse:

- a) una estrategia coherente y dinámica de movilización de recursos (Recomendación 7.6), que adapte plenamente los fondos del Programa Ordinario y las contribuciones extrapresupuestarias a las prioridades del nuevo Marco Estratégico de la Organización;
- b) una estrategia de comunicación y promoción (con algunos mensajes fundamentales comunes acordados con el FIDA y el PMA (Recomendaciones 3.4, 5.4.C y 5.10));
- c) una visión estratégica sobre la gestión del conocimiento (Recomendación 3.3), incluyendo las necesidades para la difusión del conocimiento (Recomendación 3.6);
- d) una estrategia de asociación (que aplique las recomendaciones de la Evaluación de Asociaciones de 2005 y otras enseñanzas, conforme a la Recomendación 5.1) y, en estrecha relación dentro del mismo contexto,
- e) una estrategia y un marco de políticas específico para trabajar con el sector privado (Recomendación 5.9) y con las ONG/OSC (Recomendación 5.8);
- f) una estrategia de creación de capacidad (Recomendación 3.24);
- g) una estrategia para la función de apoyo de la FAO a los países en la elaboración de sus propias prioridades, enfoques y planes de inversión, basada en las necesidades de los países (Recomendación 3.7);
- h) una estrategia para lograr un mandato claro en relación con las funciones de emergencia en las que la FAO mantenga una ventaja comparativa (Recomendación 3.8);
- i) una revisión completa de las necesidades en materia de datos estadísticos y básicos para el siglo XXI (Recomendación 3.5);
- j) un plan permanente de continuidad de las actividades como parte de la evaluación del riesgo y de la planificación (Recomendación 8.20A).

67. **Calendario de acción:** Será necesario priorizar la elaboración de estas estrategias en el seno del Plan de Acción Inmediata y todo debería quedar concluido y examinado por la Administración y los órganos rectores en dos bienios (cuatro años).

Tema 1.3: Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico

68. En el Capítulo 3 se incluye el análisis en el que se basan las 19 recomendaciones de la EEI sobre la orientación del programa y la asignación de recursos, teniendo en cuenta la situación financiera crítica de la FAO. Dichas opciones no serán estáticas; la Organización necesita mayor capacidad para responder flexiblemente. El análisis y las prioridades recomendados por la EEI van dirigidos a satisfacer la necesidad urgente de opciones para sustituir el planteamiento de reducciones por tramos del pasado. También tendrían que servir de aportación importante al proceso más amplio y más profundo de elaboración del marco estratégico general de la Organización (véase más arriba) y ayudar a preparar el terreno para el mismo (Recomendaciones 3.5 a 3.23 sobre materias técnicas e interdisciplinarias concretas).

69. El objetivo de la Organización es garantizar que, en los ámbitos de su mandato, los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo y en particular los más pobres, tengan acceso al conocimiento, a los bienes públicos y a los servicios que necesiten. La Organización no tiene necesariamente que hacer esto ella misma, aunque en determinadas esferas éste será el procedimiento más eficaz. La FAO tiene ventajas comparativas y satisface una necesidad prioritaria al favorecer la elaboración de políticas, facilitar la creación de capacidad y apoyar la elaboración de políticas coherentes a escala mundial y de una legislación adecuada. Además:

- a) La FAO debe aprovechar sus posibles ventajas como Organización integrada poseedora de saberes interdisciplinarios con capacidad de convocatoria a escala mundial y reputación de neutralidad.
- b) Es necesario que la Organización cambie su prioridad con respecto a la producción agrícola, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural y con base agrícola para pasar a facilitar el entorno de producción, las oportunidades para agregar valor y el empleo para la producción de ingresos y el acceso a la alimentación.
- c) Entre los ámbitos de prioridad comparativa (véase la Figura 1.4) se encuentran el suministro de datos y estadísticas sobre recursos naturales básicos a escala mundial, la silvicultura, la pesca, la ganadería (incluidas las enfermedades epidémicas), los recursos ambientales y naturales (incluidos suelos y tierras), el trabajo sobre emergencias, las políticas económicas, sociales y de alimentos y nutrición y el trabajo relacionado con la inocuidad de los alimentos (incluido el Codex) y el apoyo a los convenios mundiales (incluyendo la protección fitosanitaria, los plaguicidas, los recursos genéticos y la pesca). En todos estos aspectos, se hace hincapié en la promoción, el apoyo a la formulación de políticas y la creación de capacidad.
- d) La transferencia de tecnologías de producción y elaboración fue el ámbito de trabajo en el que los países demostraron tener mayor capacidad técnica y en el que se comprobó que la FAO tiene más competidores y, por consiguiente, menos ventaja comparativa.
- e) Entre las esferas donde se señaló que las estructuras mundiales eran deficitarias, pero que los países no estaban necesariamente abordando de forma muy prioritaria, se encontraban el fortalecimiento institucional de la enseñanza de los agricultores, la educación agrícola y la investigación. La FAO tendría dificultades para restablecer una capacidad importante en estas esferas sin grandes recursos adicionales.
- f) Se debe elaborar un enfoque más general en lo relativo a las políticas sobre alimentos y nutrición y al desarrollo institucional.

70. **Calendario de acción:** Es importante llegar pronto a un acuerdo sobre las prioridades generales de los programas con el fin de preparar el Plan a Plazo Medio y el Marco Estratégico y es necesario que las decisiones correspondientes a este aspecto se ratifiquen en el período de sesiones extraordinario de la Conferencia propuesto para 2008.

Tema 1.4: Asociaciones externas específicas

71. En este tema hay seis recomendaciones sobre el desarrollo de asociaciones con instituciones o categorías específicas, como los demás organismos con sede en Roma y el CGIAR (Recomendaciones 3.11B, 5.3, 5.4, 5.6 y 5.7). Se está de acuerdo en que las asociaciones tienen a menudo unos costos de transacción medios o elevados y no constituyen fines en sí mismas. Deben generar un beneficio más eficaz para los Miembros aprovechando las ventajas comparativas respectivas.

72. **Calendario de acción:** la creación de asociaciones no es un proceso a corto plazo, pero éste es un terreno donde no se debe permitir la pérdida de impulso. Será un proceso que debería comenzar inmediatamente con un avance claro en un plazo de cuatro años. La clasificación de la mayor parte de los productos concretos se ha realizado en consecuencia.

Tema 1.5: Cooperación técnica a nivel nacional y regional

73. Se formulan recomendaciones sobre la manera en que debería reorientarse el Programa de Cooperación Técnica de la FAO (Recomendaciones 3.2 y 7.8) para que se centre en los cinco o seis temas prioritarios definidos en el nuevo Marco Estratégico de la Organización, para que aproveche al máximo las ventajas comparativas de la FAO (explicadas anteriormente) y para que enlace tanto como sea posible la labor normativa a escala mundial con el trabajo de cooperación técnica a escala regional y nacional, buscando una retroalimentación recíproca constante entre una y otro, basándose en las necesidades prioritarias expresadas a nivel nacional y regional, especialmente las que se refieren a temas transfronterizos y requieren soluciones interdisciplinarias.

74. **Calendario de acción:** algunos de los productos concretos tendrían que ser realizables en un período breve como, por ejemplo, la decisión de estabilizar los niveles de financiación. Otros son a plazo medio, tales como la integración de los marcos nacionales de prioridades a plazo medio en las medidas referentes a la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas, pero tendría que producirse un avance claro al respecto en cuatro años.

Ámbito II: Invertir en gobernanza

Tema 2.1: Realizar la reforma de la gobernanza

75. El desafío al que se enfrenta la FAO es construir un nuevo consenso para una gobernanza de alto nivel acompañada de:

- confianza y respeto mutuo;
- responsabilidad y rendición de cuentas;
- transparencia;
- pertenencia común a todos los Miembros.

76. Un mayor grado de confianza y respeto mutuo entre los Miembros es un requisito previo para el acuerdo sobre los cambios y será el resultado de la aplicación del paquete de recomendaciones formuladas por la EEI, que incluye medidas prácticas para la creación de confianza. Por tanto, las primeras recomendaciones de la EEI en este ámbito se refieren al proceso de reforma de la gobernanza (Recomendación 4.1). Abarcan los primeros pasos fundamentales de ampliar la función que desempeña la Presidencia Independiente del Consejo en la gestión y la dirección de los procesos de los órganos rectores (Recomendación 4.1B), crear un grupo de trabajo y un grupo de amigos del presidente o un comité del Consejo o de la Conferencia a fin de desarrollar y obtener un apoyo de todos los Miembros al Plan de Acción Inmediata y la aplicación de muchos de los cambios recomendados en la estructura de forma provisional, en caso necesario, a la espera de los cambios oficiales en los Textos Fundamentales (Recomendaciones 4.1A y 4.10). También abarcan el examen de los avances a más largo plazo (Recomendación 4.1B), con base en un contrato recomendado de resultados a plazo medio para la gobernanza en sí (Recomendación 4.14). Esto representaría una medida fundamental para reconstruir la confianza

en la Organización y situar a la FAO al frente de la reforma de la gobernanza en el sistema de las Naciones Unidas.

77. El objetivo de las reformas recomendadas es hacer posible que los órganos rectores renueven y asuman su doble función a todos los efectos. El primer elemento de esta función es convocar y servir de foro para abordar los temas relativos a la gobernanza mundial en el marco del mandato de la FAO, aumentando de ese modo la eficacia del trabajo de la Organización dirigido a garantizar la coherencia de las políticas en el mundo (véase el tema 2.2). El segundo elemento de la función de los órganos rectores es facilitar a la Secretaría un sistema de gobernanza que funcione correctamente (véase el tema 2.3 – Función de creación de confianza y de supervisión).

78. **Calendario de acción:** Muchas decisiones sobre la reforma de la gobernanza tendrían que adoptarse con bastante rapidez, mientras que las reformas oficiales de los Textos Fundamentales, caso de ser necesarias, llevarían más tiempo. Entre las decisiones a corto plazo cabe citar las referentes a la función de las Conferencias Regionales, la división funcional del trabajo entre el Consejo y la Conferencia con respecto a la gobernanza mundial e interna, la función de los comités técnicos del Consejo, una secretaría que prestaría servicio directo a los órganos rectores, etc.

Tema 2.2: La función de gobernanza mundial

79. En lo relativo a la gobernanza mundial de la agricultura y la alimentación, el objetivo estratégico de la FAO debe ser reconstruir una voz que tenga autoridad y sea eficaz, que hable en nombre de la población rural, de las personas que sufren hambre y de todos los que se puedan beneficiar de un papel adecuado de la agricultura en la economía. La EEI recomienda la elaboración de un plan estratégico progresivo para abordar los problemas de la gobernanza mundial sobre la base de un examen de la situación de la agricultura y la alimentación en el mundo y el estado de la legislación mundial a este respecto (Recomendación 4.4). Se formulan recomendaciones específicas sobre métodos prácticos para determinar las cuestiones fundamentales utilizando instrumentos de la FAO y asociaciones, tanto nuevos como existentes (Recomendaciones 4.12 y 4.19), así como para examinar la legislación mundial de importancia para su mandato y sus Miembros que se esté elaborando bajo los auspicios de otras organizaciones (Recomendación 4.5). Esto sería un ejemplo innovador de flexibilidad, de capacidad de respuesta y de creación de coherencia entre organizaciones multilaterales sobre asuntos que van más allá del mandato de una única parte del sistema de las Naciones Unidas. La EEI también recomienda modificar los Textos Fundamentales de la Organización para introducir mayor flexibilidad y autonomía en la financiación y gestión de los tratados y acuerdos internacionales negociados en el marco de la FAO (Recomendación 4.6).

80. **Calendario de acción:** El primer examen y el plan estratégico deberían estar terminados para el 2010.

Tema 2.3: Función de creación de confianza y supervisión

81. En cuanto a la segunda función, de gobernanza interna del trabajo de la Organización, la EEI define con detalle las funciones respectivas de los órganos rectores y de la Administración que recomienda para que el sistema de gobierno pueda dirigir adecuadamente la Organización sin interferir en el terreno de la Administración (Recomendación 4.3).

82. Posteriormente recomienda medidas para profesionalizar los procedimientos de elección del Director General (Recomendación 4.20), asegurar la adecuación y la independencia de las auditorías interna y externa, respectivamente (Recomendación 7.9) e incrementar la independencia de la evaluación, continuando la línea ya fijada por los órganos rectores en 2003 (Recomendaciones 7.10 y 7.11). Por último, sobre este tema, la EEI recomienda desplazar la fecha de la Conferencia a mayo o junio y establecer presupuestos de orientación general e indicativos con el fin de permitir importantes mejoras en la eficacia y la eficiencia del ciclo del programa de la FAO (Recomendación 7.3).

83. **Calendario de acción:** Varios de los productos concretos, incluidos los referentes a auditoría y evaluación, pueden y deberían realizarse con efecto inmediato. El resto debería aplicarse en virtud de una decisión de la Conferencia en su período extraordinario de sesiones de 2008.

Tema 2.4: Estructura del sistema de gobierno

84. La EEI formula recomendaciones detalladas sobre la simplificación y el refuerzo de la estructura del sistema de gobierno en la primera fase de la reforma de la gobernanza con el objetivo de que los órganos rectores desempeñen las funciones dobles anteriormente explicadas. Dichas funciones dan mayor precisión y unidad de objetivos a las funciones de los comités técnicos, las Conferencias Regionales y ministeriales y el Consejo. Se centrarían en los aspectos sustantivos y realizarían aportaciones a la Conferencia para fortalecer la función de gobernanza mundial (Recomendaciones 4.7 y 4.11 a 4.13).

85. En segundo lugar, el Consejo y su Presidencia Independiente deberían asumir una función más importante en la gobernanza interna de la FAO en beneficio de los órganos rectores (Recomendaciones 4.8 y 4.10A) con el refuerzo de la definición clara de las funciones separadas y distintas de la gobernanza y de la Administración (véase más arriba). La función del Consejo debería contar con el apoyo de los Comités del Programa y de Finanzas con competencias reforzadas y reuniones más frecuentes pero más breves (Recomendación 4.9). Sería necesaria una secretaría destinada a prestar apoyo directo a los órganos rectores (Recomendación 4.10B). Comprenden medidas sobre las agrupaciones regionales y la manera de establecer los programas.

86. **Calendario de acción:** La decisión sobre estas recomendaciones y su aplicación tendría que resultar posible a más tardar para el período ordinario de sesiones de la Conferencia de 2009. Es importante la introducción inmediata del apoyo de secretaría con el fin de prestar apoyo a los órganos rectores en la elaboración del Plan de Acción Inmediata.

Tema 2.5: Procedimientos de la gobernanza

87. La EEI también formula recomendaciones selectivas sobre los procedimientos de la gobernanza, es decir, el modo de funcionamiento de la gobernanza (Recomendaciones 4.2 y 4.14 a la 4.17, inclusive), con el fin de elevar su nivel al de las mejores prácticas internacionalmente aceptadas para mejorar la productividad, la eficiencia y la capacidad de adopción de decisiones de los órganos rectores (Recomendación 4.18).

88. **Calendario de acción:** Podría adoptarse una decisión sobre la mayor parte de las cuestiones en el período ordinario de sesiones de la Conferencia en 2009.

Tema 2.6: Finanzas

89. Por último, la EEI apoya la política y la práctica de la Organización a fin de abordar las dificultades de liquidez y recomienda medidas específicas e incentivos con el fin de afrontar el retraso en los pagos y los pagos pendientes (Recomendación 8.16).

90. **Calendario de acción:** Sobre los productos concretos que no requieran reformas de los Textos Fundamentales, la decisión y la aplicación tendrían que ser inmediatas; sobre aquellos que exijan reformas en dichos Textos, se actuaría para el período ordinario de sesiones de la Conferencia en 2009.

Ámbito III: Cambio de la cultura institucional y reforma de los sistemas de administración y gestión

Tema 3.1: Examen general de la gestión y la administración

91. La EEI recomienda elaborar un programa destinado a realizar cambios importantes en los sistemas administrativos y en la cultura institucional de la FAO. Esta propuesta comprendería un examen integral y exhaustivo de la administración y la gestión de los recursos humanos y

financieros de la FAO (Recomendación 8.1). Un organismo externo especializado en el análisis institucional y en el cambio de la cultura institucional debería facilitar este proceso, presentando informes al Director General o a la ‘nueva’ oficina de estrategia, recursos y planificación. Todo el proceso debería ser plenamente consultivo y crear sentido de pertenencia. Los objetivos básicos de este examen deberían ser los siguientes:

- a) consolidar e integrar las funciones administrativas básicas en una única perspectiva de las políticas (de conformidad con el sentido de las anteriores propuestas de reforma del Director General);
- b) modernizar la gestión y administración de los recursos humanos, centrándose en las personas como capital fundamental de la FAO;
- c) racionalizar y simplificar las normas y los procedimientos;
- d) pasar de los controles previos a los controles a posteriori;
- e) delegar autoridad según el principio de subsidiariedad;
- f) establecer incentivos para lograr un rendimiento elevado del personal;
- g) establecer un objetivo con plazos fijos para lograr ganancias sustanciales y cuantificadas de la eficiencia y la productividad que lleguen hasta el 20 % en los dos próximos bienios;
- h) cambiar las actitudes para centrarse en los usuarios, siendo estos usuarios el personal y la administración.

92. **Calendario de acción:** La EEI admite que la realización de este examen durará probablemente unos 2-3 años. Por consiguiente, en los siguientes temas se destacan especialmente campos en los que ya pueden hacerse progresos mientras se lleva a cabo el examen.

Tema 3.2: Marco de los recursos humanos

93. El examen exhaustivo (véase más arriba) incluiría la elaboración de un marco de políticas en materia de recursos humanos único y coherente, armonizando los criterios de contratación, perfeccionamiento y promoción del personal y, si los perfiles de competencia lo permiten, incorporando una política de rotación del personal técnico como medio de asegurar la vinculación entre la Sede y las oficinas sobre el terreno y catalizar el desarrollo de capacidades básicas del personal (Recomendación 8.2), así como un mayor recurso a la utilización de contratos intermitentes (Recomendación 8.3). También debería incluir una propuesta relativa a un sistema de incentivos para el personal, según el ejemplo ofrecido por la EEI (Recomendación 8.7, Recuadro 8.4).

94. **Calendario de acción:** Mientras se lleva a cabo este examen, la EEI recomienda determinadas medidas inmediatas que preparen el terreno para un marco de políticas más coherente en materia de recursos humanos. Entre ellas se incluyen recomendaciones específicas para simplificar, flexibilizar y orientar hacia el mercado la contratación de recursos humanos (Recomendación 8.3), como utilizar contratos intermitentes, suministrar a los gestores recursos financieros que puedan utilizar de manera flexible, simplificar las franjas salariales y utilizar a los jubilados de forma más competitiva.

95. Las recomendaciones de aplicación en el plazo de un año también comprenden el establecimiento de objetivos y responsabilidades claras para alcanzar el equilibrio geográfico por regiones y el equilibrio de género (Recomendación 8.5), así como la introducción plena e inmediata del sistema previsto de evaluación de la actuación (Recomendación 8.6) y de otros incentivos que favorezcan el rendimiento elevado (Recomendación 8.7). Por último, la EEI recomienda un incremento y una reorientación de los recursos de capacitación de manera que se centren en los otros cambios, los favorezcan y contribuyan así al cambio general de cultura (Recomendaciones 7.5 y 8.8). Esto supone un desplazamiento de la capacitación en idiomas y conocimientos básicos de oficina hacia la utilización y el desarrollo de la gestión basada en los resultados, las actividades de apoyo técnico (incluido el análisis de género) y, sobre todo, la capacitación para la gestión.

Tema 3.3: Apoyo a los cambios en la estructura

96. En estrecha relación con el marco de recursos humanos, la EEI formula cuatro recomendaciones que proporcionan un apoyo esencial para los cambios de estructura que se recomiendan en el cuarto ámbito. Se refieren a las delegaciones de autoridad y responsabilidad en general (Recomendaciones 6.17 y 6.18), y específicamente para los recursos humanos (Recomendación 8.4), y a determinados recursos e incentivos financieros (Recomendación 6.16).

97. **Calendario de acción:** Estas recomendaciones son de aplicación inmediata en línea con los cambios en la estructura (véase el ámbito siguiente). Si los dos elementos no van alineados, ninguno de los dos será efectivo.

Tema 3.4: Eficiencia administrativa (provisional)

98. Una vez más, mientras se lleva a cabo el examen general, la EEI también recomienda algunos cambios provisionales en la administración. Entre estos se incluyen resultados y medidas de carácter inmediato que se realizarían en el plazo de un año y comenzarían el proceso de cambio cultural a la espera de las revisiones más profundas en los procedimientos que se recomienden en el examen general. Todos están comprendidos en los criterios para el examen general anteriormente expuestos. Abarcan la mejora de los procesos administrativos y de adopción de decisiones de acuerdo con el principio de subsidiariedad, destacándose a un oficial administrativo a cada departamento (Recomendación 8.9). También comprenden los costos de apoyo extrapresupuestarios (Recomendación 7.7) y las medidas inmediatas destinadas a simplificar determinados aspectos de las compras y servicios conexos, como la normalización de procedimientos para trabajar con asociados (cartas de acuerdo y memorandos de entendimiento), la delegación de autoridad en los directores división para aprobar viajes y en los representantes de la FAO en los países (FAOR) para viajar y trabajar con asociados (Recomendación 8.10). Comprenden recomendaciones para incrementar la colaboración con los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma con el fin de obtener ahorros por eficiencia y en los costos (Recomendación 8.19) y la racionalización de unidades como el economato y la cooperativa de crédito (Recomendación 8.20).

99. **Calendario de acción:** Estas medidas entran en la categoría de resultados rápidos. Algunas podrían realizarse antes de reunir la Conferencia en 2007 y todas podrían completarse en unos pocos meses.

Tema 3.5: Finanzas

100. La EEI formula cinco recomendaciones específicas sobre aspectos débiles de la gestión financiera que necesitan una solución a tiempo para el período extraordinario de sesiones de la Conferencia propuesto en 2008. Comprenden la necesidad de elaborar una estrategia institucional para la gestión del riesgo financiero (Recomendación 8.15), una mejor integración de los paquetes de soporte informático para el apoyo financiero y programático (Recomendación 8.13) y la introducción de la posibilidad de arrastrar una pequeña proporción de fondos de reserva de un bienio al siguiente (Recomendación 8.17). A largo plazo, la EEI formula recomendaciones para afrontar las amenazas y oportunidades específicas que suscita la transición a las NICSP (Recomendaciones 8.14 y 8.18).

101. **Calendario de acción:** Las decisiones sobre unos pocos temas como el arrastre de fondos podrían adoptarse ya en el período extraordinario de sesiones de la Conferencia propuesto para 2008. Se espera que el trabajo sobre otras materias concluya en dos o tres años.

Tema 3.6: Tecnologías de la información

102. La EEI también recomienda una **acción inmediata** en la gestión de riesgos relativos a las tecnologías de la información, que incluya una evaluación de riesgos en las oficinas en los países y en las de enlace, mayor atención a las deficiencias actuales más importantes y el establecimiento de procedimientos para nuevas aplicaciones (todo ello especificado en la Recomendación 8.12).

103. Todas las medidas anteriormente mencionadas (de la visión estratégica a los sistemas de gobernanza y de organización) y los cambios en la estructura propuestos en este ámbito contribuirán fundamentalmente a reorientar la cultura de la FAO hacia una cultura del alto rendimiento. El cambio de un solo componente aislado no será suficiente: una nueva visión para la FAO no se aplicará con éxito si las estructuras y los sistemas no se transforman para favorecerla. Cambiar la estructura no conseguirá aumentar la interdisciplinariedad y la flexibilidad si no se da a las personas que trabajan en las estructuras el correcto apoyo administrativo y de gestión para aprovechar las nuevas oportunidades estructurales. La cultura organizativa solo cambiará a medida que la interacción de la estrategia, de los sistemas y de la estructura realice la transformación.

104. No obstante, existen algunas medidas inmediatas y directas referentes al cambio organizativo que pueden y deben adoptarse para complementar los cambios en la estrategia, los sistemas y la estructura. Como sucede con todos los programas de cambio en la cultura organizativa, un fuerte compromiso y el liderazgo desde arriba (tanto del personal directivo superior como de los órganos rectores) resultan fundamentales (Recomendación 6.1). Al mismo tiempo, el proceso no puede realizarse de arriba hacia abajo; debe ser un proceso auténticamente consultivo, que modele la “nueva” cultura. Para lograrlo, la EEI recomienda establecer un grupo directivo/de trabajo especial que elabore un programa general de cambio cultural y supervise su aplicación. Sus miembros deberían proceder de distintos niveles de la Organización y su trabajo debería contar con el respaldo de un funcionario específicamente designado, asesorado y acompañado por consultores externos especializados (Recomendación 6.2).

105. Además, la EEI recomienda la creación de un mapa del conocimiento dentro de la Organización (Recomendación 6.3) y el desarrollo acelerado de un marco de liderazgo que modele coherentemente las buenas prácticas de gestión (Recomendación 6.5). Para contribuir a lograrlo, habría que ampliar la capacitación para la gestión.

106. Por último, la EEI recomienda que el Director General indique su disposición a dirigir el cambio y a participar en él tomando inmediatamente medidas que ofrezcan una imagen más abierta y accesible (Recomendación 6.4).

Ámbito IV: Una reestructuración que aumente la eficacia y la eficiencia tanto en la Sede como sobre el terreno

107. También es necesario reorganizar y renovar la estructura de la FAO para crear un organigrama que se ajuste a la idea, funciones y cultura apuntadas anteriormente. Los objetivos generales deben ser incorporar el principio de subsidiariedad para aumentar la atención al usuario, permitir una respuesta flexible y ágil y facilitar rápidos flujos de información y conocimientos horizontales y, sobre todo, verticales, en ambos sentidos. Esto requiere cambios en la estructura institucional, el modelo de actuación y los procesos de toma de decisiones de la FAO con el fin de resituar a la Organización y proporcionarle vínculos eficientes y eficaces con los países y las regiones (Recomendación 6.19). La finalidad general es desplazar el interés y los recursos de la Organización hacia el cumplimiento de los objetivos acordados.

108. La EEI formula recomendaciones sobre cambios fundamentales en las estructuras de la Sede y en las existentes sobre el terreno. Apoya con fuerza el principio de la descentralización, pero también recomienda que no se produzca ninguna nueva transferencia de recursos desde la Sede a las oficinas descentralizadas **hasta que no se haya garantizado la adecuación de los recursos** (Recomendación 6.19).

Tema 4.1: La Sede

109. Se propone que existan tres Directores Generales Adjuntos. El nombramiento de dos nuevos Directores Generales Adjuntos (DDG) permitirá una mayor racionalización y consolidación de las divisiones y unidades con importantes ahorros en los costos mediante la eliminación de dos Departamentos y una notable reducción de Divisiones y Servicios (todo ello se

encuentra en la Recomendación 6.6). Como suele darse en muchas grandes organizaciones, incluida la secretaría de las Naciones Unidas, esto permitiría también que el Director General mantuviera una responsabilidad y dirección global orientándose hacia el exterior, definiendo y adaptando la estrategia para abordar los cambios en el medio exterior, creando y fortaleciendo la base política de apoyo a la Organización, asegurando unas relaciones externas fuertes y duraderas y asegurando que la Organización mantiene la base de recursos que precisa con el fin de cumplir sus objetivos. Los tres puestos de Director General Adjunto quedarían estructurados de la siguiente manera:

- a) un DDG tendría el título de **Responsable de Operaciones** y sería un *primus inter pares*. Este DDG sustituiría al Director General en su ausencia. La principal tarea del Responsable de Operaciones consistiría en prestar apoyo al Director General en la garantía de un funcionamiento diario eficaz y eficiente.
- b) **El Director General Adjunto encargado de las operaciones en las regiones y los países y de la coordinación de las Oficinas Descentralizadas** ayudará a contrarrestar la tendencia a una cultura centrada en la sede y desempeñará las funciones siguientes:
 - i) será el valedor principal de los ADG/Representantes Regionales y, cuando sea necesario, de los Representantes de la FAO en los países dentro de la Sede de la FAO;
 - ii) reunirá todo el trabajo de cooperación técnica con responsabilidad para las oficinas descentralizadas;
 - iii) proporcionará un punto central al nivel más alto para la prioridad principal de la creación de capacidad en los Estados Miembros.
- c) **El Director General Adjunto de Trabajos Técnicos (gestor de conocimientos):**
 - i) impulsará la prioridad de la FAO con respecto a los tres objetivos interrelacionados de los Estados Miembros que se especificaron en el Marco Estratégico de 1999, manteniendo alrededor de un 5 % de los fondos con el fin de fomentar la labor interdisciplinaria;
 - ii) proporcionará un foco central de liderazgo en la integración de la función de conocimiento técnico de la Organización (según se explica en los Capítulos 3 y 7), que se encuentra actualmente dividida y no aprovecha bien las ventajas comparativas de la Organización para afrontar las necesidades del trabajo sobre el terreno y las prioridades normativas;
 - iii) se encargará de que se aborden adecuadamente las insuficiencias o deficiencias en el aspecto de la gestión en los departamentos técnicos;
 - iv) gestionará los principales aspectos intersectoriales, en particular la gestión del conocimiento y el apoyo a los departamentos técnicos en la creación de capacidad.

110. La EEI también recomienda la creación en la Oficina del Director General, de quien dependerían directamente, de dos nuevas oficinas a cargo de sendos Subdirectores Generales (Recomendación 6.7).

- a) **Una Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación** (véase la Recomendación 7.4): Basándose en la actual Oficina encargada del Programa y del Presupuesto (PBE), esta oficina reuniría en un solo sistema integrado las funciones de:
 - i) elaboración estratégica; ii) planificación programática; iii) movilización de recursos. Este planteamiento facilitaría el modo de pensar con arreglo al enfoque de “medios para los fines” y la adopción de las medidas estratégicas institucionales necesarias para movilizar los medios. El Servicio de Elaboración del Programa de Campo, actualmente ubicado en la TCA, se trasladaría a esta Oficina lo mismo que determinadas funciones actualmente desempeñadas por el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos para la gestión general de los recursos.
- b) **Una Oficina de Comunicaciones de la Organización y Asuntos/Relaciones Intergubernamentales e Interinstitucionales:** El mandato de la actual Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los ODM incluye las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales así como amplios elementos

de comunicaciones de la Organización. La División de Asuntos de la Conferencia y del Consejo se ocupa de cuestiones relacionadas con los asuntos intergubernamentales. Reuniendo estas dos funciones se podrá contar con importantes oportunidades de sinergias y ahorros por eficiencia en función de los costos. Ello debería contribuir también a establecer una base mejor para la transmisión de mensajes de la FAO por el Director General a la comunidad internacional en general. Se facilitaría por otra parte la movilización de recursos para toda la Organización sobre una base integrada y estratégica mediante su estrecha relación con la Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación. Dicha oficina comprendería las funciones actualmente desempeñadas por el protocolo y los componentes de estrategias para toda la Organización de las comunicaciones, que actualmente se encuentran en la División de Comunicaciones (KCI), incluida la Alianza Internacional contra el Hambre. Los aspectos administrativos y técnicos habituales de las comunicaciones, la imprenta, los visados, las exenciones fiscales y demás, se trasladarían al Departamento de Servicios de Apoyo para Toda la Organización.

111. Esta nueva estructura proporcionaría a la FAO un equipo de gestión ágil y bien dotado, capaz de centrar la atención en el programa de toda la Organización y habilitado para apoyar colectivamente al Director General en la adopción de decisiones. Deberían obtenerse aumentos de eficiencia en virtud de esta fórmula en toda la Organización. Se delinearían claramente las pautas de responsabilidad y rendición de cuentas y se eliminarían las actuales ambigüedades sobre estas cuestiones. El ámbito de control directo del Director General de siete a ocho funciones pasaría a ser manejable. Al mismo tiempo, el Director General utilizaría las reuniones y foros de dirección más amplios, incluidos los foros con enlace en las oficinas descentralizadas, para comunicar con los administradores fuera de la Sede.

112. A nivel de departamento técnico y división, la EEI recomienda una considerable desjerarquización y combinaciones de unidades (Recomendación 6.8), así como la aplicación de clasificaciones dobles y límites sobre el número de jefes de División (Recomendación 6.15). Se recomiendan cuatro departamentos técnicos con la posibilidad de un quinto. Los cuatro departamentos serían los siguientes: i) Agricultura; ii) Desarrollo Económico y Social; iii) Pesca y Acuicultura; iv) Forestal (Recomendaciones 6.8 a 6.11). El posible quinto departamento sería el de Ganadería y Sanidad Animal, dada su creciente importancia y la clara ventaja comparativa de la FAO en este sector (Recomendación 6.12). Una Oficina de Comunicación del Conocimiento dependería también del Director General Adjunto responsable de los Trabajos Técnicos (Recomendación 6.8). El número de divisiones técnicas se reduciría de 29 a 13.

113. Además, la EEI recomienda la consolidación de todos los servicios de apoyo de la Organización en un solo departamento, el **Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización** (Recomendación 6.14), compuesto de cuatro divisiones (División de Finanzas, División de Servicios Administrativos, División de Tecnología de la Información y la Comunicación, y División de Recursos Humanos) y tres unidades (Servicios de Seguridad, Servicios Médicos y el Centro Destacado de Servicios de Apoyo en Budapest) con el fin de mejorar las capacidades de apoyo a las políticas y servicio al cliente y para lograr mayores economías de escala.

114. La EEI ha llegado a la conclusión de que estos cambios en la estructura de la Sede tendrían los siguientes resultados:

- a) establecerían un equipo de alta dirección más ágil y con más poderes, y reforzarían considerablemente la interdisciplinaria como ventaja comparativa de la FAO;
- b) reforzarían la gestión de conocimiento como la función esencial de la FAO;
- c) consolidarían unas unidades técnicas con menos estratos, reduciendo el número de divisiones técnicas, incrementando la interdisciplinaria y obteniendo importantes aumentos de eficiencia;

- d) aumentarían las capacidades estratégicas, de planificación y programación de la FAO;
- e) mejorarían la gestión de los recursos humanos y financieros;
- f) mejorarían los servicios a los clientes al consolidar las funciones de TI y estableciendo subunidades funcionales responsables de proporcionar un servicio integrado para grupos de usuarios concretos (Recomendación 8.11);
- g) aumentarían la posibilidad de establecer las estrechas relaciones de trabajo que son necesarias entre las principales divisiones técnicas, las bases de datos operativas y la nueva Oficina de Comunicación del Conocimiento (Recomendación 6,8);
- h) generaría muy importantes ahorros recurrentes en los costos. Éstos se han calculado preliminarmente en un mínimo de 29,1 millones de USD y posiblemente hasta los 30,7 millones de USD (excluyendo los ahorros administrativos recurrentes). Se estima un costo no recurrente, relacionado principalmente con ceses voluntarios en el servicio, de 50-55 millones de USD.

115. **Calendario de acción:** Se necesitaría una planificación cuidadosa y detallada y la elaboración de un calendario de cambios por orden de secuencias. La aplicación podría comenzar después del período de sesiones extraordinario de la Conferencia en 2008 con el objetivo de concluir para finales de 2009.

Tema 4.2: Estructura sobre el terreno

116. La EEI recomienda la recuperación del equilibrio en recursos y funciones entre la Sede y las oficinas sobre el terreno (Recomendación 6.19). Sobre el terreno, la EEI prevé para las oficinas regionales una función clara y esencial, centrada en las políticas y el análisis (Recomendación 6.20). Entre otras medidas, las oficinas regionales asumirían una responsabilidad de primer orden, junto con la correspondiente rendición de cuentas, en la elaboración de estrategias y programas para sus regiones, así como de las estrategias de financiación (Recomendación 6.20). Las oficinas regionales tendrán una mayor autonomía, capacidad de decisión y recursos humanos y financieros para desempeñar esta función ampliada, incluida la responsabilidad relativa al personal de las oficinas regionales y de las oficinas en los países, y tendrán que rendir cuentas de su funcionamiento a la Administración superior.

117. De conformidad con las recientes reformas aprobadas por los órganos rectores, las Oficinas Subregionales se convertirán en el brazo de la FAO encargado del apoyo técnico en sus respectivas regiones (Recomendación 6.21) y dependerán de sus respectivas Oficinas Regionales

118. Hay que establecer unos cimientos completamente nuevos en lo tocante a la presencia, la estructura, las funciones y el personal de las oficinas en los países, con inclusión de normas y puntos de referencia sobre la relación costo - eficiencia (Recomendación 6.22). Se ofrecen criterios para determinar si se ha de establecer o no una oficina en un país (Recomendación 6.22) y cuándo deberían modificarse o cerrarse las oficinas.

El camino por recorrer: Conclusiones

119. Si se elabora un Plan de Acción Inmediata según las líneas de los cuatro ámbitos anteriormente esbozados y si los pasos propuestos y las recomendaciones formuladas en este informe se realizan, la EEI está convencida de que se habrá respondido al reto que se le planteó de dar lugar a una FAO verdaderamente “al día en este siglo”. Decididamente, si se logra esto, la EEI está convencida también de que la FAO habrá establecido el nuevo patrón de excelencia para las organizaciones multilaterales.

120. Dicho esto, la EEI es consciente de la enorme tarea que supone acometer sus recomendaciones y de los muchos peligros y obstáculos que hay en el camino. También es consciente de que la mayoría de los programas de cambio en materia de organización fracasan. En realidad, la mayoría de ellos se abandonan calladamente y sin ceremonias poco después de su presentación. Parece que esto se debe a que frecuentemente los recursos disponibles no se

corresponden con unos objetivos demasiado ambiciosos. Además, en muchos casos, los procesos se aplican jerárquicamente de arriba abajo, lo que trae consigo poca identificación con ellos y, en consecuencia, deficiencias en su aplicación.

121. Sin embargo, muchos fracasos pueden atribuirse a la falta de estrategias de aplicación, al hecho de no haberse detallado suficientemente sus requisitos. Es muy cierto que el desarrollo de una estrategia de aplicación es mucho más importante, y más exigente, que la elaboración de la propia estrategia. La aplicación tiene que enfrentarse al hecho insoslayable de que siempre se encuentra oposición a los cambios importantes. Parte de la oposición procede de grupos con intereses creados, entre los que tienen poder y autoridad que se verían afectados por los cambios. Otras clases de oposición se derivan de tradiciones e incluso de sistemas de convicción profunda que se verían desplazados a causa de reformas importantes. Por último, sabemos que la oposición se debe muy a menudo a malentendidos sobre lo que se pretende y las razones para ello.

122. El elemento fundamental de la transformación necesaria para lograr una FAO fuerte y pertinente es un proceso muy complejo de economía política y de responsabilidad política, que sólo tendrá éxito si incluye esfuerzos significativos para explicar, comunicar, difundir, consultar, persuadir, crear confianza y lograr consenso.

123. **Básicamente, a la EEI se le encargó encontrar las respuestas a tres preguntas.**

a) **¿Tiene el mundo necesidad de la FAO?**

Respuesta: Sí, sin duda. La FAO está muy disminuida respecto a lo que fue en otro tiempo, pero continúa cumpliendo funciones y suministrando una serie de bienes y servicios fundamentales que ninguna otra organización ofrece o puede ofrecer. Además, aparecen continuamente desafíos a los que sólo una organización mundial con el mandato y la experiencia de la FAO puede hacer frente con legitimidad y autoridad.

b) **¿Necesita cambiar la FAO para adecuarse a los objetivos y desafíos del siglo XXI?**

Respuesta: Sí; si la FAO no introduce cambios importantes, su actual trayectoria la llevará a una decadencia terminal, aunque es poco probable que se extinga por completo. En 60 años de multilateralismo, no ha habido ninguna desaparición importante, ni siquiera una fusión significativa de instituciones, aunque muchas de ellas continúan existiendo sólo gracias a la inercia estructural y política, mucho después de que hayan dejado de ofrecer algo verdaderamente significativo al desarrollo internacional. La FAO tiene que evitar esta situación y puede hacerlo, pero sólo si se realizan cambios de envergadura y se logra un nuevo pacto político.

c) **¿Qué hay que hacer?**

Respuesta: Muchísimas cosas. La EEI ha realizado más de 100 recomendaciones principales, con la propuesta de 313 subcomponentes prácticos y ha sugerido un Plan de Acción Inmediata (PAI). En los Capítulos 2 al 8 del presente informe se ofrecen más directrices detalladas en relación con el PAI.

124. En opinión de la EEI, quedan por responder dos preguntas básicas y críticas:

a) ¿quieren realmente los Miembros de la FAO construir e invertir en ella para convertirla en una organización mundial que puede afrontar las exigencias del siglo XXI?

b) En el caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa, ¿podrán los Miembros emprender la acción política colectiva necesaria para ello?

Corresponde a los Miembros de la FAO contestar a estas preguntas, pero la EEI desea sinceramente que la respuesta sea afirmativa en ambos casos.

RESUMEN DE LA ESTRUCTURA DEL INFORME Y SUS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Capítulo 2 – Antecedentes y contexto

125. En el Capítulo 2 se examinan los antecedentes que condujeron a encargar la presente evaluación, junto con su mandato y una descripción de la magnitud del reto. También se ofrecen tres instantáneas de la FAO como marco analítico con respecto al cual examinar la trayectoria de seis decenios de la FAO.

- a) 1945-1970 – el período en el que la FAO era la organización agrícola preeminente, con un rápido crecimiento en recursos e influencia y en el que no existían competidores serios para las funciones que desempeñaba;
- b) 1970-1980 – el comienzo de la turbulencia, cuando surgieron nuevos actores y el predominio de la FAO en sus funciones comenzó a cuestionarse. Sin embargo, siguió creciendo la financiación de desarrollo para la agricultura, así como también la FAO;
- c) 1980-2007 – a lo largo del último cuarto de siglo la FAO ha sido cuestionada en todos los frentes. La mayor parte del capítulo se refiere al análisis de los principales factores y fuerzas (de naturaleza estratégica, programática, financiera y política) en los que se basaba ese cuestionamiento, ya que han conformado el contexto para la evaluación.

126. Tomadas en conjunto, estas tres instantáneas demuestran que la FAO ha tenido el reto de responder a lo largo de este período a cambios siempre crecientes dentro del contexto en el cual trabaja y a una serie de nuevas demandas. La finalidad original de la FAO se definió de manera sencilla y directa. Era fundamentalmente la de trabajar con los gobiernos a fin de incrementar la producción mundial de alimentos. En aquel entonces, la FAO no sólo era la organización principal; era, en la práctica, una organización *sui generis*, la única de su clase.

127. Durante los decenios siguientes, el ámbito de acción de la FAO se amplió con la inclusión de preocupaciones relativas a los códigos y las normas internacionales, la propiedad intelectual, la pobreza, la equidad de género y el desarrollo rural y una variedad de asuntos relacionados con el medio ambiente, tales como la conservación y la sostenibilidad de distintos recursos naturales. Además, la auténtica floración de organismos internacionales que se ocupan de agricultura quiere decir que la FAO opera ahora en un terreno muy concurrido. La investigación agrícola en cuanto bien público internacional compete en la actualidad indudablemente al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional; el número, el tamaño y las repercusiones de las ONG que se ocupan de la agricultura, la seguridad alimentaria y el medio ambiente han crecido de modo exponencial; y el sector privado ha pasado a ser un gran impulsor de cambios en el sistema alimentario y agrícola mundial. La atención ha dejado de centrarse en la producción y la función central del Estado en situaciones de fracaso del mercado, un fenómeno muy frecuente en las primeras fases del desarrollo, para fijarse en preocupaciones relacionadas con la gobernanza, la salud humana, la globalización, el comercio, los derechos humanos y animales, los procesos participativos y, quizás, por encima de todo, el cambio climático. El contexto en el cual la FAO se encuentra hoy es de una complejidad e incertidumbre muchísimo mayores.

128. Estos cambios plantean a la FAO una serie de nuevos retos. La FAO tiene que abordar los problemas globales relacionados con la alimentación y la agricultura y al mismo tiempo ha de ayudar a crear la capacidad local. Se espera de la FAO que actúe como líder regional y mundial, unificando los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo y teniendo plenamente en cuenta al mismo tiempo la multitud de intereses, puntos de vista y prioridades divergentes, cuando no contrapuestos, de las partes interesadas en su labor. Se espera de ella que establezca asociaciones y trabaje eficazmente con gobiernos, autoridades descentralizadas, el sector privado, organismos bilaterales, otros organismos multilaterales y ONG y que muestre eficacia sobre el terreno y en los planos nacional e internacional. Además, tiene instrucciones de afrontar estos retos con un presupuesto en constante reducción.

129. El contexto es radicalmente diferente pero, trágicamente, muchos de los retos básicos a que se enfrenta la FAO no han cambiado. La pobreza extrema sigue siendo la realidad diaria para más de 1 000 millones de personas. El hambre y la malnutrición afectan a más de 800 millones de personas y más de una cuarta parte de los niños de menos de cinco años de edad en los países en desarrollo están malnutridos. La pobreza de los países pobres sigue siendo un fenómeno generalmente rural: un 75 % de los pobres vive en zonas rurales donde la mayoría depende de alguna manera de la agricultura. De estas personas, las mujeres siguen encontrándose entre los productores más activos de alimentos para el consumo doméstico, pero son también las más vulnerables y marginadas. Incluso en países relativamente pobres que han conseguido un rápido crecimiento económico y han reducido la pobreza, las zonas rurales siguen siendo zonas de relativo estancamiento y de intensa privación. La globalización y la liberalización de los mercados locales y regionales han tenido como resultado el surgimiento de nuevas oportunidades de mercado para algunos, pero han dado lugar a nuevas amenazas e incertidumbres para otros, en particular los pobres de los países pobres. En algunas partes del África Subsahariana y en otros lugares, la epidemia de VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis están diezmando las comunidades rurales y socavando las economías locales. Los efectos del cambio climático son ya muy evidentes sobre los medios de vida de los más pobres y más vulnerables del mundo.

130. En conjunto, estos factores ponen de relieve la necesidad de una organización global que ofrezca una plataforma internacional con autoridad, objetiva, respetada y políticamente neutral en la que puedan examinarse estas cuestiones centrales y se puedan tomar decisiones con vistas a la acción en común. Asimismo ponen de relieve la necesidad de una cooperación técnica bien orientada a fin de reforzar las capacidades de los Estados Miembros, elaborar políticas y superar las consecuencias perjudiciales de las emergencias. A este respecto, ninguna otra organización global iguala el mandato exhaustivo de la FAO en lo relacionado con la alimentación, la agricultura, la silvicultura y la pesca, lo que comprende la producción y la prestación de una gama amplísima de bienes y servicios globales.

131. Ante esto, no obstante, la FAO se encuentra hoy a la deriva, sus esfuerzos están fragmentados por su orientación hacia los pequeños elementos de su gran reto, en lugar de orientarse hacia el conjunto. No existe consenso acerca de la estrategia general que diseñe la manera en que la FAO debe responder, sobre lo que es de gran prioridad y lo que no; qué funciones retener y cuáles eliminar; sobre las necesidades de recursos y la forma en que deben proporcionarse. Esta situación socava la confianza en la Organización y contribuye a que prosiga la reducción de sus recursos financieros. La capacidad de la FAO está disminuyendo y muchas de sus competencias esenciales se encuentran ahora en peligro. Se la ha colocado en una especie de “respiración asistida”, manteniéndola con vida pero sin que se pueda o se quiera revitalizar la Organización en su conjunto. Si la FAO continúa en su trayectoria presente, no podrá afrontar los retos del nuevo contexto, cumplir las expectativas de sus Miembros, aprovechar sus ventajas comparativas ni preservar sus competencias esenciales. Considerando estas realidades, ¿qué puede hacerse y qué debería hacerse? ¿Cómo puede la FAO responder mejor?

132. Este es el contexto en el cual se realizó la evaluación independiente y estos son los retos y las preguntas que se le plantean.

Capítulo 3 – Pertinencia y eficacia de la labor técnica de la FAO en el siglo XXI

133. En este capítulo se analiza la labor técnica de la FAO, definida como una combinación de varias formas de todas las actividades de cooperación técnica y de la labor de las divisiones técnicas en la Sede y en las oficinas descentralizadas. En la evaluación se examinan las prioridades establecidas por los Miembros de la FAO para diferentes clases de trabajo técnico, los programas técnicos en sí mismos y la cantidad, distribución y reasignación de recursos puestos a disposición para estos fines a lo largo del período de la evaluación.

134. El análisis de la labor técnica de la FAO da como resultado una situación muy variada y compleja. Por un lado, la FAO proporciona una gama excepcionalmente amplia de productos y servicios pertinentes, valiosos y eficaces para los que, en muchos casos, es el único proveedor o el

único con autoridad. De aquí se sigue que “si la FAO no existiera, habría que inventarla”. Por otro lado, también sigue proporcionando productos y servicios que ya no se corresponden con su ventaja comparativa, con las nuevas oportunidades y amenazas mundiales o con las realidades de sus recursos actuales y futuros. Se ha producido una erosión continua y grave de las competencias básicas generales de la Organización y de sus capacidades de ejecución como resultado de una combinación mortal de disminución constante de los recursos financieros y de la subsiguiente respuesta a corto plazo ante dicho fenómeno.

135. Las causas de la pronunciada disminución en los recursos financieros son complejas, pero pueden citarse entre ellas las siguientes:

- a) La filosofía de crecimiento cero en el presupuesto para el sistema de las Naciones Unidas que sostienen varios países de la OCDE.
- b) La importancia cada vez menor que se ha atribuido, a lo largo de casi toda la década de 1990 y hasta hace poco, a la agricultura y al desarrollo rural, así como la aparición de competidores.
- c) La imagen negativa de la FAO en muchas instancias poderosas, en gran medida inmerecida, pero que comprende la opinión correcta de que la Organización:
 - i) tiene unos procedimientos ineficientes, muy centralizados y burocráticos;
 - ii) ha sido incapaz de establecer unas prioridades claras;
 - iii) no se adapta adecuadamente a los cambios en las necesidades, lo que puede mantenerla, como de hecho sucede, por detrás de los progresos en el pensamiento sobre desarrollo, según lo testimonia, entre otros, el hecho de que se trabaje excesivamente en proyectos de pequeña escala para la transferencia de tecnología productiva con repercusiones limitadas y una escasa ventaja comparativa demostrable.

136. En el análisis del Capítulo 3 se subraya que la FAO ha proporcionado un punto de estabilidad en las prioridades del desarrollo, mientras que los paradigmas del desarrollo sobre la importancia de la producción nacional de alimentos, la función de la agricultura y el sector rural han vacilado de una solución rápida a otra. Con cada cambio el pensamiento y los conocimientos sobre desarrollo han avanzado, pero con el costo de unas oscilaciones pendulares perjudiciales. En el marco de estos cambios, la FAO ha seguido subrayando las cuestiones de desarrollo importantes y ha seguido adoptando lo bueno de las novedades. Han existido áreas donde ha ejercido liderazgo intelectual, como el manejo integrado de plagas (MIP), la pesca sostenible, la gestión sostenible de los recursos fitogenéticos y la prioridad en la adopción de decisiones por el pequeño agricultor, que forma parte integrante del concepto de escuela de campo para agricultores. No obstante, ha sido una organización conservadora, lenta en reconocer lo que es bueno y en distinguirlo de aquello que ha ido demasiado lejos como ha ocurrido, por ejemplo, con la reforma del sector público o los medios de vida sostenibles.

137. Sin embargo, la Organización ha acertado esencialmente en algunas grandes prioridades yendo a contracorriente del pensamiento dominante sobre el desarrollo, pero, en esos casos, no acertó en las modalidades de aplicación. Son ejemplos de esto, entre otros, la importancia del agua y de su ordenación sostenible para una mayor productividad en África y la diversificación de los ingresos para los pobres del campo. Subyace a muchas de estas deficiencias en las modalidades un excesivo énfasis en la función del Estado como ejecutor del desarrollo, en la formación de grupos y organizaciones de productores basadas en las comunidades que no consiguen llegar a unos objetivos sostenibles de actividad organizativa y, en el mejor de los casos, una actitud ambivalente ante la función de los empresarios privados. Ahora se exige un cambio de cultura en el paradigma dominante de la FAO para la lucha contra el hambre y el desarrollo económico, con un enfoque y una atención mucho más estratégicos en relación con la economía política internacional.

138. Según se observó en los mensajes principales anteriores, en el Capítulo 3 se pone de manifiesto la fuerza de la FAO como organización portadora de saberes. Se señalan los peligros de considerar la gestión de los saberes como una función aparte. Se destacan las funciones

integrales de al promoción, el apoyo a las políticas y la creación de capacidad, a la vez que también se destaca que la FAO debe pasar a ser un facilitador, además de un ejecutor.

139. También presenta pruebas de que la FAO no maximiza actualmente sus ventajas comparativas respecto de la cooperación técnica ni satisface de modo adecuado las necesidades prioritarias de sus Miembros. La disminución del presupuesto ordinario es, por supuesto, un factor importante que contribuye a esta situación. Sin embargo, la FAO ha padecido asimismo por la ausencia de una estrategia coherente para la movilización de recursos derivada de una evaluación rigurosa de sus ventajas comparativas agravada por una falta de prioridades acordadas con base en las necesidades y en las oportunidades (entre ellas la incidencia del hambre y de la pobreza), lo que ha traído como resultado en la reducción progresiva por tramos de los programas no estratégicos a lo largo de los sucesivos bienios. La EEI llegó a la conclusión de que, para la parte del presupuesto sobre la cual tiene un control pleno (es decir, el Programa Ordinario), la Organización ha efectuado algunos ajustes en la proporción de recursos que se destinan a diferentes esferas de trabajo. Sin embargo, estos cambios no dan una impresión convincente de ser decisiones claras y nunca han sido radicales. Asimismo, el mayor desafío a que se enfrenta la FAO consiste en proporcionar respuestas integradas a problemas interdisciplinarios de la alimentación y la agricultura. Esto se ha reconocido así desde la aprobación del Marco Estratégico en 1999 y desde entonces se han aplicado diferentes modalidades a tal fin con un éxito limitado pero, como la FAO no es una organización bien conjuntada, la reducción de sus presupuesto ha tendido a reforzar los silos en lugar de a romperlos. Claramente, se necesitan medidas más radicales.

140. Pueden citarse otros factores que tienen grandes repercusiones negativas en el rendimiento técnico de la FAO:

- a) la constante dificultad de los órganos rectores para establecer prioridades y ejercer la supervisión de la financiación extrapresupuestaria;
- b) una cultura y estructura centradas en la Sede que limitan la contribución efectiva y potencial de las oficinas descentralizadas y su personal;
- c) la desconexión de las estructuras de campo entre los representantes en los países, las Oficinas Subregionales y las Oficinas Regionales, incluyendo el hecho de que, si bien se están introduciendo algunos cambios, el equilibrio de responsabilidad para la supervisión y la gestión de los especialistas técnicos en las Oficinas Regionales corresponde principalmente a los departamentos de la Sede y no al Representante Regional;
- d) los “silos” que existen también en la Sede y entre la Sede y las operaciones descentralizadas de la FAO;
- e) a pesar de algún esfuerzo reciente a través de los Marcos nacionales de prioridades a medio plazo, una carencia de estrategia y prioridades en el plano de los países;
- f) graves limitaciones respecto de la reducción y el ajuste de la dotación de personal de conformidad con los cambios en la disponibilidad de recursos y las prioridades;
- g) la ausencia de financiación para los costos no recurrentes de los ajustes.

141. Además, dentro de la FAO hay un escaso aprendizaje sistémico procedente de la cooperación técnica. Como resultado del examen independiente del PCT realizado en 2005, se recomendó que dicho Programa se reestructurara con arreglo a criterios de asignación claros, con inclusión de estrategias nacionales o regionales, pero esta recomendación se ha aplicado únicamente de modo muy parcial. Las dificultades de la situación de la FAO se han visto ulteriormente agravadas por la incoherencia en las políticas de muchos de los principales contribuyentes de la Organización, quienes sostienen que se debería asignar la prioridad estratégica más alta para los recursos del Programa Ordinario a la labor estrictamente normativa. En realidad, no obstante, muchos de entre ellos destinan la gran mayoría de los recursos extrapresupuestarios a actividades de asistencia técnica de ámbito nacional que pueden guardar una relación limitada con los intereses globales que declaran. Esta situación frustra los intentos de la Administración de la FAO por articular una estrategia coherente.

142. En el análisis del Capítulo 3 se aclara que la FAO está realizando su contribución más original al desarrollo de los países en aquellos campos en los que sus capacidades normativas pueden encontrarse con las necesidades de los países en la labor normativa y la creación de capacidad. Los apoyos directos a la transferencia y a la experimentación de tecnología relacionada con la producción ya no resultan campos donde la FAO disfrute de ventajas comparativas y solo se apreciaron repercusiones duraderas en el caso del MIP y de las escuelas de campo para agricultores. La EEI no cree que la Organización pueda movilizar los recursos para repetir tales éxitos en el futuro. Si bien es apreciado por algunos países, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, único programa de cooperación técnica emblemático, no aprovecha bien las ventajas globales de la FAO. Después de más de 12 años de funcionamiento, solo un número limitado de inversiones ha superado la fase de experimentación y la prioridad se mantiene en la transferencia de tecnología para la producción, a menudo con unas subvenciones insostenibles y descuidando la producción y un entorno que favorezca las actividades.

143. En la fase final del Capítulo 3 se abordan 24 recomendaciones principales a los programas técnicos de la FAO, con 75 subcomponentes sobre los que pueden adoptarse iniciativas. Se desataca que la FAO necesita actuar como facilitadora, además de emprender programas por sí misma, y definir esferas de prioridad, así como esferas donde la FAO ya no tiene una ventaja comparativa. Entre las esferas de prioridad comparativa pueden citarse el suministro de datos mundiales básicos y de estadísticas, la silvicultura, la pesca, la ganadería, el medio ambiente y los recursos naturales (incluyendo la tierra y los suelos), el trabajo en emergencias y rehabilitación, la política económica, social y de alimentación y nutrición, así como la labor en apoyo de los convenios y la inocuidad de los alimentos en el plano mundial, incluyendo el Codex. En todos estos aspectos, se hace hincapié en la promoción, el apoyo a la formulación de políticas y la creación de capacidad.

Capítulo 4 - Gobernanza

144. En el Capítulo 4 se examinan el funcionamiento y la eficacia de las estructuras de gobierno de la FAO y se analizan los tres componentes principales de la responsabilidad en relación con la gobernanza:

- a) La gobernanza mundial de la agricultura mundial y la función estratégica que la FAO desempeña en la misma. Con una mayor globalización existe una demanda creciente de marcos normativos que trasciendan las fronteras nacionales y estén reforzados por acuerdos internacionales. Cada vez más cuestiones complejas con grandes repercusiones en la alimentación y la agricultura han sido o están pasando a ser objeto de una gobernanza de ámbito mundial. Entre estas cabe citar, por ejemplo, las preocupaciones sobre el medio ambiente, el cambio climático, la liberalización comercial, las subvenciones agrícolas, la erradicación de la pobreza, la gestión de los recursos naturales, la biodiversidad, los recursos genéticos, las sustancias químicas tóxicas como los compuestos orgánicos contaminantes, la conservación de los humedales, la desertificación y el comercio de productos de la fauna y flora silvestres.
- b) gobernanza interna de la FAO – su estructura institucional, sus funciones y procesos, incluyendo su función en la determinación de la estrategia y las políticas, así como la relación entre la estructura de gobierno y la Administración;
- c) el contexto general de la gobernanza en las Naciones Unidas, en el que el programa político se transfiere a menudo desde los organismos especializados a las Naciones Unidas en Nueva York, aumenta la importancia de la función del Secretario General de las Naciones Unidas como *primus inter pares* entre los responsables ejecutivos del sistema y crece la presión en la dirección de la coherencia.

145. En cuanto a la función de la FAO en la gobernanza mundial con respecto a las cuestiones de alimentación y agricultura, se siguen realizando algunas contribuciones importantes, de las que se habla en el Capítulo 4. Al mismo tiempo, la función de la FAO en este terreno ha decaído en comparación con otros y podría decaer aún más. Las cuestiones relacionadas con el comercio de

productos agrícolas y alimentarios han pasado a ser competencia principalmente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Según se observó anteriormente, los centros internacionales de investigación agrícola (GCIAl) son el punto focal para la investigación agraria como bien público internacional. Gran parte de la gobernanza de los recursos naturales para la alimentación y la agricultura se ha transferido durante los últimos dos decenios a nuevos acuerdos sobre el medio ambiente. El liderazgo en lo referente al establecimiento de normas para la salud animal, incluyendo las enfermedades epidémicas que pueden difundirse a los humanos (zoonosis), corresponde fundamentalmente a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). En la actualidad existen foros alternativos a la FAO para la discusión de aspectos de política forestal internacional y sobre pesca como parte del Derecho marítimo.

146. La EEI llegó también a la conclusión de que los órganos rectores de la Organización estaban funcionando mal con respecto a la gobernanza interna de la FAO. El escaso respeto y comprensión mutuos entre algunos Miembros en el seno de los órganos rectores y entre algunos Miembros y la Administración han generado unas actitudes y una cultura que establecen un tono y promueven un sistema de valores que no conducen a una buena práctica de la gobernanza. Los órganos rectores han sufrido en razón de la politización y de una creciente división. Un factor importante causa de conflicto han sido los malentendidos y los falsos dilemas creados en torno a las funciones normativas de la FAO frente a las de cooperación técnica. La capacidad de los órganos rectores para desempeñar las funciones concebidas para ellos en los Textos Fundamentales ha disminuido, mientras que las tareas de las que están encargados han aumentado.

147. Las principales conclusiones que resultan del análisis de la EEI sobre la gobernanza son:

- a) el Consejo se reúne con una frecuencia demasiado escasa, tiene unos programas que no están suficientemente enfocados, no llega a conclusiones claras, no proporciona un foro para que los Estados Miembros dialoguen, no orienta la planificación estratégica y, en general, desempeña un papel de escaso relieve;
- b) se ha producido un abandono de la función de gobernanza mundial de la FAO y es necesario revisar los mecanismos institucionales entre la Conferencia y los comités técnicos para facilitar este aspecto;
- c) existen desequilibrios en la composición de los órganos rectores como resultado del legado histórico en la composición de los grupos regionales y es necesario examinar estos desequilibrios con miras a que el Consejo y sus Comités sean más representativos;
- d) los Comités del Programa y de Finanzas están insuficientemente informados; necesitan de un servicio mucho mejor de la Administración a través de los documentos y la representación en los mismos está desequilibrada;
- e) el calendario de la Conferencia está mal alineado con el ciclo programático y presupuestario de la Organización, lo que conduce a un sistema caro de toma de decisiones con muchas duplicaciones;
- f) los órganos rectores no proporcionan liderazgo estratégico, sino que casi siempre reaccionan ante las propuestas de la secretaría. Han reforzado la debilidad de la secretaría, que tampoco propone prioridades, y la defensa de los pequeños ámbitos de trabajo que hacen los miembros de los órganos rectores a expensas de una estrategia coherente contribuye a las reducciones presupuestarias generalizadas;
- g) existe falta de transparencia en el funcionamiento de los órganos rectores, en la forma en que se preparan sus decisiones y en la función desempeñada por la Administración en el apoyo a su trabajo;
- h) Las Conferencias Regionales deberían contribuir a la gobernanza, pero no lo han hecho y actualmente solo realizan una aportación marginal a la gobernanza central;
- i) existe una falta de definición clara y de observancia por parte de la estructura de gobierno y de la Administración sobre las funciones y responsabilidades respectivas, y los órganos rectores se ven imposibilitados de cumplir sus funciones estratégicas y de control con respecto a la Administración y a la secretaría;

- j) la función central del Director General y de la Administración, así como la falta de un apoyo técnico independiente a disposición de los órganos rectores, han contribuido a un desequilibrio y a una correspondiente tendencia hacia la microgestión por parte de los órganos rectores. El equilibrio de la autoridad para la toma de decisiones se ha apartado excesivamente de estos órganos en beneficio de la Administración;
- k) las deficiencias y limitaciones en el proceso de selección para la pertenencia a los órganos rectores (rotación regional o consideraciones políticas en lugar de los conocimientos) dan como resultado una situación en la que no todos los miembros de los órganos rectores tienen los conocimientos necesarios para realizar una contribución efectiva a los mismos;
- l) hay una superposición de funciones entre distintos órganos rectores, así como lagunas en sus mandatos;
- m) el tiempo y los recursos a disposición para las reuniones son inadecuados;
- n) el sistema de gobierno no recibe toda la información ni todo el asesoramiento independiente y no sesgado que necesita para adoptar decisiones sólidas;

148. A medida que disminuyen los recursos y el nivel de influencia de la Organización, también disminuye el interés de los Estados Miembros por su gobernanza. En las entrevistas de la EEI se detectó un escaso sentido de apego a los programas y prioridades de la Organización en una parte importante de los Miembros. La desconfianza entre los diferentes grupos de Miembros se ha visto agravada por la disminución de los recursos presupuestarios disponibles.

149. La FAO padece en la actualidad consecuencias negativas a causa del desapego de muchos de sus principales contribuyentes. En cierta medida, este hecho ha sido común en el sistema de las Naciones Unidas en conjunto y en particular en sus organismos especializados. No obstante, en el caso de la FAO parece ser más profundo y más grave que en muchos otros organismos de las Naciones Unidas.

150. La mejora de la gobernanza es esencial para el fortalecimiento de la FAO, si es que la Organización ha de cumplir las expectativas de sus Miembros. Los órganos rectores, trabajando conjuntamente con la Administración, necesitarán desarrollar una visión estratégica a largo plazo para la Organización y actuar con flexibilidad y receptividad a fin de afrontar los retos crecientes en las esferas del mandato de la FAO. Sin una mejora sustantiva en la gobernanza, las restantes recomendaciones de la presente evaluación estarán, en el mejor de los casos, por debajo del nivel óptimo para trazar "el camino que se ha de seguir para afrontar mejor los retos del futuro en un contexto mundial en evolución", según la exhortación contenida en el mandato de la EEI.

151. Con el fin de ayudar a traer las mejoras requeridas, la última parte del Capítulo 4 establece 60 tareas realizables en el marco de 20 recomendaciones principales.

Capítulo 5 – La FAO en el sistema multilateral - asociaciones

152. En el Capítulo 5 se analiza el lugar y el rendimiento de la FAO como asociado en el sistema de las Naciones Unidas con otros asociados principales (los organismos con sede en Roma, el Banco Mundial y el GCIAl) y, más en general, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones regionales. La asociación en el seno del sistema de las Naciones Unidas se evalúa a nivel mundial y nacional, lo que incluye una evaluación de las implicaciones que podrían derivarse para la FAO de la iniciativa de "Unidos en la acción".

153. El examen de la EEI da como resultado dos mensajes principales:

- a) en primer lugar, si bien la percepción externa más común es que la FAO es un asociado poco dispuesto o no fiable, los datos disponibles no van en esa dirección. El examen de los programas técnicos en el Capítulo 3 demuestra la amplitud y la profundidad de las asociaciones de la FAO. Proporciona pruebas de que la FAO es un asociado eficaz en el liderazgo mundial de muchas iniciativas y también un asociado secundario en otras;

- b) en segundo lugar, a pesar del primer punto, la FAO no se encuentra en la actualidad bien dotada, especialmente en los países, para aprovechar plenamente las muchas asociaciones existentes o para desarrollar nuevas relaciones que incrementen su eficacia. La Organización carece, tanto en el plano institucional como en los países, de los instrumentos estratégicos requeridos para determinar los objetivos, las modalidades y las esferas temáticas donde son deseables las asociaciones. Además, aunque las restricciones presupuestarias imponen limitaciones innegables, existen otros factores comunicados a la EEI por las organizaciones asociadas de la FAO que constituyen obstáculos por lo menos de igual magnitud. Se trata de temas recurrentes que se hallan en todo el informe de la EEI, como son: la pesada, lenta y cargada burocracia de la FAO; la centralización de la autoridad y la inflexibilidad en los medios para obtener conocimientos técnicos.

154. El análisis de la EEI sobre las asociaciones de la FAO llegó a la conclusión de que estas tenían un carácter muy desigual. Se desarrollan principalmente con algunos organismos hermanos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el GCIAl. Han acreditado importantes resultados en varios programas mundiales, pero son muy débiles en los países en términos de compromiso con otros organismos de desarrollo, ONG y el sector privado. Las asociaciones con el sector privado son, en general, débiles. Ante las funciones cada vez más importantes que desempeñan las empresas privadas, existe la necesidad de una estrategia clara de la Organización que aborde este aspecto.

155. Además, a pesar de varios importantes éxitos en las asociaciones, la FAO ni tiene estrategia ni planes específicos para las asociaciones y para las formas en que estas contribuirían a definir la ventaja comparativa de la Organización, comunicando su mensaje y ubicando su función con claridad en la nueva arquitectura internacional del desarrollo. El personal necesita más orientación cuando busca responder a la exigencia creciente de los organismos donantes de que se demuestren asociaciones sólidas, acciones conjuntas y compartidas en las que los productos y resultados totales excedan la suma de los esfuerzos individuales.

156. La realidad ineludible es que la FAO podrá cumplir su mandato de promotor mundial de un conocimiento esencial solo a través de asociaciones eficaces y estratégicas. Una segunda realidad es que esto requerirá una nueva estrategia, auténticamente de ámbito institucional, para sustituir el número limitado de esfuerzos específicos y no relacionados entre sí que ahora existen. Para resultar eficaz, la estrategia necesitará establecer prioridades claras y señalar necesidades específicas.

157. Sin embargo, el examen realizado por la EEI sobre las asociaciones ha señalado una tercera realidad, que es que también conllevan costos y que muchas no son rentables. El mantra actual de algunos de establecer asociaciones por el hecho de establecerlas supone un peligro de introducir elevados costos de transacción para objetivos no claros, según resulta evidente en algunas esferas técnicas.

158. A partir de este análisis, la última sección del Capítulo 5 formula diez recomendaciones con 22 componentes sobre los que se pueden adoptar iniciativas.

Capítulo 6 - Encuadrar la cultura, la organización y la estructura de la FAO

159. Hay dos partes separadas en este capítulo:

- a) la primera examina la cultura institucional de la FAO;
- b) la segunda analiza la organización, la estructura y el funcionamiento de la FAO, tanto en la Sede como sobre el terreno, y las relaciones estructurales entre estos aspectos.

160. **Cultura:** Esta sección comprende un análisis basado en un instrumento de investigación normalizado y respetado (el estudio comportamental Booz Allen Hamilton - BAH) que se utiliza para medir en qué grado la cultura de funcionamiento de una organización es "saludable" o "no

saludable". Lo complementan los resultados de una encuesta al personal concebida específicamente para la EEI y los de entrevistas semiestructuradas y grupos especializados de seguimiento.

161. Los resultados del estudio BAH sitúan claramente a la cultura institucional de la FAO en la categoría de una "organización con exceso de crecimiento". Esta clasificación le asigna las siguientes principales características culturales definitorias:

- a) es demasiado grande para que la gestione desde el centro un equipo pequeño y solo puede alcanzar eficacia a través de una difusión mucho mayor de poder, autoridad y responsabilidad. Una estructura de adopción de decisiones centralizada no puede lograr la eficacia y eficiencia que requiere la Organización. Los niveles superiores de la Administración están involucrados en demasiados asuntos situados demasiado por debajo de ellos en la Organización.
- b) su cultura de gestión es jerárquica, centralizada y rígida y sus canales de comunicación son principalmente verticales. Dado que la autoridad está muy centralizada y solo se delegan niveles relativamente bajos de la misma, mientras que la información está descentralizada, la Organización es reacia al riesgo, es lenta en aprovechar nuevas oportunidades, en responder a los cambios y se caracteriza por niveles bajos de responsabilidad individual.

162. La encuesta del personal y las entrevistas señalaron que el personal de la FAO está muy comprometido con la misión de la Organización. Una gran mayoría está motivada por el valor intrínseco que atribuye a la misión y no solo a sus sueldos. Los resultados revelaron también un alto grado de frustración con la cultura interna de la Organización y la paradoja de un enorme deseo de importantes transformaciones combinado con escepticismo ante el hecho de que tales transformaciones puedan nunca producirse. Además, de acuerdo con los rasgos de una organización "con exceso de crecimiento", la encuesta reveló en general la existencia de bajos niveles de delegación de autoridad, resistencia a asumir responsabilidad individual, escaso conocimiento de las actividades más allá de la unidad de trabajo inmediata (silos) y una escasa confianza en los niveles superiores de la Administración.

163. La conclusión central que se deriva del análisis cultural (abrumadoramente fundamentada por lo observado en la teoría y la práctica de la organización) es que la cultura institucional de la FAO no está bien ajustada a los requisitos básicos de una organización basada en el conocimiento. Las cinco recomendaciones principales con 13 elementos sobre los que pueden adoptarse iniciativas que propone la EEI se orientan a una transformación cultural fundamental que llevará tiempo conseguir.

164. **Organización y estructura:** El Capítulo 6 proporciona un amplio examen y análisis de la estructura orgánica de la FAO. Se han producido diferentes cambios en la estructura orgánica desde comienzos del decenio de 1990: se han creado varias unidades, se han disuelto otras y otras se han transferido de una división a otra o de un departamento a otro. Sin embargo, la estructura básica de gestión de la Sede de la FAO ha cambiado poco. Además, las estructuras se han mantenido segmentadas y su funcionamiento deja sin efecto la intención y los intentos del Director General de introducir una mayor integración interdisciplinaria y de programas.

165. Teniendo este aspecto en cuenta, del análisis realizado por la EEI con respecto a las estructuras de la Sede se desprendieron algunos principios organizativos básicos. Tales son los relativos a:

- a) ámbito de control: en la actualidad dependen directamente del Director General 13 Subdirectores Generales (ADG) y los directores de cuatro oficinas independientes (así como los representantes de la FAO, con una línea jerárquica indirecta). Se trata de un grupo de alta dirección demasiado grande, considerando la

- práctica moderna en las organizaciones de gestión centralizada¹¹, la cual sugiere que el número óptimo sería de unos seis y que más allá de 12 la eficacia baja considerablemente.
- b) trabajo en equipo y comités de gestión: cuanto mayor es un comité de decisión menos probabilidades tiene de poder funcionar como un equipo. Los comités de dirección numerosos suelen ocuparse en general más bien de una combinación de preocupaciones individuales que de los intereses más amplios de una organización;
 - c) no debería buscarse la uniformidad: dependiendo de la naturaleza del trabajo que ha de realizarse, la magnitud del departamento o la división puede ser amplia en algunos casos y considerablemente menor en otros. Las estructuras de gestión concebidas para un solo tamaño suelen crear problemas al situar las funciones allí donde no les corresponde;
 - d) desjerarquización y fragmentación: la FAO tiene demasiadas unidades pequeñas en jerarquías. Dichas unidades hacen crecer innecesariamente los costos de transacción, refuerzan la orientación hacia los procesos y no hacia los productos, y fortalecen la mentalidad de silo. Los estratos de la jerarquía son también muy costosos en términos financieros;
 - e) flexibilidad: La estructura organizativa debe tener en cuenta la necesidad de flexibilidad y el lugar que ocupan los incentivos en el sistema general. La estructura debería fomentar y facilitar el trabajo entre unidades;
 - f) delegación: Debería aplicarse el principio de subsidiariedad y alentarse la delegación de atribuciones a los niveles más bajos posibles en consonancia con las buenas prácticas y la rendición de cuentas, con el refuerzo de un sistema de controles *a posteriori*;
 - g) líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas: Estas deberían derivar de unos ámbitos de control eficaces. Es necesario adoptar en la FAO un enfoque de medios-fines basado en un marco lógico respecto de la rendición de cuentas de la gestión¹². Tendrían que presentarse informes periódicos al respecto a los órganos rectores de la Organización;
 - h) economías de escala y ahorros de eficiencia en función de los costos: Al mismo tiempo, la Organización necesita hacer todo lo posible por obtener ahorros en los costos administrativos como finalidad en sí misma y con el fin de crear confianza entre los principales contribuyentes.

166. La EEI aplicó los principios anteriormente expuestos de manera tan rigurosa como fue posible a la actual estructura de la Sede y dedujo una propuesta de modelo orgánico que se describe en el Capítulo 6. En opinión de la EEI, dicho modelo contiene un potencial considerable. Aunque las variaciones sobre el modelo son claramente posibles, este traería una claridad mucho mayor en las funciones y las responsabilidades, simplificaría la toma de decisiones y estimularía una mayor integración en toda la Organización. Proporcionaría también la oportunidad de realizar considerables ahorros por eficiencia a lo largo del tiempo, si bien los costos iniciales para introducir los cambios podrían ser también considerables y deberán detenerse por tanto en cuenta. Es necesario examinar con cuidado las hipótesis que subyacen al modelo, en particular las referentes a los costos y a los beneficios.

167. Las características estructurales de las relaciones entre la Sede de la FAO y su presencia sobre el terreno están gravemente fragmentadas. No se trata solo de las pautas para la presentación de informes, aunque estas se hayan basado en el principio de que “todos los caminos llevan a Roma”, lo que ha supuesto unos costos elevados y unos beneficios escasos. Sin embargo, la cuestión de mayor importancia es el fenómeno de “los radios y las ruedas”, es decir, la ausencia

¹¹ De gestión centralizada, por oposición a las organizaciones con unidades de actividad en red o casi autónomas que son comunes en la empresa privada.

¹² El planteamiento de marco lógico aseguraría vínculos claros entre las metas, los objetivos, las actividades prioritarias y una adaptación presupuestaria del planteamiento de medios y fines propuesto en todo el informe de la EEI.

de objetivos, propósitos, estrategias y esfuerzos de movilización de recursos comunes entre la Sede y las oficinas regionales, subregionales y nacionales.

168. Aunque se están llevando a cabo muchos cambios en este momento, la actual infraestructura de la FAO dirigida a una fuerte presencia fuera de Roma no está funcionando correctamente. Las relaciones de costo entre los programas y el personal han disminuido sustancialmente; en varias oficinas nacionales los costos administrativos son superiores a los gastos de los programas; en muchas otras, las proporciones superan el 1:1 solo en márgenes muy pequeños. Las visitas de la EEI a los países descubrieron con frecuencia situaciones en las que los especialistas técnicos regionales no podían viajar para cumplir sus obligaciones de trabajo por falta de fondos destinados a viajes, y el mismo caso se daba para los FAOR.

169. Al mismo tiempo, muchos programas de la Sede en campos en los que la FAO goza de una ventaja comparativa indiscutida están entrando en una zona “de riesgo” debido a la combinación de reducciones presupuestarias consecutivas y de las decisiones sobre la descentralización en el contexto de este presupuesto general en disminución. Entre 1994 y 2006, el personal financiado con cargo al presupuesto ordinario disminuyó en la Sede en un 34 % y aumentó en un 7 % sobre el terreno. La EEI no tiene dudas de que la FAO necesita una presencia fuerte fuera de Roma si tiene que alcanzar la importancia, los resultados y la repercusión que todos sus Miembros deberían lógicamente esperar. No quiere decir, sin embargo, que tal presencia tiene que ser física o que se pueda lograr solamente mediante la ubicación de un empleado de la FAO. La conclusión de ello tampoco es que una misma medida sirva para todos los casos. Las conexiones, las redes y el hecho de “estar presente” puede lograrse de muchas maneras, particularmente en el mundo globalizado y tecnológicamente conectado de hoy día. El problema no es que la FAO necesite una presencia fuerte, sino la mejor forma de conseguirla y los medios para ello.

170. Con el fin de ayudar a encontrar el equilibrio estructural adecuado entre los elementos descentralizados y la Sede y para alinear los escasos recursos de la mejor manera posible, el Capítulo 6 comprende 17 recomendaciones principales sobre la estructura junto con 34 subcomponentes sobre los que se pueden adoptar iniciativas.

Capítulo 7 - El ciclo del programa de la FAO

171. En el Capítulo 7 se examina la totalidad del ciclo del programa de la FAO partiendo de la formulación de estrategias, la programación y la presupuestación, lo que incluye los recursos extrapresupuestarios, hasta la medición de resultados, la evaluación y la auditoría.

172. **La estrategia y el Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP):** A todos los efectos prácticos, la FAO carece de un marco estratégico vigente. Los órganos rectores aplazaron un examen intermedio del marco estratégico, a la espera del resultado de la EEI, y otro tanto se hizo con la preparación del Plan a Plazo Medio 2008-13. El “Marco Estratégico para la FAO, 2000-2015” se ha visto superado por los acontecimientos. Además, el proceso nunca trajo como resultado los elementos fundamentales que son la vinculación entre los recursos y los fines y la determinación de prioridades claras. La concepción básica del propio proceso, es decir, un documento de plazo medio y una propuesta específica para el bienio, es razonable si se exceptúa el Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto, que es redundante. No obstante, en la práctica, hay poca coherencia entre las partes, especialmente entre los medios exigidos para obtener los objetivos planificados y los resultados. El fracaso en la integración real de la movilización o del gasto de los fondos extrapresupuestarios agrava la disfuncionalidad. Los órganos rectores no orientan el proceso de una manera tan adecuada que permita un establecimiento de las prioridades a tiempo para abordar las diferencias entre la financiación necesaria para la eficacia de los programas y los fondos realmente disponibles.

173. Esta situación se ve agravada por una desconexión entre los presupuestos aprobados y la disponibilidad de recursos debida al calendario de pagos y a la cuantía de los atrasos. Estos factores han alcanzado proporciones críticas, no solo con relación a todos los aspectos de la

eficiencia operacional (es decir, la contratación de personal, la plantilla, la contratación de servicios, las compras y el funcionamiento general), sino también como amenaza a la solvencia económica de la Organización.

174. En el seno de la Secretaría existe un alto nivel de frustración, como es comprensible, a causa del carácter repetitivo, costoso y laborioso de los procesos de planificación y presupuestación de la FAO. Muchos Miembros de la FAO están igualmente frustrados y se han quejado abiertamente de que hay demasiados trámites, señalando que al menos uno debería eliminarse. Si bien la eliminación de una etapa (es decir, el Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto) tendría que liberar algo de tiempo para la Secretaría y los Miembros, esto no resolvería las desconexiones en el sistema general de planificación ni el deterioro de la situación presupuestaria.

175. La inmensa mayoría de los Miembros de la FAO ve una falta de transparencia en la asignación de recursos humanos y financieros. Ello se debe, en parte, a la atención excesiva que se presta a detalles solicitados por los propios Miembros, pero también a la falta de claridad con respecto a los fondos extrapresupuestarios y las decisiones adoptadas por los órganos rectores a finales del decenio de 1990 relativas a la presentación de un programa de trabajo ordinario separado de la consignación.

176. La EEI presenta 11 recomendaciones principales y 37 productos concretos sobre los que pueden adoptarse iniciativas a fin de abordar las dificultades y deficiencias diagnosticadas en el ciclo programático de la FAO y en los instrumentos utilizados, en particular el ajuste en la fecha de la Conferencia para permitir que tenga lugar una planificación y presupuestación detallada del trabajo después de que se ha fijado la decisión general sobre el presupuesto.

177. **Auditoría interna y auditoría externa independiente:** La FAO ha ido concediendo una importancia creciente a la auditoría. Durante los últimos siete bienios, la consignación del presupuesto ordinario para la Oficina del Inspector General ha crecido en términos reales en un 45 %. La EEI dirige siete recomendaciones a la función de auditoría, de las que la principal es reflejo de una preocupación sobre las materias auditadas y las no auditadas. En particular, la EEI observó que una serie de materias importantes del más alto riesgo institucional para la FAO no han recibido atención de la auditoría en cuanto a evaluación del riesgo y pertinencia de las medidas de mitigación del mismo. Es, por ejemplo, el caso de las reservas de la FAO, las obligaciones relacionadas con el personal después del cese en el servicio, las políticas y prácticas de endeudamiento o los riesgos cambiarios.

178. **Evaluación y aprendizaje:** La EEI se basó en gran medida necesariamente en la labor previa de evaluación del Servicio de Evaluación de la FAO. Por este motivo, se prestó más atención a la evaluación real de la función de evaluación en la FAO, en particular el encargo de un examen externo independiente de la calidad por especialistas. La conclusión general fue que el Servicio de Evaluación de la FAO ha tenido un alto rendimiento y que obtiene resultados favorables en comparación con los principales organismos de referencia.

179. El examen también confirmó que la valía de la función de evaluación de la FAO se vería muy incrementada si se le concediera mayor independencia en la ubicación, las pautas de presentación de informes y los recursos financieros. Este aspecto es congruente con la orientación de las anteriores decisiones de los órganos rectores, así como con las opiniones de una mayoría abrumadora de los Miembros de la FAO en respuesta a una encuesta de la EEI, de muchos funcionarios y de instancias externas¹³. En el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre la Coherencia del Sistema de las Naciones Unidas titulado “Unidos en la Acción” se preveía un sistema de evaluación independiente para todo el sistema de las Naciones Unidas

¹³ Véase el examen por especialistas del Servicio de Evaluación, 2005.

(para el 2008) con metodologías de evaluación y términos de referencia comunes¹⁴. Las normas y requisitos para las mejores prácticas apoyan totalmente la independencia de la evaluación con un presupuesto autónomo y la presentación directa de informes a los órganos rectores con medidas destinadas a asegurar la receptividad ante las necesidades de la Administración y de los órganos rectores¹⁵. La EEI se declara conforme con estas evaluaciones. Además de esta propuesta, formula cinco recomendaciones adicionales con respecto a la evaluación en la FAO.

Capítulo 8 - Administración

180. En primer lugar, en el Capítulo 8 se observa que puede elogiarse a la Organización y a sus Miembros por reconocer la importancia de obtener ahorros por eficiencia en las esferas administrativa y técnica. También se puede elogiar a la FAO por adoptar algunas iniciativas positivas, tales como cuantificar los ahorros a lo largo de los años y establecer un nuevo marco para captar las eficiencias.

181. El capítulo analiza las temáticas generales de la administración y las finanzas, planteando cuestiones intersectoriales que afectan a todos los aspectos de la Organización, entre ellos el funcionamiento de los proyectos extrapresupuestarios y de las oficinas descentralizadas. Del análisis se desprenden cinco conclusiones globales.

182. La Administración de la FAO funciona muy bien en la aplicación de sus reglamentos y procedimientos aprobados. Sin embargo, esto se obtiene con elevados costos de transacción que se traducen en grandes costos directos y gastos ocultos adicionales a través de la transferencia de tareas de las divisiones administrativas a los FAOR, los departamentos técnicos y las oficinas descentralizadas. El sistema administrativo también se caracteriza por una multitud de exigencias de controles previos y posteriores y por bajos niveles de delegación de autoridad con respecto a las organizaciones de referencia, una ausencia general de enfoque hacia el cliente y una visión de la gestión de los recursos humanos que es tecnocrática y no estratégica.

183. En segundo lugar, la administración muy centralizada, pesada y excesivamente compleja de la FAO ocasiona importantes efectos negativos sobre la labor técnica de la Organización y su imagen externa. Refuerza una cultura institucional intrínsecamente contraria al riesgo. El personal técnico y el de los FAOR pasa un tiempo desproporcionado intentando satisfacer requisitos administrativos y superando obstáculos de la misma naturaleza. El mantenimiento de las necesarias competencias técnicas del personal también es un problema agravado por la rigidez en los sistemas administrativos y de recursos humanos, así como por la inadecuada planificación del perfeccionamiento profesional para el personal.

184. En tercer lugar, algunas medidas adoptadas recientemente a fin de incrementar las delegaciones de autoridad tendrían que resultar útiles, pero se precisarán muchos más pasos y medidas mucho más ambiciosas para que la FAO se transforme en la clase de organización dinámica y ágil que se necesita para afrontar los retos resumidos en capítulos anteriores. Los planteamientos relativamente modestos y graduales no alcanzarán lo que se necesita. Es necesario un planteamiento mucho más sistémico, completamente radical, basado en el principio de subsidiariedad¹⁶ y dirigido a obtener un cambio en la cultura de la institución.

185. En cuarto lugar, la situación financiera actual de la FAO es muy grave. Se trata a la vez de una crisis de liquidez y de una insuficiencia de reservas y provisiones. La posición de liquidez o de flujo de fondos ha ido deteriorándose constantemente, forzando a la Organización a endeudarse

¹⁴ Las Naciones Unidas, 2006, "Unidos en la acción", (subrayado de la EEI).

¹⁵ Véase Osvaldo N. Feinstein y Robert Picciotto, eds. *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

¹⁶ El principio de subsidiariedad es aquel según el cual en un asunto solo participa un nivel superior de autoridad si no puede resolverse adecuadamente en un nivel inferior.

en cantidades cada vez mayores. Esto se debe principalmente a la llegada con retraso de las cuotas asignadas procedentes de los contribuyentes más importantes de la Organización. La situación es insana e insostenible. La solidez financiera de la FAO a largo plazo exigirá nuevos planteamientos y apoyo financiero de los Miembros, así como un enfoque más sistemático e institucionalizado ante la gestión del riesgo financiero.

186. En quinto lugar, la FAO ha consagrado importantes recursos adicionales a las tecnologías de la información en términos tanto relativos como absolutos y ha realizado loables progresos en este terreno en los últimos años. Las nuevas inversiones continúan. Sin embargo, hay muchos problemas de gravedad. La ausencia de una coherencia general ha conducido a una fragmentación innecesaria y costosa de los sistemas en toda la Organización y a una división de tareas innecesariamente burocrática entre el desarrollo y el mantenimiento de sistemas. Un riguroso análisis de riesgo, si bien se encuentra ahora muy avanzado, está pendiente de conclusión y de experimentación.

187. El análisis y las conclusiones de la EEI sobre las finanzas y la administración de la FAO llevan a 69 elementos sobre los que pueden adoptarse iniciativas en un marco de 20 recomendaciones principales.

Capítulo 2: Antecedentes y contexto

188. En noviembre de 2005, el Consejo de la FAO inició la primera evaluación externa independiente (EEI) de la Organización. La EEI debía financiarse con contribuciones extrapresupuestarias y tenía por objeto “fortalecer y mejorar la FAO. *Se preveía tener en cuenta los resultados conseguidos por la Organización en el desempeño de su mandato... (y examinar) todos los aspectos de la labor de la FAO, la estructura institucional y los procesos de decisión, incluida su función en el marco del sistema internacional*”¹⁷.

189. En este capítulo se describirá, en primer lugar, el amplio alcance de esta evaluación y la forma en la que se ha llevado a cabo. Posteriormente, se presentará a la FAO en un contexto histórico como telón de fondo de los capítulos siguientes, en los que se informa detalladamente de los resultados, conclusiones y recomendaciones concretos de la EEI.

Antecedentes y alcance de la EEI

190. Un Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones preparó el mandato detallado de la EEI, que el Consejo aprobó en su 129º período de sesiones en noviembre de 2005. El mandato pone de relieve en qué medida esta evaluación constituye una empresa de excepcional envergadura:

“Se espera que la evaluación adopte una perspectiva de futuro y subraye resultados, conclusiones y recomendaciones con una orientación clara que permita a los Miembros, al Director General y a la Secretaría de la Organización determinar el camino que se ha de seguir para afrontar mejor los retos del futuro en un contexto mundial en evolución, incluidas las nuevas necesidades de los Estados Miembros, y situar a la FAO, en función de sus puntos fuertes y ventajas comparativas. Por consiguiente, la evaluación puede representar un acontecimiento importante para la FAO, reforzando su función en un sistema reformado de las Naciones Unidas y en la incipiente nueva estructura multilateral. Debería contribuir a fortalecer el sentido de unidad y propósito entre los Miembros de la Organización y a la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros”¹⁸.

191. El mandato deja claro que esta tarea debería trascender el marco de las evaluaciones habituales, que normalmente se centran en el diagnóstico de la actuación institucional mediante una evaluación de sus productos, efectos y resultados. En cambio, la EEI atribuye especial importancia a ayudar a los órganos rectores y a la Administración de la FAO a definir la función y el *modus operandi* que la propia Organización deberá asumir en el futuro, así como a alcanzar la voluntad política para que esto suceda.

192. Hasta ahora se han hecho pocos intentos de tal magnitud y alcance y, con toda certeza, nunca en el ámbito de una “evaluación”. Sin embargo, en cuanto a la amplitud de su alcance, existen al menos algunos casos paralelos en el sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en su alocución ante la Asamblea General de septiembre de 2003, el Secretario General advirtió a los Estados Miembros que las Naciones Unidas habían llegado a una encrucijada. Podían ponerse a la altura de las circunstancias y conjurar las nuevas amenazas o correr el riesgo de ir desapareciendo en vista de la discordia cada vez mayor entre los Estados y de su actuación unilateral. Ello dio lugar a la formación del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, al que se encomendó que formulara nuevas ideas acerca del tipo de políticas e instituciones que necesitaban las Naciones Unidas para obrar con eficacia en el siglo XXI. En el informe presentado por el Grupo en diciembre de 2004, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad*

¹⁷ FAO, Informe del Consejo, CL 129/REP, párrs. 53-56.

¹⁸ Informe del Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones al Consejo en relación con la evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, CL 129/10.

que compartimos, se exhorta a que se introduzcan cambios sistémicos importantes en materia de estructura, organización, rendición de cuentas y gobernanza, y se presentan propuestas para el plan de reforma más ambicioso en la historia de las Naciones Unidas.

193. De manera parecida, en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 aprobado por los líderes mundiales se invitó al Secretario General a que instituyera otro grupo de alto nivel a fin de recomendar medidas dirigidas a garantizar que las Naciones Unidas potenciaron al máximo su contribución a los objetivos convenidos internacionalmente, entre los que figuran los de la Declaración del Milenio. Se solicitó específicamente al grupo en cuestión a que elaborase propuestas para lograr “una administración más rigurosa de las entidades” en las esferas de medio ambiente, asistencia humanitaria y desarrollo, que forman parte del mandato general de la FAO. El informe de este Grupo de alto nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas, bajo la dirección de los Primeros Ministros de Mozambique, Noruega y Pakistán, se publicó el 20 de noviembre de 2006 (se examinará ulteriormente en el Capítulo 5).

194. Así pues, esta EEI se ha llevado a cabo en un momento en el que las Naciones Unidas son objeto de procesos muy importantes de examen, revisión y renovación, que comportan el desafío fundamental en materia de políticas públicas a escala internacional de determinar las razones por las que se debería seguir financiando instituciones que se fundaron decenios atrás, en vista de las numerosas fuentes de suministro nuevas y alternativas que ofrece el contexto actual. En efecto, las presiones que hoy en día se ejercen en favor del cambio y la reforma suponen un proceso sin precedentes de cuestionamiento de toda la estructura institucional relacionada con el desarrollo internacional y la provisión de bienes y servicios públicos a nivel mundial. Este hecho presenta tanto oportunidades como amenazas relevantes para el futuro de la FAO. Ofrece la oportunidad más valiosa de los últimos decenios para abordar la renovación institucional necesaria a fin de alcanzar la plena capacidad potencial, aunque ello requerirá una prueba palpable y convincente de pertinencia, eficacia y posibilidades. Asimismo, exigirá que se proporcionen estrategias demostradas apropiadas para el nuevo contexto de los esfuerzos de desarrollo y las nuevas realidades de la economía política internacional.

195. La Conferencia, en el mandato aprobado, encargó la EEI para determinar el nuevo camino que ha de seguir la FAO, abordar las consecuencias estratégicas de este contexto muy nuevo de los esfuerzos de desarrollo, del cambio en las necesidades mundiales, de los esfuerzos de reforma ya en curso y de las tendencias de futuro. Muchas de las dificultades y retos con los que se enfrenta la FAO, hacen también frente a todo el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, muchos otros atañen exclusivamente a la FAO. La tarea de la EEI se hizo más desalentadora debido a la falta de un examen global de la FAO desde 1989 y a la ausencia de una evaluación amplia, independiente y externa durante los 60 años de historia de la Organización.

La estructura de la EEI

196. **Cuatro componentes fundamentales e interrelacionados**, según se expone en el mandato de la EEI, conforman el marco conceptual básico para el análisis (el mandato completo se adjunta como Anexo 2), a saber:

- a) **Labor técnica de la FAO:** Abarca el trabajo normativo y operacional de la FAO en cuanto al acceso a los alimentos, los cultivos, la ganadería, los bosques, la pesca, el comercio de productos básicos y el desarrollo rural, y la eficiencia y eficacia de la Organización para lograr eliminar el hambre, salvaguardar el medio ambiente y mejorar las condiciones para fomentar el desarrollo económico y social. La labor técnica de la FAO se realiza mediante una variedad de instrumentos diferentes, como son la cooperación técnica, el asesoramiento sobre políticas y el fomento de éstas, el trabajo de reglamentación y de establecimiento de normas, la información, la divulgación y la promoción, estadísticas, estudios, las respuestas a emergencias, el establecimiento de redes y el diálogo. Todos estos aspectos se analizaron durante el examen de la EEI (véase el Capítulo 3).

- b) **Gestión, administración y organización de la FAO:** Esta esfera comprende la planificación y programación, los sistemas presupuestario, administrativo y financiero, la estructura organizativa, incluidas las estructuras descentralizadas, la supervisión, la evaluación, la cultura institucional, la gestión y distribución de recursos humanos, la gestión de conocimientos y riesgos, y las políticas y prácticas en materia de rendición de cuentas (véanse los Capítulos 6, 7 y 8).
- c) **Gobernanza de la FAO:** Este ámbito incluye las funciones, la eficiencia y la eficacia de los órganos rectores para proporcionar la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura y orientar la labor de la Secretaría de la FAO. Comprende la relación entre los Miembros y la Secretaría por lo que se refiere a la determinación de estrategias, políticas y prioridades, los aspectos financieros del presupuesto ordinario y las contribuciones voluntarias y las relaciones entre las estructuras de gobierno en el marco del sistema de las Naciones Unidas, así como la participación de los grupos interesados (véase el Capítulo 4).
- d) **La función de la FAO en el sistema multilateral:** En esta esfera son determinantes las cuestiones relativas a una función apropiada de la FAO en una estructura internacional de desarrollo muy diferente a la de 1945, año en que se fundó la FAO, las ventajas comparativas absolutas y dinámicas de la Organización y su capacidad para concertar alianzas y contribuir a la labor de las Naciones Unidas y del sistema internacional más amplio en su conjunto (véase el Capítulo 5).

El equipo central

197. En el mandato se especificó que un equipo central sería “el responsable único de dirigir, supervisar y llevar a cabo todo el trabajo sustantivo de la EEI”. Cuando se designó el equipo central el 14 de febrero de 2006 durante la segunda reunión del Comité del Consejo, se nombró jefe de equipo al Sr. Keith Bezanson de Canadá. Por problemas de salud posteriores, el Sr. Bezanson se vio obligado a renunciar a dicha responsabilidad y, en el verano de 2006, se contrató al Sr. Leif E. Christoffersen (Noruega) para asumir esta tarea. Afortunadamente, como ha señalado con satisfacción el Consejo de la FAO, el Sr. Bezanson pudo seguir participando en el equipo central y realizar importantes contribuciones al trabajo de la EEI en calidad de coordinador superior y principal autor del informe.

198. Así pues, la composición del equipo central que ha realizado la presente evaluación es la siguiente:

- Sr. Leif E. Christoffersen (Noruega) – jefe del equipo;
- Sr. Keith Bezanson (Canadá) – coordinador superior, ex jefe del equipo y principal autor del informe;
- Sra. Uma Lele (India/EE.UU.) – labor técnica de la FAO;
- Sr. Michael Davies (Reino Unido) – gestión, organización y administración;
- Sr. Carlos Pérez del Castillo (Uruguay) – gobernanza de la FAO;
- Sra. Thelma Awori (Uganda) – función de la FAO en el sistema multilateral.

199. Los trabajos sobre la EEI se iniciaron el 29 de marzo de 2006. Se presentó un informe de iniciación al Comité del Consejo en mayo de 2006, seguido de un informe sobre la marcha de los trabajos presentados en septiembre de 2006 y un documento sobre las cuestiones que se plantean en abril de 2007. El presente borrador de trabajo se presentó para consulta al Comité del Consejo encargado de la EEI el 29 de agosto de 2007.

Metodología

200. El equipo central se reunió varias veces como grupo en el curso de la evaluación, además de mantener una comunicación periódica a distancia. Esto permitió incluir las conclusiones obtenidas en las cuatro esferas fundamentales de la EEI y constituyó una base sólida para elaborar las recomendaciones y conclusiones generales de la evaluación.

201. Hubo cuatro fases principales en la EEI:
- I. La evaluación preliminar desde finales de marzo hasta comienzos de abril de 2006.
 - II. La investigación principal, desde abril de 2006 hasta comienzos de abril de 2007.
 - III. La elaboración del proyecto de conclusiones y recomendaciones, desde abril hasta comienzos de julio de 2007.
 - IV. La finalización, desde mediados de julio hasta mediados de septiembre de 2007.
202. A continuación se describe la metodología empleada en las dos primeras fases.
203. **Fase I – evaluación preliminar.** Conllevó un proceso intensivo de exploración para evaluar la situación de forma inicial, basado en un examen amplio de documentos y entrevistas abiertas y reuniones con aproximadamente un centenar de funcionarios superiores de la FAO. Asimismo, se mantuvieron entrevistas con especialistas de las cuatro esferas centrales de la EEI y con especialistas regionales.
204. Partiendo de esta base, los miembros del equipo establecieron conjuntamente una metodología básica para la EEI, así como la división del trabajo y una trayectoria crítica inicial. Cada miembro del equipo elaboró luego la metodología detallada para su esfera de trabajo principal, que el jefe del equipo de la EEI analizó y aceptó posteriormente.
205. En el informe de iniciación, presentado al Comité del Consejo encargado de la Evaluación Externa Independiente (CC-EEI), se ofrece una descripción completa de la metodología utilizada para la **Fase II – la investigación principal**, una justificación de la misma y las hipótesis de trabajo. Veintiséis consultores especializados trabajaron en subequipos, que abarcaban las distintas disciplinas técnicas pertinentes para la FAO, aspectos específicos de la gobernanza y esferas de apoyo como la gestión de los conocimientos, la elaboración de presupuestos y las tecnologías de la información. En las visitas a países participaron 11 expertos regionales y se contrató a 10 consultores para proporcionar apoyo a la investigación.
206. Durante el curso de la EEI, se realizaron algunas mejoras y adiciones importantes, aunque relativamente reducidas. En resumen, los elementos principales incorporados en las cuatro esferas centrales de la EEI fueron los siguientes:
- a) Un amplio examen de material escrito procedente de múltiples fuentes internas y externas, en el que figuran, entre otros, informes internos de la FAO y estudios previos, informes de auditorías internas y externas, e informes de todo el sistema de las Naciones Unidas.
 - b) Un examen de muchas evaluaciones de la FAO a escala institucional, evaluaciones de proyectos y autoevaluaciones, incluida una evaluación de su calidad. Además, para muchas evaluaciones de ámbito institucional, la EEI siguió sistemáticamente las recomendaciones formuladas, las respuestas de la administración y la posterior labor complementaria.
 - c) Se realizaron visitas de campo a 35 Estados Miembros, entre los que figuraban 23 países en desarrollo, 10 capitales de la OCDE, la Federación Rusa y la Comisión Europea. Miembros del equipo central dirigieron estas visitas acompañados por especialistas regionales y técnicos. Los países se seleccionaron utilizando una fórmula estadística simple y transparente, que posteriormente se ponderó en función de la población para cada región y se realizó una selección aleatoria. Las visitas de campo utilizaron una matriz general de evaluación para asegurar que la información recopilada fuese uniforme, pero dando cabida a diferencias en la importancia concedida y en la aplicabilidad de los diferentes productos de la FAO a las distintas partes y países del mundo con diferentes niveles de desarrollo.
 - d) Las visitas de campo se apoyaron con perfiles de los países, elaborados previamente, que abarcaban, por ejemplo, un inventario de los proyectos de la FAO durante los seis últimos años y documentos de programación tanto de donantes clave como del gobierno. Entre las hipótesis verificadas figuraban cuestiones interrelacionadas como medidas programáticas y en materia de políticas y su

eficacia en relación con las cuestiones de género, el desarrollo sostenible y la integración general de la reducción de la pobreza.

- e) Se realizaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas (personales y por teléfono) y se convocaron grupos especializados, que utilizaron las mismas preguntas o marcos generales. Participaron más de 2 500 personas, muchas de ellas en más de un aspecto de la EEI.
- f) Análisis de más de 3 000 respuestas a 12 cuestionarios distintos, cada uno con propósitos diferentes¹⁹.
- g) Evaluaciones comparativas entre la FAO y organismos de referencia²⁰ en cada una de las cuatro esferas centrales de la EEI, seleccionados en primer lugar por su función similar (por ejemplo, organismos técnicos) y/o tamaño, con algunas comparaciones complementarias sobre esferas concretas. Se realizaron asimismo comparaciones con el resto de organismos con sede en Roma (el PMA y el FIDA), cuando se consideró oportuno. Esto se llevó a cabo mediante el examen de datos y entrevistas directas, así como a través de la elaboración de puntos de referencia dentro del sistema de las Naciones Unidas de forma más extensa (por ejemplo, mediante el examen de los datos del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de las Naciones Unidas).
- h) Examen de la cantidad de citas bibliográficas y referencias en Internet a la FAO.
- i) Un inventario de las principales organizaciones mundiales e interregionales que prestan servicios en el sector agrícola y alimentario, clasificadas por el personal técnico de la FAO según su importancia para ésta como socios o como competidores, y basándose en estudios pertinentes elaborados por instituciones de investigación independientes, así como en la experiencia del personal de la FAO.
- j) Examen retrospectivo de los criterios establecidos de iniciativas y reformas institucionales históricas llevadas a cabo en la FAO.
- k) Análisis de datos de los sistemas automatizados de la FAO, por ejemplo sobre presupuesto y finanzas, WAICENT, sistemas de personal y la base de datos de evaluación.

207. La EEI realizó una extensa “triangulación” de los datos extraídos de los métodos antes indicados, y se compararon, por ejemplo, los resultados de evaluaciones anteriores con los resultados de las visitas a países y con las entrevistas del personal de la FAO.

208. Se utilizaron otros enfoques y métodos específicos apropiados para cada una de las cuatro esferas centrales de la EEI, a saber:

- a) **Labor técnica de la FAO:** En el marco del mandato general, especialistas de casi todas las principales esferas programáticas técnicas de la FAO analizaron las modificaciones clave realizadas en el sector durante los últimos siete años y proporcionaron marcos analíticos para situar a la FAO en el cambiante marco institucional. El equipo central de la EEI examinó el rendimiento de la FAO aplicando métodos y criterios de evaluación normalizados del Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG) y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE²¹, complementados con métodos más adecuados a la evaluación de actividades sobre bienes públicos de ámbito mundial²².
- b) El equipo de **administración, gestión y organización** adoptó básicamente un enfoque de abajo arriba para estudiar las virtudes y defectos de las normas y los

¹⁹ Sobre cultura, gobernanza, cuestiones de género, asociaciones, agricultura, silvicultura, estadísticas, investigación, derecho y normas internacionales, nutrición, asistencia de urgencia y demanda de servicios de apoyo técnico.

²⁰ Entre ellos la OMS, la UNESCO, la OIT, la ONUDI, la OCDE y el FMI.

²¹ Pertinencia, eficacia, eficiencia, repercusión institucional y sostenibilidad.

²² Por el Banco Mundial /GEI.

- procesos desde el nivel del trabajo básico, pasando por el de la supervisión hasta llegar al de la dirección superior.
- c) El equipo de **gobernanza** elaboró asimismo estudios monográficos sobre las tendencias de financiación de los miembros con respecto a las principales cuestiones que aborda la FAO, sobre medidas recientes adoptadas en relación con la descentralización y las repercusiones para la gobernanza, y sobre los acuerdos entre organismos relativos a la gobernanza a escala regional. Junto con aquellos miembros del equipo responsables de la evaluación de la función de la FAO en el sistema multilateral, se establecieron estrechas relaciones de consulta con grupos que trabajan en la reforma de las Naciones Unidas y con organismos donantes que examinan modos de reforzar el multilateralismo y de evaluar las necesidades y modalidades futuras de financiación del desarrollo (la “Coalición de nuevas normas” del CAD de la OCDE).

Garantía de la calidad

209. Se adoptaron una serie de medidas para garantizar que la metodología empleada por la EEI fuese adecuada desde el punto de vista técnico y que las partes implicadas pertinentes la considerasen plenamente aceptable.

210. Dos expertos asesores de calidad externos e independientes, la Sra. Mary Chinery-Hesse y el Sr. Robert D. van den Berg, ofrecieron un inestimable asesoramiento sobre la metodología propuesta, que se publicó también en el sitio web de la EEI. Los asesores de calidad realizaron asimismo observaciones en relación con el documento sobre cuestiones emergentes y el proyecto de informe. También se recurrió a un grupo de expertos de referencia para evaluar la función de evaluación de la FAO.

211. Los Miembros de la FAO formularon comentarios y sugerencias en los momentos siguientes:

- *Informe de iniciación*, presentado al Comité del Consejo encargado de la EEI (CC-EEI), mayo de 2006;
- *Informe sobre la marcha de los trabajos*, presentado al Consejo en noviembre de 2006 (en proceso);
- *Documento sobre las cuestiones que se plantean*, presentado al CC-EEI en abril de 2007;
- *Borrador de trabajo del informe final*, presentado al CC-IEE en agosto de 2007.

212. Todos estos documentos se pusieron a disposición del público en el sitio web de la EEI para garantizar la máxima transparencia. Los informes sobre los debates de los órganos rectores acerca de éstos, el mandato de la EEI y los currículos de los miembros del equipo central también se publicaron en este sitio. Además, los jefes de equipo mantuvieron una política de puertas abiertas en la medida de lo posible. Al mismo tiempo, con objeto de promover la apertura, se garantizó confidencialidad a los entrevistados, tanto internos como externos, incluidos los participantes de grupos especializados. El equipo de la EEI se vio muy alentado por el nivel de apertura experimentado. Esta franqueza ha ayudado a la EEI a entender mejor la situación de la FAO y los factores que influyen en sus virtudes y defectos, así como a formular recomendaciones para el futuro basadas en dicho entendimiento.

Limitaciones

213. Inicialmente estaba previsto que fuesen necesarios dos años para completar esta evaluación. Sin embargo, el plazo exigido por la Organización para asegurar una financiación adecuada y el calendario de la Conferencia han hecho que todo el proyecto se haya finalizado en poco más de un año. En consecuencia, algunos trámites que hubiera sido conveniente realizar y que habrían reforzado la evaluación no pudieron llevarse a cabo. Se señalan a continuación algunos de ellos para indicar que el equipo central es consciente de estas posibles esferas de debilidad, aunque manifestamos nuestra convicción de que no menoscaban las conclusiones y recomendaciones fundamentales de la evaluación.

- a) Por ejemplo, el mandato ponía en claro que las visitas a los países serían muy importantes. Como se indicó anteriormente, se realizaron 35 visitas. Sin embargo, la preparación de estas visitas llevó un tiempo considerable y tuvieron que realizarse en una etapa temprana del examen antes de que las hipótesis de la EEI estuviesen plenamente elaboradas. Esta situación hizo que tuviesen menos valor del que podrían haber tenido si el tiempo hubiese permitido realizar visitas en una etapa más tardía.
- b) La ausencia casi total de un seguimiento como base para las evaluaciones, o de un marco de resultados a más largo plazo con indicadores de rendimiento, ha dificultado mucho evaluar la eficacia o eficiencia de la FAO. Esto, junto con las dificultades inherentes a la evaluación de las actividades de bienes públicos y asistencia técnica, ha hecho que los estudios de países no pudiesen seguir sistemáticamente las actividades técnicas mundiales en el nivel de los países de la forma en que la EEI había esperado.
- c) Se utilizaron varios instrumentos de investigación y se siguió la mejor práctica empleada en las ciencias sociales. Desgraciadamente, no hubo tiempo para realizar un preensayo de los instrumentos y, en consecuencia, el nivel de confianza no es tan elevado como se desearía. Sin embargo, la EEI no considera que ello afecte a los resultados globales.
- d) Dado el amplio alcance y el escaso plazo de la evaluación, la EEI tuvo que recurrir a un equipo de colegas muy extenso. Esto proporcionó la ventaja de contar con muchas opiniones expertas, pero también supuso un complicado esfuerzo en cuanto a síntesis para poner todo en común, lo cual se hizo lo mejor que se pudo.
- e) Dadas las limitaciones de tiempo, se estructuraron y concentraron las oportunidades formales de participación directa de las partes interesadas. Esto ha limitado las oportunidades de reacción por parte especialmente del sector privado, la sociedad civil y las instituciones académicas. La EEI espera que toda parte interesada directa, ya sea representante de Estados Miembros o miembro del personal, que pudiese haber echado en falta oportunidades formales para comunicarse con el equipo central, consiguiese aportar su opinión de un modo alternativo²³.

214. Por último, dadas las limitaciones de tiempo y de cara a no alargar excesivamente el informe, se optó por concentrar los esfuerzos en los aspectos más centrales del mandato, habida cuenta del panorama más general que aparecía. Es por ello que no se describe ni se evalúa en profundidad todo el trabajo técnico, en particular, lo cual no constituye en modo alguno un juicio sobre la calidad de aquellos ámbitos poco mencionados aquí o no mencionados explícitamente.

Contexto – los cambios en la FAO

215. En la presente sección se examina la evolución de la FAO desde su fundación en 1945 hasta la fecha. Se describe el contexto que ha motivado las dificultades a las que actualmente se enfrenta la FAO y las oportunidades que ofrece el encargo de la evaluación externa independiente. La finalidad y el mandato de la FAO se exponen en el Preámbulo de la Constitución de la FAO (Recuadro 2.1).

²³ Además de las reuniones formales, el equipo de la EEI recibió numerosas comunicaciones oficiosas de distintas partes interesadas a través del correo electrónico y mediante contacto directo en el curso de la evaluación.

Recuadro 2.1: los objetivos y el mandato de la FAO

“Los Estados que aceptan esta Constitución, decididos a fomentar el bienestar general, intensificando, por su parte, la acción individual y colectiva a los fines de:

- a) elevar los niveles de nutrición y vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción;
- b) mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de todos los alimentos y productos alimenticios y agrícolas;
- c) mejorar las condiciones de la población rural;
- d) y contribuir así a la expansión de la economía mundial y a liberar del hambre a la humanidad”.

En el Artículo I el mandato de la FAO se define del siguiente modo:

- e) “La Organización reunirá, analizará, interpretará y divulgará las informaciones relativas a la nutrición, alimentación y agricultura. En esta Constitución el término “agricultura” y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales.
- f) La Organización fomentará y, cuando sea pertinente, recomendará una acción nacional e internacional tendiente a realizar:
 - 1) las investigaciones científicas, tecnológicas, sociales y económicas sobre nutrición, alimentación y agricultura;
 - 2) la mejora de la enseñanza y administración en materia de nutrición, alimentación y agricultura, y la divulgación de los conocimientos técnicos y prácticos relativos a la nutrición y agricultura;
 - 3) la conservación de los recursos naturales y la adopción de métodos mejores de producción agrícola;
 - 4) la mejora de los métodos de elaboración, comercialización y distribución de productos alimenticios y agrícolas;
 - 5) la adopción de una política encaminada a facilitar el adecuado crédito agrícola, nacional e internacional;
 - 6) la adopción de una política internacional que favorezca los convenios relativos a los productos agrícolas esenciales.
- g) Serán también funciones de la Organización:
 - 1) proporcionar la asistencia técnica que soliciten los gobiernos;
 - 2) organizar, en cooperación con los gobiernos interesados, aquellas misiones que puedan ser necesarias para ayudarles a cumplir con las obligaciones derivadas de la aceptación, por parte de los mismos, de las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación y de esta Constitución;
 - 3) en general, adoptar todas las disposiciones necesarias y adecuadas para alcanzar los fines de la Organización enunciados en el Preámbulo.

216. Si bien toda división de la historia de la FAO es inevitablemente arbitraria y simplista, se distinguen tres períodos principales. El primero, de 1945 a 1970, fue el período durante el que la FAO desempeñó una función instrumental al abordar las cuestiones relativas a la nutrición, la alimentación y la agricultura a escala mundial y era prácticamente la única fuente de conocimientos especializados sobre estos temas. En el segundo período, entre 1970 y 1980, se crearon muchas otras instituciones que llegaron a funcionar en esferas de interés para la FAO. Sin embargo, la Organización, gracias sobre todo a los fondos procedentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), siguió siendo la principal fuente de conocimientos técnicos agrícolas para los países en desarrollo. Durante el tercer período, desde aproximadamente el año 1980, al haberse reducido la financiación, se redujo también la actuación de la FAO tanto en el suministro de bienes a escala mundial como en la asistencia internacional al desarrollo agrícola. Las dificultades resultantes que entrañan los actuales problemas ambientales y de organización se resumen como introducción a los capítulos que siguen.

1945-1970: la FAO como organización agrícola preponderante

217. Las preocupaciones sobre la alimentación, la agricultura y la alimentación constituyeron un elemento central en el programa inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial. En Europa seguía recordándose profundamente el hambre y la malnutrición generalizadas que se habían sufrido en los años 30. La paz de 1945 estuvo acompañada de importantes escaseces alimentarias debido a la destrucción de la capacidad productiva y los sistemas básicos de transporte. En Europa, la guerra había tenido graves consecuencias en todos los aspectos de la capacidad técnica, incluida la pérdida de semillas básicas y otros insumos. En amplias zonas del resto del mundo, el crecimiento demográfico era superior a la producción agrícola.

Recuadro 2.2: la primera *Encuesta mundial de alimentos* (FAO, 1946)

La FAO elaboró la primera Encuesta mundial de alimentos en 1946. Ésta determinó que “...entre la mitad y dos tercios de la población mundial estaban subnutridos antes de la guerra (y que) las cosas empeoraron después de la guerra”.

(McCalla y Revoredo, 2001; pág. 26)

218. En 1945 la FAO se estableció como un órgano especializado de las Naciones Unidas para abordar esta situación. La creación de la FAO formó parte de la visión de acción colectiva de “nunca más” (nunca más habría guerras entre las naciones) que crearon las Naciones Unidas. En el caso de la FAO, la visión era de una organización que garantizase un mundo en el que nunca más hubiera hambre, malnutrición o hambruna generalizadas. La Carta de la FAO no deja duda de que los padres fundadores pretendían que la Organización actuara como Ministerio de Agricultura, Alimentación y Nutrición a escala mundial. La FAO se encargaba de recoger, analizar, interpretar y difundir los conocimientos agrícolas necesarios para que el mundo atendiese las necesidades de alimentos y nutrición de todos sus ciudadanos. Desde el principio, por tanto, su objetivo principal fue proporcionar una gobernanza efectiva del sistema agrícola mundial. En sus comienzos la FAO fue una organización *sui generis*, un organismo singular y único, sin competidores. Pasarían al menos 15 años, por ejemplo, antes de que el Banco Mundial mostrase interés por la agricultura. Las actividades de fundaciones, programas de ayuda bilateral y ONG, que también se hicieron muy importantes algunos años después, seguían siendo bastante reducidas.

219. Dados los paradigmas imperantes en los años 40 y 50, la FAO se concentró inicialmente de forma predominante, en incrementar la producción de alimentos indígenas mejorando la educación de los agricultores y proporcionándoles tecnología mejorada, así como en promover la producción de alimentos en zonas devastadas por la guerra y en un creciente número de países recientemente independientes, como la India, Pakistán e Indonesia. Este proceso se produjo a expensas de su función en la gobernanza mundial.

220. Los países recientemente independientes de los años 60 y 70 estaban también profundamente preocupados por los mercados de productos básicos. Como economías predominantemente agrícolas, manifestaban su preocupación por la inestabilidad de los precios, así como por las políticas agrícolas de los países ricos que limitaban sus mercados. A raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en 1964, se creó una nueva organización, la UNCTAD, que se convirtió en el centro de coordinación para las negociaciones sobre productos básicos a escala internacional. Conjuntamente con la FAO, la UNCTAD se ocupaba de las negociaciones sobre productos básicos en el marco del Programa Integrado de Productos Básicos. Se obtuvieron algunos resultados fructíferos, como el Convenio internacional de las maderas tropicales y los Convenios internacionales del caucho y el yute. Asimismo, se motivó la creación de órganos sobre los productos básicos internacionales, tales como los consejos para el cacao, el café, el trigo, el azúcar y el aceite de oliva. El foro principal

de los debates a nivel internacional sobre comercio agrícola se trasladó a la Organización Mundial del Comercio cuando ésta se estableció en 1995.

221. Dos importantes acuerdos, con el PNUD y el Banco Mundial, hicieron posible que la FAO enviase expertos y participase en la formulación y el diseño de proyectos de asistencia técnica y preinversión. En la Secretaría de las Naciones Unidas se creó el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, seguido de inmediato por el Fondo especial de las Naciones Unidas, que se va a utilizar para proyectos de preinversión en países en desarrollo. Hasta 1955, la FAO y otros órganos especializados de las Naciones Unidas recibieron aportaciones periódicas anuales del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo especial. En 1951, la FAO tenía un centenar de proyectos en 35 países en los que participaban más de 200 expertos profesionales científicos y técnicos de 32 países²⁴. En septiembre de 1959, más de 1 700 expertos habían prestado sus servicios en el campo, se habían concedido 1 600 becas y se habían organizado 100 centros de capacitación. En 1956-57, en torno a 16 millones de USD, o sea, aproximadamente el 95 % del total de los recursos extrapresupuestarios de la FAO, procedían del Programa Ampliado de Asistencia Técnica²⁵. En 1970, el PNUD se hizo cargo de las funciones del Programa Ampliado de Asistencia Técnica y del Fondo especial y se prestó especial consideración a los órganos especializados para la ejecución de programas financiados por el PNUD.

222. La FAO estableció también un acuerdo de financiación conjunta con el Banco Mundial en marzo de 1964. Un memorando de entendimiento creó el Programa de Cooperación entre las dos instituciones para posibilitar la cooperación en la identificación, preparación, evaluación y supervisión de proyectos y en la preparación de la asistencia técnica para aplicar los proyectos financiados por el Banco. El programa promovía la asistencia tanto financiera como técnica para intensificar los esfuerzos en desarrollo agrícola. Este acuerdo reflejaba una utilización eficaz y complementaria de la capacidad agrícola internacional existente en cada organismo.

223. En el Gráfico 2.1 se describen las características predominantes del contexto en el que la FAO funcionó de 1945 a 1970.

²⁴ Murphy, Craig. 2006. *El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Cambridge University Press.

²⁵ Phillips, Ralph. FAO, 1981. *FAO: Its Origins, Formation and Evolution 1945-1981*.

Figura 2.1: FAO 1970

CONTEXTO: PROBLEMÁTICA Y ACONTECIMIENTOS

- Reconstrucción en la posguerra y retorno a la normalidad
- Principales preocupaciones:
 - escasez de alimentos y restablecimiento de la producción agrícola
 - reconstrucción de la infraestructura destruida
- Creación de un mecanismo mundial para promover la paz
 - facilitar el diálogo político y repartir tareas
 - compartir recursos y asistencia técnica
 - bienes públicos internacionales
- Creación de un sistema económico internacional funcional
 - gestión de tipos de cambio y de crisis financiera (capitales a corto plazo)
 - disposiciones sobre transferencias internacionales de capital
 - reducción de obstáculos al comercio de bienes y servicios

CAMPO DE ACCIÓN DE LA FAO

ACTORES

- Naciones Unidas
- Asamblea General, Consejo de Seguridad, organismos especializados
- Instituciones de Bretton Woods
 - Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF o Banco Mundial
 - Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT)
- Ayuda bilateral
 - EE.UU. - Plan Marshall
 - EE.UU. - Punto 4
 - Otros - Canadá, Suecia, Países Bajos, Alemania

Agricultura y Alimentación

**Objetivo:
Producción alimentaria**

**Actores:
FAO
Fundación Rockefeller
Bilaterales - EE.UU.**

PARADIGMAS DE LA ÉPOCA

- Enfoques nacionalistas de la política económica
- política fiscal keynesiana
- planes de inversión nacionales
- Desarrollo económico
 - interés centrado en las infraestructuras físicas
 - desarrollo industrial
- Desarrollo agrícola
 - interés centrado en el capital y las infraestructuras físicas
 - educación de los agricultores y transferencia de tecnologías
- Seguridad alimentaria - Autosuficiencia agrícola de los países

CÓMO: ENFOQUES Y PROCESOS

- Creación del sistema multilateral de intercambio mundial (NU)
- Administración multilateral de las relaciones económicas mundiales
 - gestión de los tipos de interés y ayuda con capitales a corto plazo
 - suministro y aceptación de flujos de capital a largo plazo
- negociación y aplicación de reducciones de obstáculos al comercio
- Mecanismos de ayuda para el desarrollo
 - recursos multilaterales y asistencia técnica
 - ayuda bilateral

1970-1980 – Surgen nuevas organizaciones, pero la FAO permanece muy activa

224. En los años 70, se establecieron una serie de organizaciones nuevas que empezaron a competir con la FAO, aunque fue también un período en el que la Organización siguió teniendo una actuación muy intensa basada en el apoyo económico fundamental del PNUD. Durante este decenio, el PNUD constituyó, por término medio, la fuente de casi dos terceras partes de los fondos extrapresupuestarios de la FAO, lo que hizo posible que la Organización tuviese una presencia de campo muy significativa.

225. En una etapa temprana de este período, la atención mundial hacia la agricultura se incrementó. Los precios de los productos agrícolas se duplicaron y triplicaron, y se temía que se produjesen hambrunas en el futuro, debido a la falta de lluvias monzónicas en el Sur de Asia a mediados de los 60. En consecuencia, en 1971 se creó formalmente el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl). Un consorcio de varios donantes, encabezados por el Banco Mundial, apoyó este sistema de institutos de investigación, que en 1981 había ascendido a 13. La FAO, en un principio preocupada por la competencia, no apoyó la creación del GCIAl. Sin embargo, participó de forma fructífera como copatrocinador, pese a no ser donante, y como Secretaria del Comité Asesor Técnico (CAT).

226. La crisis mundial de alimentos de 1973-74 y, más especialmente, la hambruna sufrida en la región saheliana dañaron el prestigio de la FAO. Se criticó a la Organización por no prever la crisis y, posteriormente, por no desempeñar un papel más enérgico para afrontarla. A raíz, al menos parcialmente, del descontento con la actuación de la FAO se crearon dos nuevas organizaciones en la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en 1974. Éstas fueron el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), un mecanismo exclusivo de financiación para apoyar el desarrollo rural y las inversiones a pequeños agricultores, y el Consejo Mundial de la Alimentación (interrumpido desde entonces), establecido para ofrecer un foro de políticas dirigido a coordinar el creciente número de actores involucrados en el sector alimentario y agrícola.

227. El medio ambiente se manifestó también como un tema de importancia mundial, sobre todo debido al interés suscitado por la Conferencia de Estocolmo de 1972. Se estableció el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), aunque no fue hasta los años 80 cuando comenzaron a adquirir fuerza las preocupaciones por los efectos ambientales negativos de la agricultura sobre los suministros de la tierra y el agua, los bosques y la pesca. Estas cuestiones provocaron finalmente algunas reasignaciones de prioridades y el planteamiento de problemas en relación con algunas facultades normativas de la FAO.

228. El número de actores que participan en la agricultura internacional siguió aumentando. La financiación tanto bilateral como multilateral para la asistencia al desarrollo agrícola se extendió con rapidez a lo largo de los años 70. En muchas ocasiones se relacionaba con la creciente atención prestada a la reducción de la pobreza, tanto entre los países como dentro de éstos, y al papel fundamental que desempeñan los pequeños agricultores. El documento del Banco Mundial de política sobre desarrollo mundial (1975) y la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Mundial (1979) pusieron de relieve la importancia estratégica de los programas de pequeños agricultores en la agricultura y el desarrollo rural.

229. Los objetivos de los proyectos relativos al desarrollo rural y a la reducción de la pobreza rural recibieron gran interés a nivel de las políticas y operacional en los organismos de ayuda bilateral. El Banco Mundial, y algunos donantes bilaterales, ampliaron en gran medida su personal técnico para apoyar un incremento masivo de los recursos dirigidos al desarrollo rural. Además, el enfoque de desarrollo rural brindó oportunidades para la implicación directa de otros sectores, como por ejemplo la salud, la educación y las infraestructuras. En tanto, a medida que el GCIAl crecía, se convertía en un competidor directo de la FAO en el ámbito de la investigación agrícola y la UNCTAD ofrecía asesoramiento a los países de forma activa sobre cuestiones relativas a las políticas.

230. Mientras ocurría todo esto, el papel de la FAO en la gobernanza mundial de la agricultura se ampliaba considerablemente. En colaboración con la UNCTAD entre 1974 y 1982, la FAO tuvo una función trascendental al ocuparse de las negociaciones sobre diversos acuerdos como parte del Programa Integrado para los Productos Básicos. Durante este decenio, la FAO asumió asimismo otras responsabilidades importantes en relación con convenios internacionales, acuerdos para el establecimiento de normas e importantes sistemas de recopilación de datos. Algunos ejemplos son la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (1951); el Codex Alimentarius (1961); el Sistema Mundial de Información y Alerta Temprana (1975); la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que dio lugar a la adopción de una declaración de Principios y un Programa de Acción (1979); la “Agricultura hacia el año 2000”, la versión provisional de este análisis prospectivo presentado a la Conferencia de la FAO en 1979; el Día Mundial de la Alimentación, establecido el 16 de octubre de 1979 para incrementar la concienciación sobre los problemas alimentarios.

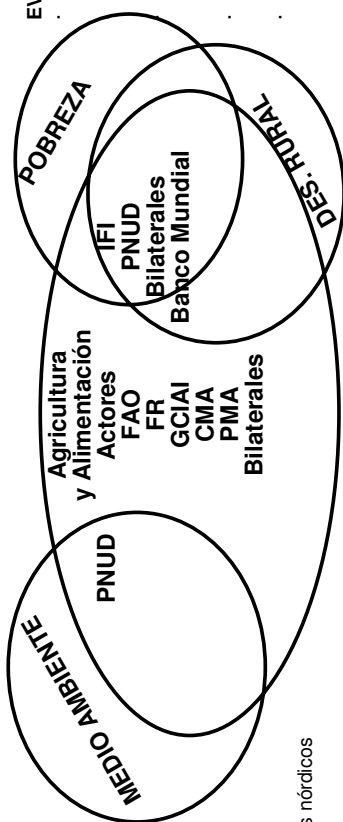
231. Así pues, el panorama de la FAO se vio sumamente alterado en los años 70 cuando surgieron otros actores y se modificaron los paradigmas del desarrollo. En 1980 la indiscutible posición de liderazgo de la Organización en la agricultura mundial había desaparecido. En la Gráfico 2.2 se ofrece una descripción mucho más contrastada de la situación de la FAO con respecto a la de sus años anteriores.

Figura 2.2: FAO en 1980

CONTEXTO: PROBLEMÁTICA Y ACONTECIMIENTOS

- Cambio radical del panorama político y económico mundial
 - fin del colonialismo: 100 nuevos países
 - guerra fría y proliferación nuclear - competición bipolar
 - derrumbamiento de los tipos de cambio fijos - devaluación del USD
 - OPEP - alza del precio del petróleo, preocupación por la energía
- Preocupación mundial por los precios y la oferta de alimentos
 - Constitución del GCIAI, Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974
- Surge la problemática ambiental
 - Estocolmo 1972 - Creación del PNUMA
- Prosigue la liberalización del comercio
 - Únicamente en la industria (no en la agricultura)
- Principio del impacto de la biología molecular en las ciencias vegetales

CAMPO DE ACCIÓN DE LA FAO



MÚLTIPLES ACTORES NUEVOS

- GCIAI - 13 centros, CAT y 30 donantes
 - FIDA - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
 - CMA - Congreso Mundial de la Alimentación
 - PMA - Programa Mundial de Alimentos ampliado
 - UNCTAD
 - PNUMA
 - PNUIA
 - Fundaciones - Ford, Rockefeller
 - Instituciones de financiación regionales: BID, BasD, BAD
 - Crecimiento de los organismos de ayuda bilateral
- p. ej.: Reino Unido, EE.UU., Alemania, Japón, UE, Países nórdicos

EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS

- El crecimiento impulsado por las exportaciones compete con la industrialización por sustitución de importaciones
- A pesar de la solidez de los estudios, se sigue discriminando a la agricultura
- Aparición del paradigma del desarrollo rural integrado
 - la investigación aplicada sustituye a la transferencia de tecnologías
- El aumento de la producción alimentaria no basta para garantizar la seguridad alimentaria
- La disponibilidad, el acceso a los alimentos y una buena nutrición pasan a definir la seguridad alimentaria

CÓMO: ENFOQUES Y PROCESOS

- Ampliación del ámbito de intervención de las IFI
 - inclusión de un nuevo sector
 - programas de lucha general contra la pobreza
 - paralelamente, importancia de las políticas y mercado
- Grupo de consulta plurinstitucional
 - Constitución del GCIAI
- Cumbre Mundial sobre la Alimentación
 - intento de internacionalizar la ayuda alimentaria
 - creación de un mecanismo de coordinación mundial - Consejo Mundial de la Alimentación
 - nuevo organismo de financiación - FIDA

1980-2007 – la FAO se ve amenazada en todos los frentes

232. Los años 80 fueron testigo de la aparición de una serie de dificultades para las bases financieras de los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas e incluso para la continuación de su existencia. Frustrados por lo que contemplaban como una secuencia de fracasos de los esfuerzos de acción colectivos, algunos de los principales gobiernos donantes recurrieron a medidas estrictamente bilaterales. Los Estados Unidos, y posteriormente el Reino Unido, se retiraron de la UNESCO. Además, los Estados Unidos y otros donantes recortaron drásticamente su apoyo económico a otros organismos especializados y retiraron las aportaciones al presupuesto central de las Naciones Unidas. Otros países donantes comenzaron también a retener las cuotas fijadas en señal de protesta y como forma de influencia para la realización de reformas. La reacción ante estas nuevas y fuertes presiones fue básicamente muy escasa. Se realizaron estudios y se pidieron informes para eliminar la ineficacia, el despilfarro, la superposición y la duplicación, así como para obtener una mayor transparencia financiera, la aclaración del mandato y un mecanismo de coordinación de las políticas entre organismos, pero no se hizo mucho en lo que respecta a la adopción de medidas concretas²⁶.

233. Los años 80 ocasionaron también la primera reducción presupuestaria importante que afectó prácticamente de forma simultánea a todos los organismos de las Naciones Unidas. Esto produjo la transferencia de muchas tareas de desarrollo y una migración de la influencia internacional del sistema de las Naciones Unidas a las instituciones de Bretton Woods y los bancos regionales de desarrollo. Hasta los años 80, el Banco Mundial había sido un “organismo de ejecución” para proyectos financiados por el PNUD. A finales de dicho decenio, esta relación se había invertido. El Banco Mundial y el FMI siguieron contratando un gran número de personal analítico y de políticas con salarios más elevados, mientras que los Estados miembros desarrollados insistían en el recorte de personal de la Secretaría de las Naciones Unidas y en la congelación de los niveles de retribución.

234. En los años 90 se registraron importantes cambios en el sistema político mundial que afectaron a los métodos de trabajo del sistema de las Naciones Unidas. La desaparición de la guerra fría en 1989 menoscabó gran parte de la motivación política con respecto a la cooperación al desarrollo. Al mismo tiempo, el final de la guerra fría generó también nuevas demandas y crecientes expectativas para que el sistema de las Naciones Unidas asumiera un papel más importante en la transformación de los objetivos de desarrollo, la resolución de crisis y la inspiración de una “nueva era de cooperación”²⁷. Este programa ampliado dio lugar al establecimiento de innumerables comités entre organismos, más de 60 piezas diferentes de maquinaria de coordinación entre organismos, numerosos órganos autónomos y semiautónomos, y una importante ampliación de los miembros de las Naciones Unidas²⁸. Esto se vio agravado por la proliferación de situaciones de urgencia complejas y conflictos localizados que requerían una coordinación y una capacidad aún mayores y más eficaces en el fomento de la paz, el socorro en emergencias y la reconstrucción.

235. En 1991, cuatro países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), que tenían un fuerte compromiso con el sistema multilateral de las Naciones Unidas, se habían alarmado tanto por lo que estaba ocurriendo que combinaron sus fuerzas en lo que se conoció como el “Proyecto Nórdico”. En su informe, titulado “Las Naciones Unidas en desarrollo”²⁹, se señalaba la necesidad de racionalizar las innumerables y fragmentadas ramificaciones del sistema. No se trataba de una recomendación nueva, pero el informe nórdico iba mucho más allá. Sostenía que el incremento de los

²⁶ Para los debates y evaluaciones sobre este tema, véase: Schlesinger, Stephen. 'Can the United Nations Reform?' En *World Policy Journal*, otoño de 1997; Childers, E. y Brian Urquhart, 1994. *Renewing the United Nations System*. (Estocolmo, Fundación Dag Hammarskjöld); y Barnett, Michael. 'UN Vanquished', En *Global Governance* 5 (1999), Review Essay, págs. 513-520.

²⁷ Véase Cleveland, Harland, 1993. *Birth of a New World: An open Moment for International Leadership*. Nueva York: Jossey-Bass, pág. 223.

²⁸ Véase Childers, E. y Brian Urquhart, op. cit.

²⁹ Proyecto Nórdico de las Naciones Unidas, 1991. *The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic Perspective*, Oslo.

llamamientos entonces escuchados relativos a las reformas de gestión en la Secretaría de las Naciones Unidas y en los distintos organismos y fondos no podrían resolver los problemas básicos de la fragmentación de políticas y programas en el sistema de las Naciones Unidas a menos que fuesen acompañadas de cambios en la gobernanza que abordaran el sistema internacional como un sistema y no como partes componentes inconexas. Estas combinaciones diversas de cuotas asignadas y voluntarias en todo el sistema y la proliferación de fondos fiduciarios dañaron intrínsecamente, desde el punto de vista del informe, la coherencia en las distintas instituciones y en todo el sistema en su conjunto y fueron indicador del fracaso de la gobernanza.

236. En este contexto, en los años 80 se presenció un deterioro del papel predominante de la FAO en la programación agrícola en los países en desarrollo, debido en parte al crecimiento de los esfuerzos realizados por otros en los años 70 y en parte a través de la disminución del interés por la agricultura. Un número cada vez mayor de actores se trasladó a esferas que en su momento habían sido en mayor o menor medida dominio exclusivo de la FAO.

237. El paradigma simple y predominante de que la seguridad alimentaria es igual a la autosuficiencia alimentaria se puso en duda durante este período. Sin embargo, muchos agrónomos se mantuvieron aferrados a la idea de la autosuficiencia alimentaria nacional. El cuestionamiento ponía en entredicho este pensamiento, aduciendo que no conseguía abordar la realidad de que la seguridad alimentaria individual es condición necesaria para la seguridad alimentaria nacional y mundial. En la última formulación se incluía la atención específica prestada a los factores necesarios para el acceso a los alimentos, incluidos los ingresos y el empleo, a fin de abordar el círculo vicioso en el que las personas subnutridas no podrían obtener el acceso a los alimentos. La FAO mantuvo un fuerte compromiso en los años 90 con respecto a la idea de que aumentar la producción de alimentos resultaba condición suficiente para conseguir la seguridad alimentaria. La puesta en marcha del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en 1995 se concentró en proyectos a escala nacional para incrementar la producción agrícola. Se realizaron algunos ajustes iniciales. Sin embargo, sólo tras una evaluación externa determinante³⁰ llevada a cabo en 2002 se cambió el vocabulario del programa, si no el contenido sustancial.

238. Un golpe devastador para la FAO fue la decisión del PNUD en 1976 de cambiar hacia una programación temática y la ejecución nacional de los proyectos de este programa³¹. Estas disposiciones motivaron la creación de una nueva Oficina de Ejecución de Proyectos (OEP) del PNUD, a través de la cual la institución nacional encargada de la gestión del proyecto podía contratar servicios administrativos y personas contratadas a escala internacional. Con ello se pretendía establecer un enfoque más impulsado por los países. El resultado fue que la FAO perdió su condición privilegiada, y el apoyo al PNUD de la Organización descendió del 74 % del total de la entrega extrapresupuestaria de la FAO en 1970 al 5 % en el año 2000.

239. Otro problema fue que las elevadas expectativas de los años 70 y los 80 para la agricultura resultaron no ser realistas. En los informes de evaluación se describían deficiencias desalentadoras y resultados poco notables³². Estas elevadas tasas de fracaso hicieron que el apoyo a los proyectos de agricultura y desarrollo rural cayese en picado. Se atribuyeron muchas causas a este resultado negativo, como por ejemplo conceptos de proyectos excesivamente complejos, dudas sobre el compromiso real de los gobiernos, la falta de marcos de política de apoyo, la ausencia de una capacidad institucional adecuada, e incoherencias en los enfoques de los donantes. Sea cual fuere la causa, resultó inevitable que la FAO se viese afectada negativamente por estas circunstancias.

240. En 1987, la Conferencia de la FAO encargó la realización de un examen de los objetivos y operaciones de la FAO. Esta evaluación dio lugar a propuestas dirigidas a reforzar la importancia de colaborar más estrechamente con otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, hacer

³⁰ FAO. 2002. *Evaluación Externa Independiente del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria*.

³¹ Una decisión formalizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979.

³² Banco Mundial. 1997. *Reforming Agriculture: the World Bank Goes to Market*.

mayor hincapié en el medio ambiente y el desarrollo sostenible, fortalecer la función de asesoramiento de la FAO en relación con la planificación de políticas, y mantener el programa de donaciones Programa de cooperación técnica (PCT) introducido en 1976. Se introdujo la práctica de un Plan a Plazo Medio de seis años y progresivo con objeto de establecer prioridades en todo el espectro de los programas y actividades de la Organización. Asimismo, éste habría servido como base para fijar prioridades en posteriores Programas de Trabajo y Presupuesto (PTP) bienales. La aplicación de las recomendaciones entrañaba gastos complementarios, pero no había indicación alguna de quién proporcionaría los fondos o de qué fuentes iban a obtenerse. En la práctica, estas reformas no consiguieron establecer las prioridades basadas en estrategias que pretendían fomentar.

241. A escala mundial, los proyectos para la agricultura y el desarrollo rural centrados en la pobreza dejaron paso a programas de ajuste estructural en los años 80 y, posteriormente, a operaciones más basadas en las políticas en los años 90. En 2001, los préstamos anuales del Banco Mundial para la agricultura y el desarrollo rural se habían reducido de 3 500 millones de USD en 1995 a menos de 1 000 millones de USD.

242. Dentro de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de forma más general, se acentuaron las dimensiones sociales del desarrollo en los programas tanto para zonas urbanas como rurales. La educación y la salud, incluida la lucha contra el VIH/SIDA, absorbieron gran parte de la asistencia de donantes disponible. El gran énfasis del sector privado en muchos programas de asistencia al desarrollo redujo la atención prestada a programas estatales de producción agrícola.

243. Además, los años 90 y comienzos del siglo XXI introdujeron una creciente propensión de los países donantes a ofrecer financiación a organizaciones multilaterales sobre la base de los fondos fiduciarios y/o aportaciones extrapresupuestarias. La falta de previsibilidad de dichos fondos, tanto en volumen como en contenido de programa, hizo que las estructuras financieras multilaterales fuesen intrínsecamente inestables. Estos cambios profundos, que se fueron produciendo rápidamente en el entorno de la ayuda, siguieron incrementando las presiones a la baja del presupuesto de la FAO. Para seguir complicando las cosas, el final de la guerra fría había reducido las presiones competitivas para expandir la ayuda y de 1992 a 1997 los niveles globales de ayuda cayeron más del 25 % en términos reales. Aunque el crecimiento nominal de AOD se reinició en 1998, tan sólo en el año 2006 el total de AOD superó el nivel registrado en 1994 en términos reales. Además, se modificaron los criterios para la asistencia adicional. Actualmente se asigna un incremento notable de los porcentajes de la AOD total a corto plazo debido a la aparición precipitada de nuevos conflictos y catástrofes, y estos porcentajes siguen subiendo. Esto se ha visto acompañado de un incremento de las distintas formas de apoyo presupuestario. Esta combinación ha dificultado más la creación de apoyo a los proyectos tradicionales y actividades a largo plazo y a las inversiones continuadas en desarrollo, como por ejemplo el GCIAI, la creación de instituciones y la infraestructural rural.

244. Las crecientes demandas de energía en los países de la OCDE y en países de ingreso mediano, y los distintos conflictos producidos en Medio Oriente, siguieron contribuyendo al aumento de los precios del petróleo. El incremento del número de conflictos y urgencias regionales, nacionales y subnacionales se hizo más dominante. Cada vez surgían con mayor frecuencia escaseces alimentarias graves y numerosas crisis de refugiados. No sólo aumentó la necesidad de los servicios del Programa Mundial de Alimentos, sino que se registró un aumento de las demandas de asistencia en casos de emergencia y de rehabilitación después de las emergencias en muchos órganos internacionales, incluida la FAO.

245. Hoy en día, la FAO se enfrenta a un gran cambio en la estructura básica del desarrollo internacional. Actualmente, se calcula que existen 280 organizaciones e iniciativas internacionales que compiten de forma directa o indirecta unas con otras por los recursos de los donantes³³. En estos momentos hay donantes mucho más ágiles como la Fundación Bill y Melinda Gates y nuevos donantes bilaterales como el Gobierno de la República Popular de China. También hay otros que están preparados para convertirse en contribuyentes al desarrollo de otros países, como por ejemplo

³³ Banco Mundial. 1997. *The Changing Aid Architecture*. Banco Mundial (AIF). 2007.

Tailandia y Brasil, por nombrar a dos de ellos. Algunas de las ONG internacionales más importantes tienen en la actualidad más influencia que muchos organismos establecidos. Donantes bilaterales han establecido nuevas organizaciones como el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, la Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización³⁴ y el Plan de Emergencia del Presidente para el Alivio del SIDA³⁵. También han avanzado el ritmo de cambio de sus políticas de financiación hacia muchas organizaciones multilaterales tradicionales, desviando contribuciones básicas a contribuciones extrapresupuestarias, a menudo para programas muy específicos. Insisten en niveles de gastos generales en las organizaciones internacionales que suelen ser más bajos que los aplicados a sus propias instituciones nacionales que se ocupan de tareas internacionales.

246. A comienzos del siglo XXI, la estructura de desarrollo internacional no se había vuelto en absoluto “sistémica”, resultando más parecida a una recopilación de componentes, esfuerzos e iniciativas bastante inarticulados. Actualmente, se crean de forma periódica nuevas disposiciones institucionales con objeto de evitar o rectificar deficiencias en las instituciones actuales. Sin embargo, las fuerzas de inercia siguen siendo predominantes y los esfuerzos de reforma se han visto habitualmente frustrados por la omnipresencia y la magnitud de factores estructurales e inercias institucionales (véase el Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3: Algunas características definitorias del actual sistema de desarrollo internacional³⁶

- *Falta de gobernanza mundial del sistema.* El actual sistema de desarrollo internacional está compuesto por una plétora de organizaciones, de las cuales ninguna desempeña la función preponderante y de coordinación necesaria para abordar los problemas económicos y sociales a escala mundial. Como consecuencia de esta laguna, hay algunas cuestiones que carecen de forma alguna de gobernanza internacional y otras que se tratan únicamente con carácter especial. No hay ningún otro lugar en el que esto haya resultado ser más evidente que en la familia de instituciones para el desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos organismos especializados como la FAO.
- *Falta de coherencia general y descripción de mandatos y funciones.* El sistema de desarrollo internacional puede considerarse actualmente una “familia disfuncional” de organizaciones y órganos diferentes en las que existe desorganización y conflicto sobre los mandatos, las funciones y la ventaja comparativa. Normalmente los intentos por conseguir una “armonización” no logran reconocer las asimetrías y las amplias diferencias que existen entre los diferentes actores en cuanto a poder, influencia, capacidades y experiencia.
- *Falta de financiación previsible para las instituciones del sistema de desarrollo internacional y financiación estable para países en desarrollo.* Los problemas de falta de previsión e inestabilidad en la financiación del desarrollo han sido especialmente graves para los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas. La financiación básica ha disminuido de forma vertiginosa desde los años 80 y actualmente un reducido número de donantes proporciona una parte desproporcionada de los fondos básicos de funcionamiento que necesitan organismos como el PNUD, UNICEF y el FNUAP³⁷.
- *Desequilibrios entre las necesidades de financiación de los países en desarrollo y las de suministro de nuevos bienes públicos mundiales.* El estancamiento de la AOD en los años 90 coincidió con la aparición de nuevas demandas de gran alcance que exigían financiación, como por ejemplo la reconstrucción postconflicto, el socorro humanitario, la asistencia a refugiados, la condonación de deudas, el apoyo a instituciones democráticas, la mejora de las estructuras de gobernanza, la asistencia a las economías de transición, los esfuerzos para luchar contra el tráfico de drogas, el crimen y más recientemente el “terrorismo”, muchas de las cuales se consideran “bienes públicos mundiales”. Los resultados de ello pueden verse en la competencia cada vez mayor por la obtención de fondos.

³⁴ Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización.

³⁵ El Plan de Emergencia del Presidente de los EE.UU. para el Alivio del SIDA.

³⁶ Adaptado de Sagasti, Francisco, K. Bezanson y F. Prada, *The Future of Development Financing: Scenarios and Strategic Choices*. Pelgrave-MacMillan, 2005.

247. Al mismo tiempo, las necesidades de financiación externa de los países en desarrollo consideradas en su conjunto sufrieron una dramática transformación que ha cobrado un impulso aún mayor durante los últimos cuatro años. En su conjunto, el equilibrio entre las entradas netas de capital público y privado a países en desarrollo ha sufrido un profundo cambio inclinándose hacia la dependencia de las entradas de capital privado. Los flujos de capital oficial neto se incrementaron del promedio anual de 15 000 millones de USD en los años 70 a 51 000 millones de USD a comienzos de los 90. Sin embargo, durante los mismos períodos los flujos de capital privado neto aumentaron de un promedio de 37 000 millones de USD a 185 000 millones de USD. En la actualidad, la estructura de la financiación para el desarrollo se desvía más a favor de inversiones privadas móviles y sumamente concentradas y menos hacia las necesidades a largo plazo de financiación para el desarrollo. Si bien estos nuevos flujos privados han llegado a dominar el panorama de los recursos para el desarrollo en la mayor parte del mundo en desarrollo, los países menos adelantados (PMA) y gran parte de África siguen siendo una excepción desalentadora con respecto a la tendencia.

248. Además, en el siglo XXI el sector privado se ha convertido en el mayor participante de gran parte del paisaje agrícola mundial, aunque sus vínculos con la FAO son, en general, deficientes. La privatización de la investigación agrícola y la comercialización de semillas de OMG por parte de grandes multinacionales ha situado a agroempresas de mayor tamaño en la corriente principal, en particular en la lucha contra plagas agrícolas. Las patentes de plantas han introducido muchas complicaciones en las políticas internacionales relativas a la conservación de los recursos fitogenéticos, que anteriormente era un ámbito particular de la FAO. La revolución de la biología molecular está actualmente en pleno apogeo. Hoy en día, muchos pequeños agricultores de África o Asia requieren establecer un amplio conjunto de relaciones con el sector privado para la obtención de semillas y ganado de cría, fertilizantes, sustancias químicas, maquinaria y complementos de los piensos, e incluso mercados para sus productos primarios. Las multinacionales agroalimentarias están impulsando más que nunca cambios en la economía alimentaria mundial y la revolución de los supermercados está cambiando de forma radical las cadenas de suministro de alimentos nacionales, regionales y mundiales.

249. Estos amplios cambios en las demandas y el contexto, la disminución de las fortunas de todo el sistema de las Naciones Unidas, las importantes modificaciones en la estructura del desarrollo internacional y las complejidades generadas por una gran diversidad de nuevos actores han provocado consecuencias importantes en todas las organizaciones multilaterales. Como resultado se han producido varios esfuerzos de reforma de todo el sistema, incluidos los dirigidos a la armonización y a la mejora de la división del trabajo en el marco de la “Declaración de París” de 2005³⁸. En concreto para las Naciones Unidas, en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio³⁹ se propusieron importantes transformaciones estructurales en las esferas de la paz y la seguridad. A finales del pasado año, en un segundo informe del Grupo de alto nivel, titulado “Unidos en la acción”⁴⁰, se acometieron esfuerzos renovados para tratar de lograr una mayor unidad y coherencia en todos los programas para el desarrollo de las Naciones Unidas, incluida la FAO.

250. La propia FAO ha realizado numerosos esfuerzos para reaccionar ante estos dramáticos cambios del entorno. Desde su llegada en 1994, el Director General ha puesto en marcha y defendido

³⁷ En 2000, por ejemplo, cuatro países (los tres países nórdicos y los Países Bajos) proporcionaron el 42 % de la financiación básica del PNUD, UNICEF y el FNUAP. Además del problema político general de una asimetría importante en la distribución de las cargas, este desequilibrio suscita problemas básicos de subvención y disfrute libre.

³⁸ La Declaración de París, aprobada el 2 de marzo de 2005, es un acuerdo internacional conforme al cual más de un centenar de ministros, jefes de organismos y otros funcionarios superiores adhirieron y comprometieron a sus países y organizaciones a continuar incrementando los esfuerzos de armonización, uniformidad y gestión de ayuda para la obtención de resultados con una serie de medidas e indicadores controlables.

³⁹ *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Naciones Unidas, 2004.

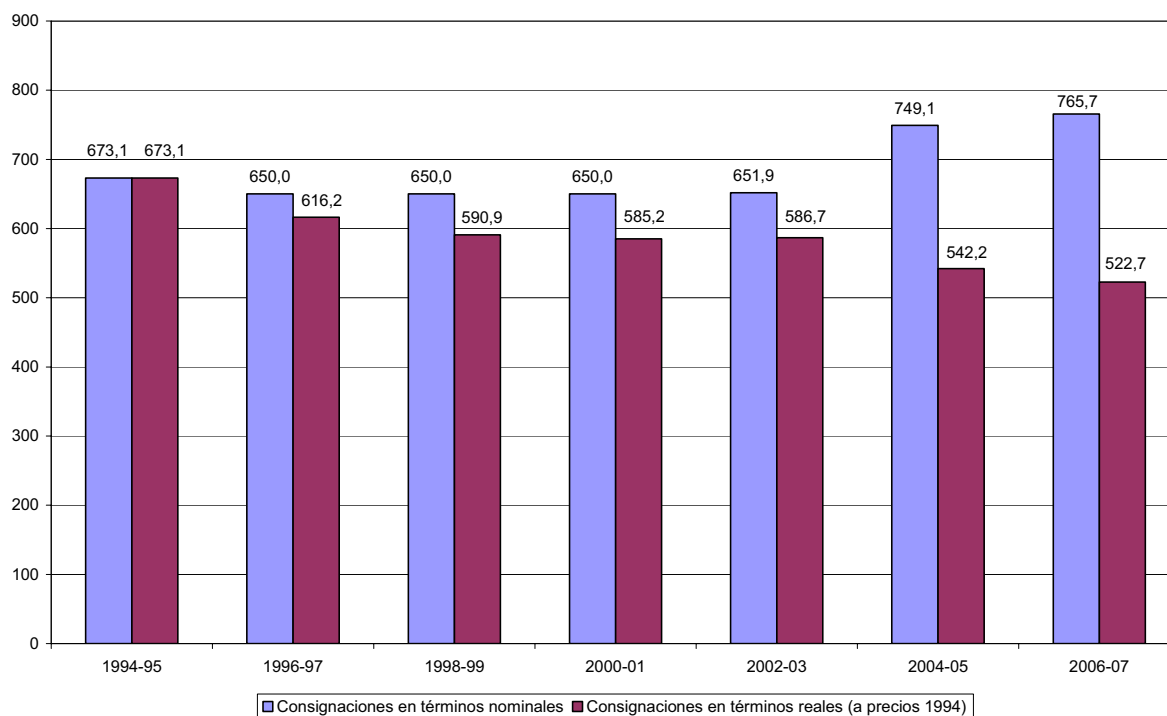
⁴⁰ *Unidos en la acción*. Grupo de alto nivel del Secretario General sobre la Coherencia del Sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente. Naciones Unidas, 2006.

numerosas iniciativas para intentar que la Organización recupere su lugar, recobre los elevados niveles de confianza entre todos sus Estados Miembros, mejore sus finanzas y, de forma más general, responda a los cambios de contexto arriba indicados (véase el Recuadro 2.4). Entre estas iniciativas tal vez sea digna de mención la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que fue una de las últimas conferencias y cumbres de las Naciones Unidas que dio lugar a la Declaración del Milenio. Este esfuerzo fue fructífero, al menos parcialmente, en cuanto a que se volvió a poner de relieve la importancia vital de la lucha contra el hambre y el papel de la agricultura en esa lucha. Ni esta iniciativa ni ninguna otra puesta en marcha entre 1994 y 2005 se unieron para conseguir invertir con éxito el deterioro económico de la FAO. Esta situación continuó a lo largo de los años 90 y hasta la actualidad. En los precios de 1994, los recursos totales (excluidos los fondos extrapresupuestarios para situaciones de emergencia) disminuyeron un 31 % entre 1994 y 2005. El presupuesto ordinario (consignación neta) de la Organización se redujo un 22 % (véase el Gráfico 2.3).

Recuadro 2.4: Determinadas iniciativas de la FAO puestas en marcha durante los años 90

- El Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES)
- Disposiciones en materia de organización dirigidas a reforzar la coordinación entre oficinas locales.
- Medidas dirigidas a conseguir reforzar las estructuras descentralizadas, incluida una presencia nacional y subregional más amplia.
- Programas de cooperación Sur-Sur y nuevos acuerdos de asociación para la cooperación técnica entre países en desarrollo.
- Esfuerzos para fortalecer los vínculos con las Naciones Unidas y estrechar la colaboración con los organismos con sede en Roma.
- Organización de la cooperación de cumbres de alto nivel (las Cumbres Mundiales de la Alimentación)
- Comunicaciones e iniciativas de promoción destinadas a mejorar la comunicación de mensajes de la FAO (por ejemplo, una política y estrategia de comunicación de la organización, TeleFood y el Programa de Embajadores)
- Iniciativas estructurales en la Sede para realizar recortes de personal, un cambio a contratos de plazo más fijo, la automatización de oficinas y la mejora de los sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones.
- El incremento de las capacidades de intervención en situaciones de emergencia a través de una nueva división dedicada específicamente a la respuesta en casos de emergencia.
- Establecimiento de un sistema de evaluación independiente, incluida la creación de un comité de evaluación como foro interno para prestar asesoramiento sobre las políticas de evaluación.

Gráfico 2.3: Reducción de las consignaciones del programa ordinario de la FAO (millones de USD)



251. Con su reelección para un tercer mandato en 2005, el Director General inició un esfuerzo renovado para situar a la FAO en un lugar favorable. Sus nuevas propuestas de reforma organizativa se basaron en cuatro principios, a saber: la autonomización y rendición de cuentas; la delegación de facultades administrativas y financieras; la autoevaluación; y la asignación eficaz de costos. Se elaboraron propuestas para la estructura de las oficinas en los países a fin de incrementar la asignación de fondos a oficinas descentralizadas para crear capacidades en el plano nacional y colocar equipos técnicos subregionales en lugares determinados. Se pretendió asimismo aumentar la concentración en esferas de ventaja comparativa, respetando al mismo tiempo otras esferas prioritarias; concentrarse en funciones de intercambio de conocimientos, política y actividades de promoción; y reforzar la vigilancia, evaluación y supervisión a través de la provisión de fondos complementarios para autoevaluaciones, auditorías y la Oficina del Inspector General. Muchos de los principios en los que se basaban estas propuestas estaban en consonancia con los resultados de evaluaciones anteriores de diversos aspectos de la labor de la FAO, como la necesidad de centrarse más en los países, tener una presencia rentable en los países y la necesidad de descentralización organizativa y de refuerzo de las funciones de conocimiento de la FAO. Más adelante en este informe se examinarán estos temas desde diversas perspectivas.

Recuadro 2.5: La propuesta de reforma de la FAO del Director General

Las propuestas de reforma de la FAO del Director General se presentaron inicialmente en la Conferencia de 2005 como complemento y addendum ulterior del PTP 2006-07, e incluyeron una estratégica “Una visión para el siglo XXI”. La Conferencia de la FAO adoptó una resolución en la que se aprobó una primera fase de reformas. En mayo de 2006, los Comités del Programa y de Finanzas aprobaron un PTP 2006-07 revisado para, de esa manera, poner en práctica esta primera fase de reformas. Se remitieron propuestas posteriores del Director General al Consejo de la FAO en su período de sesiones de noviembre de 2006. El Consejo recibió una actualización sobre los progresos realizados en la aplicación de estas reformas de la FAO en noviembre de 2006 y en junio de 2007.

Asunto	Situación en junio de 2007
Reestructuración de los programas de la FAO	La Conferencia de 2005 aprobó una nueva estructura de los capítulos como base para un nuevo programa y estructura de entidades programáticas. Esta nueva estructura se reflejó plenamente en el PTP revisado para 2006-07, que aprobaron los Comités del Programa y de Finanzas del Consejo en mayo de 2006 para su aplicación a partir del 1° de enero de 2006.
Reorganización de las oficinas y departamentos en la Sede	<p>La propuesta de reformas comprende una serie de cambios estratégicos que se prevé que afecten a la estructura de organización de la FAO tanto en la Sede como en las oficinas descentralizadas. La nueva estructura organizativa de la Sede, aprobada por el Consejo en noviembre de 2006, se ha aplicado a partir del 1° de enero de 2007, como se describe en el Anexo XX. Incluye dos cambios importantes en los departamentos con respecto a las disposiciones anteriores, a saber, los departamentos de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente, y de Conocimiento y Comunicación. Entre otros cambios figuraban:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las funciones de seguridad se encuentran ahora bajo la autoridad del Subdirector General del Departamento de Administración y Finanzas. • La División de Nutrición y Protección del Consumidor se trasladó al Departamento AG (denominado ahora Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor) • Las actividades de promoción (por ejemplo, TeleFood, Embajadores de buena voluntad y la Alianza Internacional contra el Hambre) se reasignaron entre el nuevo Departamento de Conocimiento y Comunicación de la Oficina del Subdirector General (Alianza Internacional contra el Hambre) y la División de Comunicaciones. • El asesoramiento sobre políticas con respecto al sistema de las Naciones Unidas se amplió para incluir el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se mejoró en la Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los ODM dirigida por un Subdirector General. • La Dependencia de Seguridad en la Sede y sobre el Terreno y el Servicio de Apoyo a la Gestión de la Descentralización se fundieron en el nuevo Centro de Servicios Compartidos, que presenta informes al Subdirector General del Departamento de Administración y Finanzas.
Descentralización en la ejecución de programas	La ejecución de la "primera fase" aprobada por la Conferencia se inició durante el año 2006 e incluyó un "nuevo modelo de funcionamiento" en relación con una red más receptiva de oficinas en los países de Oficinas Regionales con funcionarios técnicos destacados, y Oficinas Subregionales situadas de forma estratégica con equipos multidisciplinares de funcionarios técnicos y oficinas de los países, los FAOR. La primera fase comprendió el establecimiento autorizado de cuatro Oficinas Subregionales en el Gabón, Ghana, Etiopía y Turquía; y la reconfiguración de la actual oficina de Zimbabwe, junto con la reducción de personal de la Oficina Regional de Ghana. La Oficina Regional para Europa y Asia central (Budapest) y la Oficina Subregional para Europa Central y Oriental ubicada en el mismo lugar y reconfigurada estarán funcionando en julio de 2007. En junio de 2007, el Consejo de la FAO aprobó el establecimiento de una nueva Oficina Subregional para América Central en Panamá. Se reforzarán las capacidades en el plano nacional "por medio de la provisión de mayor apoyo técnico y administrativo a los FAOR, la capacitación del personal y la creación de más puestos de profesionales de contratación nacional". Se concede una mayor importancia al traslado de personal técnico especializado de la Sede a las oficinas descentralizadas (por ejemplo, personal especializado en la producción y protección de ganado, tierras y aguas, y plantas). Además, los puestos profesionales del Centro de Inversiones se han destacado a cada una de las oficinas subregionales. Se están organizando cursos de actualización para los FAOR, aprovechando, entre otras cosas, la tecnología de las comunicaciones. En consecuencia, la consignación presupuestaria de las oficinas descentralizadas se ha incrementado del 33 % en 2004-05 al 37 % en el PTP 2006-07 revisado, aunque los recursos disponibles han disminuido en términos reales.
Lograr un aumento de la eficacia y el rendimiento	En el PTP 2006-2007 figura una lista de medidas clave que se aplicarán como parte de un marco eficaz para lograr un aumento de la eficacia y la productividad. Los principios de este contexto para lograr ahorros por eficiencia y un aumento de la productividad abarcan, entre otros, la integración; la autonomización y la rendición de cuentas; la delegación de autoridad; la autoevaluación y la asignación eficaz de costos. En realidad, la FAO pretende lograr "ahorros por eficiencia y aumentos de productividad que equivalen a unos 10 millones de USD por lo que respecta al bienio en curso". La aplicación de estos principios supone, sobre todo, eliminar las fases de procesamiento manual mediante el mejoramiento del apoyo de sistemas; la racionalización de normas; la delegación de facultades administrativas y financieras; cambios en las normas de asignación de costos y en la estrategia de establecimiento de precios internos relativos al personal. La distribución del nuevo Sistema de Gestión de los Recursos Humanos proporcionaría la funcionalidad de los sistemas indispensables para el Centro de Servicios Compartidos en lo que respecta a esta esfera de gestión.
Reforzar el seguimiento, la evaluación y la supervisión	Las posteriores propuestas de reforma del Director General aprobadas por el Consejo en noviembre de 2006 volvían a incluir cerca de 1 millón de USD para el programa de auditoría local, propuso la asignación de otros 340 000 USD para la Oficina del Inspector General y de 1,1 millones de USD para reforzar mecanismos de control interno en la División de Finanzas. En el documento principal del PTP 2006-07 (C2005/3, párr. 226) se propuso asignar fondos complementarios por valor de 0,4 millones de USD para la realización de autoevaluaciones y se mantuvieron en las propuestas del PTP revisado.

Conclusiones

252. La FAO se ha enfrentado durante los últimos seis decenios al desafío de responder a cambios cada vez mayores en el contexto en el que lleva a cabo su labor y a una diversidad de nuevas demandas. La finalidad original de la FAO se definió de manera sencilla y directa. Consistía fundamentalmente en colaborar con los gobiernos a fin de aumentar la producción mundial de alimentos. En aquel entonces, la FAO no sólo era la organización principal, sino que, en la práctica, constituía una organización *sui generis*, la única de su clase.

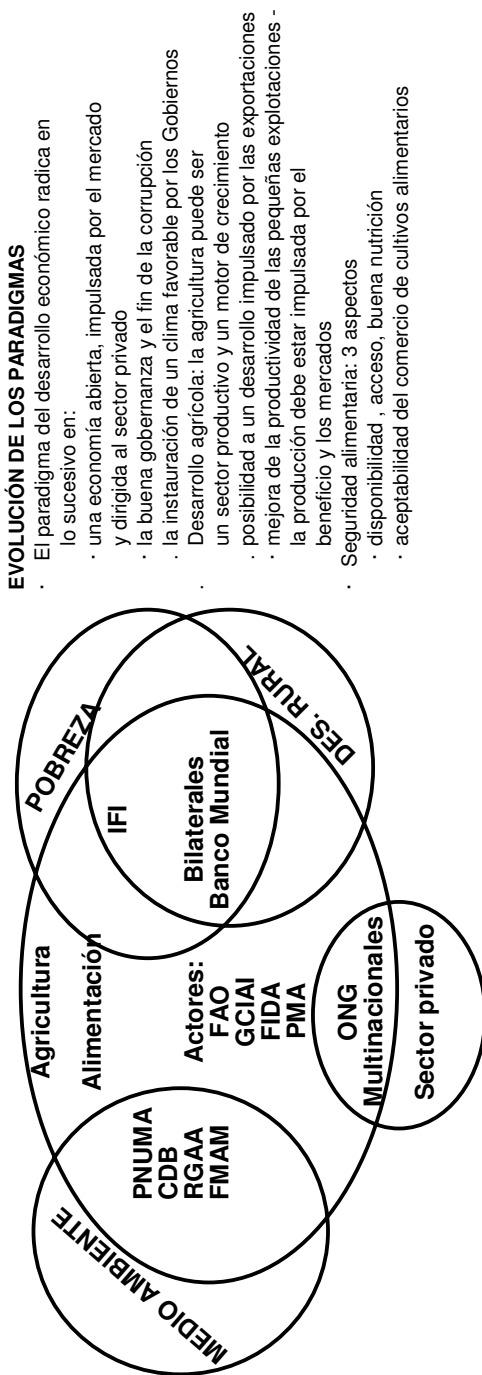
253. Durante los decenios siguientes, el ámbito de acción de la FAO se amplió con la inclusión de preocupaciones relativas a los códigos y las normas internacionales, la propiedad intelectual, la pobreza y el desarrollo rural y una variedad de asuntos relacionados con el medio ambiente, tales como la conservación, el cambio climático y la sostenibilidad de distintos recursos naturales. Por otra parte, la práctica explosión del número de organismos internacionales que se ocupan de una manera u otra de la agricultura que ha tenido lugar significa que la FAO actúa ahora en un campo muy poblado. La investigación agrícola en cuanto bien público internacional compete en la actualidad indudablemente al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional. El número, el tamaño y los efectos de las ONG que se ocupan de la agricultura, la seguridad alimentaria y el medio ambiente han crecido de modo exponencial. El sector privado ha pasado a ser el impulsor de cambios en el sistema alimentario y agrícola mundial. En el Gráfico 2.4 se ofrece una representación del contexto en el que se encuentra actualmente la FAO. Si se contrasta con los Gráficos 2.1 y 2.2, presentados con anterioridad en este capítulo, puede percibirse con claridad el gran aumento de la complejidad y la incertidumbre de la situación de la FAO hoy en día en relación con períodos anteriores.

Figura 2.4: La FAO en la actualidad

CONTEXTO: PROBLEMÁTICA Y ACONTECIMIENTOS

- Fin de la guerra fría - posteriormente, conflictos regionales y nacionales
- aumento de las situaciones de emergencia naturales y causadas por el hombre
- la escasez de alimentos y el incremento del número de refugiados representa un peso para numerosos organismos
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
 - objetivo: pobreza y hambre
- Ayuda internacional más centrada en el medio ambiente y el ámbito social
- Auge de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales - OSC y ONG
- Evolución de la biología molecular y auge de los OMG

CAMPO DE ACCIÓN DE LA FAO



MÁS ACTORES

- OSC y ONG
 - promoción, ejecución y asociados internacionales, nacionales, locales
 - Sector privado: multinacionales, nacionales, locales
 - investigación - ONG
 - manejo de plagas
 - Tratados y acuerdos internacionales
 - CDB
 - OMC/ADPIC

Resolución del Consejo Mundial de la Alimentación

EVOLUCIÓN DE LOS PARADIGMAS

- El paradigma del desarrollo económico radica en lo sucesivo en:
 - una economía abierta, impulsada por el mercado y dirigida al sector privado
 - la buena gobernanza y el fin de la corrupción
 - la instauración de un clima favorable por los Gobiernos
- Desarrollo agrícola: la agricultura puede ser un sector productivo y un motor de crecimiento
 - posibilidad a un desarrollo impulsado por las exportaciones
 - mejora de la productividad de las pequeñas explotaciones - la producción debe estar impulsada por el beneficio y los mercados
- Seguridad alimentaria: 3 aspectos
 - disponibilidad, acceso, buena nutrición
 - aceptabilidad del comercio de cultivos alimentarios

CÓMO: ENFOQUES Y PROCESOS

- Nuevos enfoques
 - democratización, participación, descentralización, sentimiento de identificación por parte del cliente
 - funciones explícitas de la sociedad civil (OSC)
 - colaboración con el sector privado, las OSC y las ONG
- Sin embargo, el proceso es a más corto plazo y está orientado por las crisis
 - reducción del apoyo a la inversión a largo plazo
 - la multiplicidad de actores en un modelo local descentralizado complica mucho más el proceso

254. Estos cambios presentan una diversidad de nuevos desafíos para la FAO, mientras que muchos de los desafíos anteriores siguen sin resolverse aún. La FAO debe abordar actualmente los problemas mundiales relacionados con la alimentación y la agricultura, y fomentar al mismo tiempo la capacidad local. Se espera de la FAO que actúe como líder regional y mundial unificando los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo y teniendo plenamente en cuenta al mismo tiempo la miríada de intereses, puntos de vista y prioridades divergentes, cuando no contrapuestos, de sus constituyentes. Se espera de ella que establezca asociaciones con gobiernos, autoridades descentralizadas, el sector privado, organismos bilaterales, otros organismos multilaterales y ONG y que colabore eficazmente con ellos sobre el terreno y en los planos nacional e internacional. Se le ha pedido que lleve a cabo una descentralización y aumente la capacidad operativa sobre el terreno, y que consiga simultáneamente mayores reducciones de los costos administrativos trabajando con un presupuesto cada vez menor.

255. Se han producido, y siguen produciéndose, numerosos cambios en el entorno al que hace frente la FAO. El centro de atención se ha desplazado de la producción y del papel central del Estado en situaciones de mal funcionamiento del mercado –un fenómeno generalizado en las etapas tempranas del desarrollo– a las preocupaciones relativas a la gobernanza, el medio ambiente, la salud humana, la mundialización, el comercio, los derechos humanos y de los animales y los procesos de participación.

256. No obstante, muchos desafíos básicos de la FAO no han cambiado. La pobreza extrema sigue siendo la realidad diaria para más de 1 000 millones de personas. El hambre y la malnutrición afectan a más de 800 millones de personas y más de una cuarta parte de los niños de menos de cinco años de edad en los países en desarrollo están malnutridos⁴¹. La pobreza en los países pobres sigue siendo fundamentalmente un problema rural, pues el 75 % de la población pobre vive en zonas rurales donde la mayoría depende, de alguna manera, de la agricultura⁴². De estas personas, las mujeres siguen encontrándose entre los productores más activos de alimentos para el consumo doméstico, pero son también las más vulnerables y marginadas. Incluso en países pobres que han conseguido un rápido crecimiento económico y han reducido la pobreza, las zonas rurales siguen siendo zonas de relativo estancamiento y de grave privación. La mundialización y la liberalización de los mercados locales y regionales han tenido como resultado el surgimiento de nuevas oportunidades de mercado para algunos, pero han dado lugar a nuevas amenazas e incertidumbres para otros, en particular las personas más pobres. En algunas partes del África Subsahariana y otros lugares, el VIH /SIDA, la malaria y la tuberculosis están diezmando las comunidades rurales y socavando las economías locales.

257. En conjunto, todos estos factores ponen de relieve la necesidad de una organización mundial que ofrezca una plataforma internacional con autoridad, objetiva, respetada y neutral desde el punto de vista político en la que puedan examinarse estas cuestiones centrales y tomarse decisiones con vistas a la adopción de medidas colectivas. Asimismo, ponen de relieve la necesidad de una cooperación técnica bien orientada a fin de reforzar la capacidad, elaborar políticas y superar las repercusiones de las emergencias. Ninguna otra organización mundial puede igualar el amplio mandato de la FAO respecto de la alimentación, la agricultura, la silvicultura y la pesca y, como se verá en este informe, todos los indicios señalan que hay una serie de bienes y servicios mundiales que sólo la FAO puede proporcionar.

258. Como también se verá en el presente informe, no existe, sin embargo, una estrategia acordada sobre el modo de lograr tal cosa, sobre lo que tiene prioridad y lo que no la tiene, sobre lo que debe conservarse y lo que debe eliminarse, sobre las necesidades de recursos y sobre el modo en que éstos deben proporcionarse. Este hecho mina la confianza en la Organización y refuerza la continua disminución de los recursos económicos de la FAO. Se ha reducido la FAO hasta el punto

⁴¹ *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005* de la FAO.

⁴² *Marco Estratégico del FIDA (2007-2010)*.

de que se emplea una cantidad excesivamente grande de tiempo del personal tratando de obtener financiación para la supervivencia misma de las operaciones. El resultado neto es que la capacidad de la Organización está disminuyendo y muchas de sus competencias básicas se encuentran actualmente en peligro.

259. Pese a los distintos esfuerzos de cambio anteriores y las propuestas actuales de nuevos cambios, quienes mejor conocen la FAO –su consejo de dirección, incluido el Director General, sus representantes permanentes, su personal y sus principales organizaciones colaboradoras– saben que actualmente la FAO atraviesa una crisis en cuanto a su futuro. Quienes la conocen mejor también saben que sigue cumpliendo un número significativo de funciones esenciales que deben mantenerse. En líneas generales, se ha dejado a la Organización en un estado de “vida artificial” institucional, manteniéndola viva pero sin capacidad o voluntad de vigorizar nuevamente al paciente en conjunto. Se espera un milagro, pero a medida que pasan los años esa esperanza se desvanece. Si la actual trayectoria de la FAO continúa, la Organización será incapaz de cumplir las expectativas de sus Estados Miembros, aprovechar sus ventajas comparativas o preservar sus competencias básicas. Dadas estas realidades, ¿qué se puede y qué se debería hacer? ¿Cuál podría ser la mejor respuesta de la FAO?

260. Este fue el desafío central presentado a la EEI en el mandato de esta evaluación, que solicitaba la realización de un informe que ayudase a la Organización a “determinar el camino que se ha de seguir [...] fortalecer el sentido de unidad y propósito entre los Miembros [...] y adaptar a la FAO al siglo XXI [...]”⁴³. Los capítulos siguientes pretenden atender la enormidad de este desafío.

⁴³ Mandato de la EEI, págs. 9-10.

Capítulo 3: Pertinencia y eficacia de la labor técnica de la FAO en el siglo XXI

INTRODUCCIÓN

261. Los objetivos y el mandato de la FAO se han resumido en el Recuadro 2.1. Éstos definen una organización mundial basada en el conocimiento compartido encargada de “fomentar el bienestar general” a través de la alimentación y la agricultura. Los componentes principales de su mandato determinan que la FAO trabajará con el objetivo de garantizar que los conocimientos básicos sobre la alimentación y la agricultura estén al alcance de quienes los necesiten, en el momento en el que los requieran y en forma adecuada para su acceso y utilización. En virtud de lo anterior, la FAO adquiere, mediante su labor técnica, funciones polifacéticas como agente facilitador, recopilador y productor de conocimiento, además de divulgador y comunicador.

262. En 1999, los miembros de la FAO ratificaron que “los objetivos de la FAO seguían siendo pertinentes, vitales y válidos”⁴⁴ (a través de) “tres metas de alcance mundial relacionadas entre sí para cuya consecución la Organización presta asistencia a sus Estados Miembros:

- a) acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos para asegurar la reducción del número de personas que sufren subnutrición crónica a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015;
- b) la contribución ininterrumpida de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, con inclusión de la pesca y la silvicultura, al progreso económico y social y al bienestar de todos;
- c) la conservación, el mejoramiento y la utilización sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques, las pesquerías y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura”.

263. La FAO trabaja por la consecución de estas metas mediante su trabajo técnico. En este capítulo se expone la valoración del equipo de la evaluación externa independiente (EEI) sobre dicho trabajo cuya definición abarca:

- a) todos los aspectos de cooperación técnica, incluida la mayor parte del trabajo realizada por los representantes de la FAO, desarrollo de la inversión, servicios jurídicos y de urgencias para países;
- b) la participación de los departamentos técnicos y las oficinas descentralizadas en el desarrollo de criterios, normas, métodos, información, bases de datos y estadísticas, entre otros;
- c) el trabajo de los Órganos Rectores en cuestiones técnicas.

264. La evaluación que sigue comienza examinando las prioridades generales establecidas por los Estados Miembros de la FAO sobre los diversos tipos de labor técnica y continúa con una visión general de los recursos disponibles para dicha labor, su distribución y su reasignación durante el período valorado. A continuación, el capítulo se centra específicamente en los programas técnicos, agrupados en tres categorías: i) la gestión del conocimiento y la difusión a los usuarios; ii) el trabajo en los sectores técnicos; iii) actividades y asuntos intersectoriales. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

⁴⁴ FAO, 1999: Marco estratégico para la FAO 2000-2015, pág. 3.

PRIORIDADES GENERALES DE LOS MIEMBROS SOBRE EL TRABAJO TÉCNICO DE LA FAO

265. Si bien los Miembros de la FAO están de acuerdo en lo que respecta a los objetivos y las metas generales, no han tenido tanto éxito a la hora de traducir este consenso en prioridades, elecciones y decisiones concretas sobre las acciones que se prevé que la FAO pueda realizar, y no realizar, con los recursos de los que dispone. En los Capítulos 4 y 7 del presente informe se examina con más detalle esta barrera para la consecución de una mayor eficacia de la Organización. Para intentar emitir una evaluación propia sobre las necesidades y prioridades generales de los Miembros relativas a la labor técnica de la FAO, la EEI ha empleado principalmente las fuentes siguientes:

- a) un análisis de contenido de las declaraciones realizadas por las delegaciones ante los Órganos Rectores de la FAO;
- b) análisis de la información obtenida a partir de las visitas a los países realizadas por el equipo de la EEI. Se emplearon listas de comprobación *in situ* durante las visitas, y las conclusiones se analizaron posteriormente contra una matriz; El análisis, realizado por un equipo de examinadores, mostró un alto grado de correlación en las puntuaciones;
- c) análisis de los resultados de los cuestionarios cumplimentados por los propios países, especialmente por los directores de Agricultura de los países en desarrollo. Aunque la tasa de participación en este cuestionario fue limitada (39 respuestas), fue lo suficientemente elevada entre los estados de África, Asia, América Latina y el Caribe como para proporcionar validez estadística;
- d) las puntuaciones asignadas por los representantes de la FAO y el personal técnico sobre los tipos de asistencia requeridos con mayor frecuencia, por ejemplo, asistencia en asuntos normativos, creación de capacidad y experimentación;
- e) documentos técnicos encargados por la EEI sobre política económica, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, legislaciones y acuerdos internacionales; cooperación técnica, nutrición, silvicultura, pesca, ganadería, centro de inversión, estadísticas, bases de datos, conocimientos y sistemas de información (incluida la alerta), socorro de urgencia y rehabilitación, investigación y extensión agrarias, servicios de apoyo a la agricultura, producción y protección vegetal, ordenación del agua y el riego, ordenación de cultivos y suelos, medio ambiente y género;
- f) resultados de evaluaciones anteriores, incluidas la Evaluación independiente de la descentralización de la FAO (2004) y el Examen independiente del Programa de Cooperación Técnica (2005).

266. Esta base de pruebas produjo dos conclusiones principales sobre las que los Miembros de la FAO están completa y extensivamente de acuerdo. En primer lugar, pese a la tendencia de los países desarrollados y en desarrollo y los socios de desarrollo a fijar prioridades en términos de normativa y actividades operativas, casi todos ellos hacían hincapié en que se trataba de un proceso continuo de trabajo mutuamente complementario. Por lo tanto, las diferencias principales no se deben a opiniones opuestas sino a distintos enfoques del proceso en función de las prioridades. En segundo lugar, todos los países consideraban importante el papel que debía desempeñar la FAO en cooperación técnica.

267. Más allá de todo esto, la perspectiva general sobre las prioridades de los Miembros adquiere innumerables matices. Resulta difícil detectar el consenso pleno, aunque existen varias esferas de convergencia sólida. A continuación se resumen algunas de las principales conclusiones y observaciones.

268. **Normativa:** Todos los Estados Miembros coinciden en la necesidad de que la FAO trabaje en el nivel normativo. A este respecto, la mayoría de ellos hacía referencia a la neutralidad comparativa de la FAO en las labores en materia de normativa, a su papel como foro en el desarrollo de productos normativos y a sus conocimientos de índole normativa como base para la prestación de asistencia a países. No obstante, los países diferían en qué tipo de contribución

normativa resultaba de mayor importancia. Los países menos adelantados esperaban con frecuencia que la FAO proporcionara asistencia en cuestiones relacionadas con su ventaja normativa, como políticas en materia de inocuidad de los alimentos para los productos comercializados, pero atribuían menos importancia al desarrollo adicional de la normativa subyacente y los acuerdos internacionales. Los directores de Agricultura de los países en desarrollo puntuaron la asistencia en asuntos normativos del sector como su prioridad principal. La demanda de ayuda en política subsectorial era menor, como confirmaron las respuestas de los oficiales técnicos sobre las solicitudes de asistencia que recibían. Algunos países de ingresos medios no creían que la FAO pudiera aportar la asistencia macropolítica que ellos necesitaban, no sólo en materia de política económica y comercial, sino también en cuestiones relacionadas con la priorización de los programas nacionales y con la normativa técnica e institucional. Esta conclusión fue reafirmada por las visitas a los países que realizó la EEI, en las que se demostró que determinados países de ingresos medios de América Latina y Asia únicamente requerían asistencia normativa para ámbitos muy específicos, como la pesca.

269. **Creación de capacidad:** Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo concedieron una gran importancia a la función de la FAO en la creación de capacidad, incluida la capacitación, como confirmaron las respuestas de los oficiales técnicos y los FAOR sobre las esferas que, en su opinión, reflejaban una mayor demanda de servicios de la FAO. La creación de capacidad general era también la principal prioridad de los directores de Agricultura, si bien los países de África y Asia le atribuían una importancia ligeramente mayor que los de América Latina y el Cercano Oriente.

270. **Estadísticas y datos básicos:** El análisis de contenido de las afirmaciones realizadas ante los Órganos Rectores sugiere que esta función de la FAO se da en cierto modo por sentada. En contraposición a esto, las visitas de la EEI a los países desarrollados y de ingresos medios revelaron que la provisión de estadísticas y datos básicos era de la máxima prioridad. Este descubrimiento se vio confirmado por la opinión formada tras la visita de la EEI a estos países, según la cual los datos extensivos proporcionados por la FAO no están disponibles en el resto de lugares. Esta opinión, así como el valor acordado el trabajo, eran compartidos por las partes interesadas no gubernamentales relacionadas con la investigación y, hasta cierto punto, el sector privado y los medios de comunicación. Las visitas a los países menos adelantados confirmaron que, si bien su uso directo de los datos mundiales era menor, atribuían una importancia considerable a la necesidad de fomentar su propia capacidad para producir información de este tipo. Asimismo, estas visitas ratificaron la fuerte dependencia sobre la FAO a la hora de mantener sistemas de vigilancia para la escasez de alimentos, enfermedades y plagas epidémicas.

271. **Experimentación en el terreno:** Los oficiales técnicos y los FAOR registraron una demanda de servicios en este ámbito relativamente baja. La respuesta de los directores de Agricultura fue similar. Los informes de las visitas a países realizadas por la EEI revelaron también un interés generalmente bajo o limitado, con la excepción de América Latina y el Caribe, donde las respuestas parecían estar más relacionadas con lo que los países pensaban que la FAO podía proporcionarles que con lo que preferirían que les proporcionara. En general, las reuniones con los altos funcionarios públicos indicaron que, para ellos, la FAO desempeñaba un papel menor en la experimentación, que podría realizarse en la mayoría de los casos a través de ONG o proyectos bilaterales independientes. Muchos funcionarios de la familia de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes se mostraron muy críticos con las actividades de experimentación de la FAO y declararon que carecían de impacto. A este respecto, se observó que TeleFood no era una prioridad a nivel nacional.

272. **Legislaciones y acuerdos internacionales:** Según indican las visitas a países y las afirmaciones de los Órganos Rectores, muchos países desarrollados y algunos países de ingresos medios conceden una prioridad elevada al papel de la FAO en la formulación de políticas internacionales y de marcos jurídicos y reglamentarios, tanto bajo los auspicios de la FAO como de otros organismos internacionales, por ejemplo el Convenio sobre la Diversidad Biológica o las Naciones Unidas en lo referente al derecho del mar y los asuntos oceánicos. Sin embargo, la

encuesta de la EEI concluyó que los directores de Agricultura, oficiales técnicos de la FAO y FAOR de la mayoría de los países en desarrollo no lo consideran una prioridad. Los países menos adelantados opinaban, en general, que el beneficio directo que recibían de esta labor fue muy reducido y destacaron que los programas de legislación internacional todavía se encontraban bajo la dirección de los países desarrollados. No obstante, también subrayaron que, dado el crecimiento que estaban experimentando las legislaciones y los acuerdos internacionales, esperaban que la FAO asumiera el papel de foro preferido, y que su neutralidad y capacidad técnica permitieran a todos los países participar de forma equitativa en la toma de decisiones.

273. **Promoción:** Aunque parece que los Estados Miembros asumen que la FAO desempeñará un papel de promoción de la alimentación y la agricultura, no existe demasiada claridad y aun menos consenso sobre qué significa exactamente esto ni qué debería implicar. En general, en comparación con los países desarrollados, los países en desarrollo han favorecido en mayor medida la promoción generalizada de la importancia de la alimentación y la agricultura, tendencia aplicable también a la actitud mostrada con respecto al Día Mundial de la Alimentación y a la Conferencia Mundial de la Alimentación. Durante las visitas a países, la EEI observó que, del mismo modo que con otros aspectos de la labor de la FAO, la prioridad por la promoción estaba influenciada por la percepción nacional de la efectividad de la FAO como agente promotor, que con frecuencia se consideraba decadente. Tal y como se estudia posteriormente en la sección sobre la promoción y las comunicaciones, muchos países desarrollados también se muestran en desacuerdo con respecto a los principales mensajes de política que debe promocionar la FAO.

274. **Urgencias y rehabilitación:** Se ha detectado una mayor coincidencia entre todos los países en la importancia del papel que debe desempeñar la FAO en el ámbito de la vigilancia y el control de las plagas vegetales y enfermedades animales y en la necesidad de priorizar la coordinación y la asistencia técnica para la rehabilitación inmediata.

275. **Prioridades en otros ámbitos técnicos:**

- a) Como era de esperar, la mayoría de los Miembros otorgaron la máxima prioridad al desarrollo del **sector de los cultivos**, ya que los cultivos abarcan la mayor parte de la seguridad alimentaria agrícola, el PIB y el empleo de casi todos los países;
- b) según indican las conversaciones de los equipos de las EEI en los países, las afirmaciones de los Órganos Rectores y las respuestas a los cuestionarios, una mayoría significativa de países concedió prioridad a los ámbitos de **Pesca, Montes, Codex y normas alimentarias, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), control y gestión de plagas y enfermedades epidémicas**, incluida la gripe aviar y, en los países en riesgo, las langostas;
- c) los Órganos Rectores hacen hincapié en las cuestiones de **género**, que resultaron menos evidentes en el *feedback* proporcionado por cada país y completamente ignoradas en muchas de las visitas a países de la EEI;
- d) en lo que respecta a los países afectados por situaciones de hambre, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y urgencias (aproximadamente el 68 % de los países en desarrollo⁴⁵) y a muchos de los principales donantes, se concedió prioridad elevada a la labor relacionada con la **valoración de vulnerabilidades e información alimentaria**;
- e) la **ordenación del suelo** recibió una puntuación muy alta por parte de los directores de Agricultura, lo que refleja la creciente demanda de recursos del suelo en la mayoría de los países en desarrollo. Se determinó como prioridad principal la **ordenación del agua** en el creciente número de países en los que la necesidad de recursos hídricos es una cuestión importante y una limitación para la producción agrícola. No obstante, las misiones observaron que, tal y como sucedía en otros ámbitos, las prioridades nacionales con respecto a la labor de la FAO en estos

⁴⁵ Este porcentaje incluye países de ingresos bajos y medios en los que el 20% o más de la población está subnutrida o experimenta urgencias complejas. Fuente PMA, Relief Web/OCAH y el Banco Mundial.

- lugares eran bajas ya que se consideraba que la capacidad de la FAO era escasa y que otras organizaciones contaban con mayor capacidad, flexibilidad y pertinencia;
- f) Los directores de Agricultura asignaron poca prioridad a la asistencia al **comercio agrícola**, lo que discrepa con las conclusiones derivadas de la evaluación de la labor en materia normativa de la FAO⁴⁶ y la información obtenida por los equipos de la EEI durante sus visitas a países, en las que se realizaron entrevistas con los ministros de finanzas y asesores superiores sobre políticas nacionales generales. Como se indicó en la Evaluación de la labor de la FAO relativa a los productos básicos y el comercio, los departamentos de agricultura están cada vez menos implicados en el comercio y, en muchos casos, menos interesados en la elaboración de normativas nacionales, lo que probablemente explica la discrepancia percibida;
- g) la mayoría de los países en desarrollo otorgó una alta prioridad al **Programa Especial para la Seguridad Alimentaria**, aunque los mensajes de los representantes de los gobiernos nacionales de cada país y otras partes interesadas fueron mucho más variados y, en su mayoría, negativos.

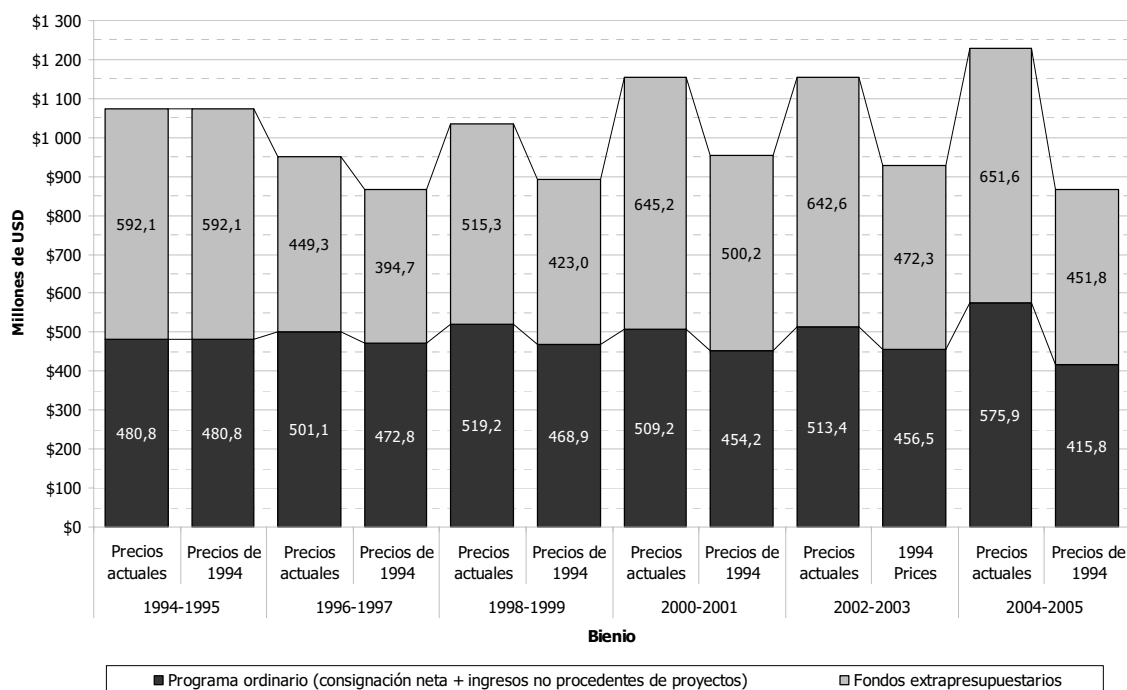
RECURSOS PARA LA LABOR TÉCNICA DE LA FAO

Disponibilidad y distribución de los recursos

276. En esta sección del capítulo se resumen las tendencias de distribución de los recursos para la labor técnica de la FAO. Al final del capítulo se estudia el grado de sostenibilidad que otorga la EEI a esta asignación de recursos, junto con las conclusiones generales sobre la labor técnica de la FAO.

277. De igual modo que los recursos de la Organización en su conjunto, los recursos presupuestarios totales del Programa Ordinario para la labor técnica de la FAO se redujeron considerablemente en términos reales en aproximadamente un 45 % entre 1994-95 y 2004-05. La disminución de los recursos extrapresupuestarios en este mismo período fue aún más marcada, del 22 %, produciendo una reducción general del 19 % (véase la Figura 3.1). El gran descenso de los recursos extrapresupuestarios destinados a cooperación técnica para el desarrollo se disimuló con el aumento de los destinados a urgencias y rehabilitación, que pasó de prácticamente cero al principio del período a 176 millones de USD en 2004-05 a precios de 1994-95.

⁴⁶ Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas (Cooperación con los Estados Miembros en la elaboración de políticas nacionales (1994-1999) con especial atención al PCT de la FAO), 2001.

Figura 3.1: Resumen de recursos para la labor técnica de la FAO (de 1994-95 a 2004-05)

278. La proporción de recursos extrapresupuestarios que apoyan la labor técnica de la FAO ha crecido desde aproximadamente un 96 % en 1994-95 hasta casi el 100 % en 2004-05. No obstante, considerados en su relación proporcional con el total de los recursos técnicos de la Organización, los recursos extrapresupuestarios no han mostrado ninguna tendencia clara y han continuado representando un poco más de la mitad de los recursos disponibles. De manera general, el porcentaje de consignación del Programa Ordinario para la labor técnica (véase el Cuadro 3.1) ha subido del 71 al 72 %, sin tendencias claras.

279. Otro indicador de la disponibilidad de recursos es el cambio en el número de funcionarios profesionales previsto en el Programa Ordinario. Entre 1994 y 2006, el número total de estos funcionarios en la Sede disminuyó en algo más del 15 %, pero en un poco más del 31 % si se consideran los especialistas técnicos. Simultáneamente, los niveles de personal general destinado a las regiones aumentaron ligeramente en más de 7 %, especialmente debido a la reducción de categoría de los puestos y a la reducción de los costos de personal en varias ubicaciones descentralizadas. El 17 % del personal destinado a las regiones quedó excluido de la financiación otorgada por el Presupuesto Ordinario (véase el Capítulo 6 para más información). Mientras que el personal básico de la Sede de cada ámbito de especialidad ha disminuido, la proporción del personal encargado exclusivamente del apoyo directo a los Estados Miembros ha subido ligeramente. La proporción efectiva de recursos disponibles para labores técnicas también ha continuado reduciéndose, debido al aumento de la facturación interna para servicios de asistencia (por ejemplo, instalación de ordenadores o traslados de oficina) y de la gestión de tareas administrativas por los oficiales técnicos⁴⁷ (véase el Capítulo 8).

⁴⁷ La encuesta de medición del trabajo indica que, de manera general, la proporción de tiempo que el personal técnico de todo tipo de la Sede emplea en tareas administrativas y operativas ha aumentado del 16,2 % en 2000 al 23,4 % en 2006. La proporción de tiempo empleado en tareas administrativas por el personal de las oficinas regionales y subregionales ha descendido, pero continúa siendo alto (43 %), y el del personal de las oficinas en los países es de aproximadamente 65 %.

Cuadro 3.1: Cambios en los porcentajes de asignación de recursos del Programa Ordinario para labores técnicas entre objetivos y unidades (basado en la consignación nominal neta)							
	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05	2006-07
Sede (trabajo técnico)	37,7 %	36,9 %	37,1 %	35,1 %	34,9 %	35,4 %	33,3 %
Oficinas regionales y subregionales	7,9 %	7,5 %	7,8 %	8,6 %	8,9 %	7,3 %	7,3 %
Representaciones de la FAO	9,0 %	9,3 %	9,3 %	10,2 %	10,7 %	9,5 %	10,2 %
TCI	2,5 %	2,7 %	2,5 %	2,2 %	2,0 %	2,1 %	2,1 %
PCT, incluida la unidad de gestión del PCT	12,5 %	13,5 %	12,8 %	13,1 %	13,6 %	13,7 %	13,5 %
FAOR y gestión del programa de campo	1,8 %	2,2 %	5,1 %	4,0 %	3,5 %	4,1 %	3,6 %
Total	71,4 %	72,1 %	74,6 %	73,1 %	73,6 %	72,2 %	70,0 %

280. Los cambios en los porcentajes de asignación general de recursos del Programa Ordinario para labores técnicas entre objetivos y unidades (véase la tabla anterior) no han sido importantes. Se ha producido un ligero descenso en las unidades técnicas de la Sede, que fue un poco más marcado en el bienio 2006-07. Las oficinas regionales y subregionales experimentaron una subida y, posteriormente, una caída, aunque es posible que las cifras no muestren completamente el impacto completo de la última reorganización. Proporcionalmente, los FAOR y el PCT han crecido ligeramente. La mayor subida la han registrado los FAOR y la gestión del programa de campo, que ha duplicado su porcentaje del 1,8 % en 1994-95 al 3,6 % en 2006-07.

281. Una encuesta de la EEI sobre el tiempo empleado por los departamentos técnicos de la Sede en 2005-06 en tareas de cooperación técnica frente a labores más normativas indicó una distribución media del 30 y el 70 respectivamente. El Departamento de Desarrollo Sostenible, el Departamento de Agricultura y la Oficina Jurídica anteriormente en el cargo dedicaron una parte mayor de sus recursos a la cooperación técnica, en comparación con el Departamento de Pesca, mientras que el Departamento de Desarrollo Económico y Social asignó una proporción mucho menor. No se disponía de series cronológicas de datos, por lo que la EEI no pudo confirmar la capacidad representativa real de esta información, aunque los informes circunstanciales sugerían que sí lo era. En cualquier caso, se han presentado una serie de cuestiones que se estudiarán posteriormente en relación con los diversos ámbitos técnicos siguientes.

Cambios en la asignación de recursos en los ámbitos técnicos

282. Los cambios que experimenta con el transcurso del tiempo el patrón de asignaciones de recursos del Programa Ordinario a los ámbitos técnicos indican cómo se ha adaptado la FAO a las limitaciones presupuestarias generales y hasta qué punto se adaptan los recursos a las prioridades o se reducen de manera uniforme en todos los programas (véase el Cuadro 3.2). La Secretaría de la FAO analizó, por solicitud de la EEI, los cambios en algunos ámbitos técnicos clave basándose en el porcentaje del presupuesto para la labor técnica percibido por dichos ámbitos. Algunos de estos ámbitos de trabajo no son mutuamente excluyentes (por ejemplo, la pesca y las estructuras básicas); además, debido a las modificaciones de la estructura del Programa, este análisis era forzosamente aproximado. Durante el período de 14 años estudiado (siete bienios) comprendido entre 1994-95 y 2006-07, se produjeron algunos cambios importantes en las asignaciones porcentuales de recursos entre los ámbitos técnicos. El más reciente de estos cambios fue la duplicación del porcentaje de recursos asignado a plagas vegetales migratorias, incluida la langosta, cuya contraposición más extrema es la reducción en aproximadamente un 40 % de los recursos para la producción ganadera y las labores normativas, excluida la salud de los animales. El resto de los cambios fue menor. De este modo, queda claro que los cambios definitivos en los recursos no se realizaron de forma rápida en línea con las prioridades cambiantes.

Cuadro 3.2: Proporción del presupuesto técnico del Programa Ordinario para ámbitos específicos y cambio porcentual durante el período comprendido entre 1994-95 y 2006-2007			
	1994-95	2006-07	Aumento/ reducción de la participación
Ámbitos con crecimiento porcentual con respecto al total:			
Plagas vegetales transfronterizas, incluida la langosta	0,77 %	1,54 %	101,8 %
Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)	0,77 %	1,39 %	82,1 %
Recursos genéticos	2,45 %	4,39 %	79,2 %
SMIA y SICIAY	1,93 %	3,20 %	66,3 %
Programa conjunto FAO/OIEA ⁴⁸	1,16 %	1,66 %	43,0 %
Codex y normas alimentarias	1,30 %	1,71 %	31,5 %
Silvicultura	7,26 %	8,86 %	22,0 %
Pesca	10,72 %	11,71 %	9,2 %
Salud animal	1,71 %	1,75 %	2,6 %
Ámbitos con disminución porcentual con respecto al total:			
Agua	2,58 %	2,48 %	-3,9 %
Asistencia jurídica	0,98 %	0,93 %	-4,3 %
Ingeniería e industrias agrícolas ⁴⁹	2,80 %	2,51 %	-10,3 %
Investigación, educación y extensión	2,80 %	2,49 %	-11,1 %
Política y comercio	13,18 %	11,67 %	-11,4 %
Nutrición (excluidas las normas alimentarias)	4,87 %	3,91 %	-19,7 %
Tierra	3,23 %	2,37 %	-26,8 %
Comercialización y finanzas rurales	2,90 %	2,11 %	-27,0 %
Estadísticas básicas (agricultura, pesca y silvicultura)	6,66 %	4,54 %	-31,8 %
Plaguicidas y MIP	1,91 %	1,18 %	-38,4 %
Ganadería (excluida la salud animal)	4,26 %	2,56 %	-39,9 %

283. En el cuadro anterior se muestra que, entre 1994-95 y 2006-07, la participación en el presupuesto del programa técnico ordinario aumentó en nueve esferas del programa y disminuyó en 11. Resulta difícil calibrar hasta qué punto estos cambios se ajustan a las indicaciones de prioridades de los Miembros, especialmente en lo que respecta a los órdenes de magnitud. Muchos de los cambios se han orientado claramente hacia las prioridades expuestas por los Miembros (por ejemplo, plagas vegetales transfronterizas, CIPF y Codex), mientras que otros sugieren movimientos en la dirección opuesta (como el programa conjunto con OIEA y la notable reducción proporcional para las labores estadísticas).

⁴⁸ La División Mixta FAO/OIEA de Técnicas Nucleares en la Alimentación y la Agricultura no constituye en sí misma un ámbito de trabajo, pero contribuye al trabajo de la FAO en los ámbitos de la ganadería, la producción de cultivos y la inocuidad de los alimentos.

⁴⁹ Durante el período considerado en este informe el trabajo relacionado con la ingeniería agrícola se redujo prácticamente a cero.

284. Hasta cierto punto, el patrón de los cambios indica que ha resultado más sencillo realizar ajustes dentro de las divisiones que entre las divisiones, y lo mismo se aplica a los departamentos. El aumento relativamente pequeño de Pesca, una prioridad clara de los Miembros, lo demuestra. Los aumentos de Codex y normas alimentarias se han obtenido en cierta medida en detrimento de las labores en nutrición y, los aumentos en salud animal, a expensas de la ganadería.

285. Otra de las evoluciones ha sido la menor proporción de recursos de los departamentos técnicos disponibles para sufragar los gastos distintos de los costos de personal, como gastos de viaje para asistencia técnica o reuniones, contratación de consultores, costos de reuniones que incluyen servicios de traducción e interpretación y publicación electrónica o impresa. El importe disponible para gastos no relacionados con el personal cayó del 35 % en 1994-95 al 26 % en 2006-07. También se observaron diferencias significativas entre los departamentos que no se correspondían completamente con el patrón del número de reuniones que realizaban. En 2006-07, el Departamento de Agricultura empleó el 33 % de su presupuesto en costos no correspondientes al personal, mientras que el Departamento Económico y Social destinó a ellos únicamente el 15 %. Esto significa que, en el bienio actual, la proporción de recursos del Programa Ordinario de la que dispone este último departamento para labores que no puede realizar su personal desde su puesto de trabajo es muy pequeña. Es más fácil reducir presupuestos no relacionados con el personal que puestos. Esta situación, junto con la cuestión sobre los cambios de recursos entre divisiones y departamentos, refleja un tema importante que se volverá a tratar en el Capítulo 7 sobre programación y presupuestación.

286. En general, los cambios en la distribución de los recursos experimentados durante los siete últimos bienios tratados más arriba han sido pequeños entre las áreas técnicas y entre las labores técnicas más normativas y actividades relacionadas con el trabajo en campo. Ha habido cambios, como el importante aumento de la labor sobre respuesta ante urgencias y rehabilitación, pero la Organización se ha centrado principalmente en ajustes menores. Resulta evidente que ni la gestión ni los miembros han sido capaces de definir los principales cambios de prioridad más convenientes y desplazar los recursos necesarios para una respuesta adecuada a ellos.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN A LOS USUARIOS

287. Con la reducción de los costos de comunicación y potencia informática, la continuada revolución de Internet ha brindado muchas oportunidades nuevas y ha dado lugar a métodos sin precedentes para la creación y distribución de los conocimientos. Ha permitido a algunas sociedades superar las barreras de inversión, pero también ha creado la separación tecnológica entre los que tienen acceso a ella y los que no y ocasionado problemas de exceso de información y dificultades a los usuarios a la hora de distinguir la que es pertinente de aquella que lo es menos o que no lo es en absoluto. Para la FAO, en calidad de agente creador, divulgador y comunicador, esta revolución ha supuesto oportunidades de asociación antes inexistentes en el nivel individual e institucional.

288. Esta evolución tecnológica, que tiende a confundirse con la gestión del conocimiento en sí misma, no ha modificado las funciones fundamentales de la FAO en lo relativo a la gestión de los conocimientos para la alimentación y la agricultura: i) promoción, comunicación e información pública; ii) desarrollo y difusión del conocimiento mediante la cooperación técnica; iii) creación de conocimientos mediante recopilación y análisis (que se estudia posteriormente en este capítulo en relación con los programas técnicos independientes); iv) recopilación y divulgación de conocimientos mediante publicación impresa y por Internet.

Promoción y comunicación

Antecedentes

289. Esta sección del informe se ocupa de los esfuerzos técnicos de la FAO cuyo objetivo específico es la promoción y comunicación de temas importantes. Las cuestiones técnicas de ámbito más limitado, como el acceso a la información y las publicaciones impresas y electrónicas,

se tratarán de forma independiente más adelante. En el marco del análisis de la EEI, se ha definido la promoción como el uso de pruebas y procesos de persuasión para convencer a grupo objetivo de la conveniencia o la importancia de una cuestión, una política o una línea de acción. La promoción se interrelaciona y se superpone al asesoramiento, los foros consultivos, el análisis y la información. La FAO centra sus esfuerzos en la promoción y las relaciones públicas principalmente a fin de garantizar el progreso hacia la consecución de las metas resumidas anteriormente en este capítulo, pero también para conseguir apoyo para la propia Organización.

290. La promoción a nivel nacional y mundial de cuestiones de índole normativa, criterios y normas siempre ha formado parte integral de la labor de la FAO. La promoción a público no especializado, incluida la relación con la recaudación de fondos, data de 1963, fecha en que la Conferencia de la FAO estableció el vínculo entre el objetivo de liberar del hambre a la humanidad y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Más tarde, la Campaña Mundial contra el Hambre de los años 60 y 70 dio lugar a la creación de varias ONG nacionales aún activas actualmente. El Programa de monedas y medallas, en el que se emitían medallas y monedas para dar a conocer la cuestión del hambre y los alimentos y recaudar fondos, comenzó en 1976 y el Día Mundial de la Alimentación se celebró por primera vez en 1981. La gran mayoría de los Miembros de la FAO apoyan su función de promoción, como quedó claramente ratificado en el Marco Estratégico. Sin embargo, algunos componentes y ejemplos de promoción, como la aplicación de la biotecnología a la agricultura, son más polémicos que la mayoría de los aspectos de la labor de la FAO.

291. El Marco Estratégico (1999) vinculaba explícitamente la comunicación y la promoción y determinaba que la comunicación de los mensajes fuera una de las seis estrategias intersectoriales de la FAO⁵⁰. También en 1999, la FAO publicó una Política y estrategia de comunicación de la Organización en cuyo prólogo el Director General afirmaba que: *“Hasta la fecha, la FAO ha funcionado sin una política de comunicación de la Organización, confiando en cambio en lo que parecía ser una división pragmática del trabajo y las competencias (...) Con frecuencia, las actividades de comunicación e información adolecían de falta de concentración y coordinación. No había mecanismo alguno para definir los mensajes esenciales de la Organización e informar y educar al personal al respecto”*⁵¹. Por ello se propusieron mecanismos para *“crear una cultura de la comunicación”*. Se estableció un nuevo Comité de Comunicación de la Organización para coordinar la aplicación de la política y examinar y supervisar los planes departamentales de comunicación y publicaciones.

292. La función de promoción de la FAO se dirige a los gobiernos, a los creadores de opiniones y al público general, cuyo punto común es que el interés general del público general influye en la agenda política general:

- a) en el nivel regional e internacional, la Organización colabora con creadores de opinión y encargados de la toma de decisiones en foros internacionales y a través de las publicaciones principales (como SOFI y SOFA) para incluir cuestiones críticas en la agenda internacional y facilitar el debate y la acción nacionales e internacionales. En el nivel nacional, llama la atención sobre cuestiones transfronterizas emergentes y recomendaciones buenas prácticas.
- b) tanto nacional como internacionalmente, la FAO se dirige a destinatarios no especializados y al público general para fomentar la sensibilización sobre el alcance y la importancia de determinadas cuestiones, especialmente el hambre y la inseguridad alimentaria, y de esta manera pretende influir indirectamente en las acciones de los gobiernos, los organismos de ayuda, las ONG y otras partes implicadas. En el marco de TeleFood, esto se ha relacionado con la movilización de los recursos.

⁵⁰ Párrs. 135 y 136.

⁵¹ PC 94/5, pág. 4.

Dos evaluaciones existentes han sido especialmente importantes para la EEI durante su análisis de la promoción y la comunicación: la Evaluación de la estrategia intersectorial de la Organización sobre la comunicación de los mensajes de la FAO⁵² de 2005 y la Evaluación de TeleFood⁵³ de 2006.

Labor de promoción dirigida a los encargados de la toma de decisiones

Resultados y su calidad

293. La **Cumbre Mundial sobre la Alimentación** (1996) y la posterior *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después* (2002) fueron intentos muy importantes de la FAO por destacar la importancia de solucionar el problema del hambre. Combinaron las funciones de un foro neutro que determinaba las metas y política mundiales con la función de promoción y elevaron el perfil de los temas relacionados con el hambre. Su realización supuso unos costos sustancialmente inferiores a los de otras cumbres comparables, y la participación de Presidentes y Primeros Ministros de los países en desarrollo indicó la importancia del tema para ellos, si bien los representantes que acudieron para los países desarrollados fueron de menor categoría. Estas cumbres no lograron crear un consenso mayor que el obtenido hasta el momento. Las declaraciones de las Cumbres se acordaron por adelantado, ignorando la necesidad de negociar todo lo posible. Los foros de las ONG mostraron una actitud muy positiva, en lugar de una actitud de rechazo, pero, quizás como consecuencia de ello, la cobertura mediática mundial fue más reducida.

294. **Promoción y comunicación de índole normativa para gobiernos y otros creadores de opinión:** Es objeto de un reconocimiento creciente el hecho de que la promoción no se refiere únicamente a cuestiones y análisis importantes, sino que es esencial disponer de una estrategia conjunta para la identificación del problema y sus soluciones, la formulación de mensajes, la definición de los destinatarios de estos mensajes y la elaboración de una estrategia y medio de comunicación que permitan hacer realidad el cambio deseado. Cada vez se ve más claro que, con tantas voces rivales, la ciencia no es suficiente. Son muchos los ejemplos de combinaciones recientes de promoción y comunicación con labores analíticas básicas y creación de consenso a nivel internacional, como la protección de los vegetales, los pesticidas, diversos aspectos de la gestión de la pesca sostenible, el concepto de alimentación adecuada como derecho humano en las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, la creación del Código de Conducta para la Pesca Responsable y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura.

295. Los informes principales de la FAO “el Estado mundial”⁵⁴ sobre agricultura, silvicultura, pesca, etc. se utilizan como apoyo para el conocimiento global y la síntesis de opiniones. También se usan para presentar la argumentación general de las conclusiones que podrían resultar polémicas. Generalmente se considera que estas publicaciones se encargan de recopilar los conocimientos existentes, someterlos a un análisis riguroso, incluido un escrutinio científico, y alimentar el debate de una gran variedad de partes interesadas, desde organizaciones del sector comercial privado y de la sociedad civil hasta organismos gubernamentales y otros organismos de la ONU. Tanto el informe SOFA “Biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?” (2004) como “Comercio agrícola y pobreza: ¿puede el comercio obrar en favor de los pobres?” (2005) contribuyeron a este debate. Algunas ONG en especial se han mostrado disconformes con las conclusiones generales del SOFA sobre biotecnología y, como resultado, SOFA incluye ahora un espacio para comentarios de dichas organizaciones. No obstante, no se ha

⁵² FAO, 2005: *Evaluación de la estrategia de toda la Organización: Comunicar los mensajes de la FAO*.

⁵³ FAO, 2006: *Evaluación de TeleFood*.

⁵⁴ El estado de la agricultura y la alimentación (SOFA); El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI); El estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA); Situación de los bosques del mundo (SOFO); El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (SOCO).

determinado un foro similar para el sector privado, lo que podría considerarse una falta de equilibrio.

296. Resulta difícil establecer comparaciones significativas sobre los costos que conlleva preparar documentos principales entre varias organizaciones, ya que la cobertura y el alcance de la investigación previa realizada específicamente para la publicación varían considerablemente. Sin embargo, las comparaciones de los costos totales de 2006 indican que la FAO está generando productos eficaces a un precio excelente. De acuerdo con los cálculos de la EEI, los costos de SOFA han variado en los últimos años desde 900 000 USD hasta 1 400 000, y los de SOFI son de aproximadamente 300 000 USD. En cuanto al Banco Mundial, los costos del Informe sobre el Desarrollo Mundial (2006) y de Global Economic Prospects (2005) (Perspectivas para la economía mundial) ascendieron a 3,6 millones de USD y 931 000 USD, respectivamente.

297. La función de la FAO en política comercial y su análisis de las implicaciones de determinados grupos de países han sido especialmente delicados, ya que sus opiniones afectan casi siempre a las posturas de negociación de los países. Pese a ello, se ha aceptado de manera general esta función, tal y como se probó en la evaluación de los productos básicos y el comercio. En este ámbito, la FAO debe correr algunos riesgos en nombre de sus miembros más pobres, incluso aunque esto perjudique a los intereses de sus contribuidores más importantes, aunque siempre debe basar sus decisiones en el máximo rigor intelectual y el análisis exhaustivo de sus implicaciones.

Resultados de la labor dirigida a los encargados de la toma de decisiones.

298. **La Cumbre Mundial sobre la Alimentación:** Ahora que las prioridades de desarrollo internacional se centran casi exclusivamente en los sectores sociales, la opinión general es que la Cumbre Mundial sobre la Alimentación ha ayudado a mantener la alimentación y la agricultura en la agenda internacional. El objetivo de la Cumbre de reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre también permitió a la FAO insistir en la necesidad de incluirlo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM1)⁵⁵. El proceso de supervisión a través del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) y la publicación principal, “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, ayudaron a mantener el interés por el tema, aunque el proceso de supervisión directa en el CFS está empezando a perder impulso.

299. **Resultados de los documentos principales:** La evaluación sobre la comunicación de los mensajes de la FAO (2005) determinó que SOFA, SOFI y SOCO estaban “comenzando a ser poderosas promotoras de mensajes cuidadosamente razonados y equilibrados”⁵⁶. El examen de la prensa concluía afirmando que estas publicaciones y las numerosas publicaciones especializadas contribuyen a afianzar la imagen de la FAO como “organización seria y creíble”. Además, la conclusión principal del examen de las publicaciones de FAO “el Estado mundial” realizado por los miembros técnicos del equipo de la EEI era que, durante los últimos años, habían mostrado una mejora importante y constante de calidad, minuciosidad, claridad y pertinencia normativa. Su alcance y minuciosidad mejorados las han convertido en documentos normativos y de referencia importantes. En 2003, el 70 % de las citas de SOFA, SOFIA y SOFO correspondía a revistas profesionales⁵⁷. En el Cuadro 3.3 se indica que el uso de SOFA y SOFI en publicaciones técnicas refleja la posición de la FAO como organismo especializado, en comparación con las publicaciones de los organismos cuyos mandatos son mucho más amplios, como el Banco Mundial o PNUD, o cuyo reconocimiento es mucho mayor, como UNICEF. SOFI es la única de estas publicaciones

⁵⁵ El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005, Informe del Secretario General: Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se refiere en varias ocasiones a la FAO como el organismo técnico para la agricultura y el desarrollo global, junto con el FIDA, y como los “depositarios mundiales de conocimientos centrados en sectores específicos para la agricultura”.

⁵⁶ Aunque, a continuación, afirma que la promoción no debería ser su función principal.

⁵⁷ FAO, 2005: Evaluación de la estrategia intersectorial de la Organización sobre la comunicación de los mensajes de la FAO.

cuyo público se distribuye por igual entre revistas académicas, diarios de noticias y revistas generales.

Cuadro 3.3: Citas de SOFA y SOFI en comparación con otras publicaciones principales internacionales (2004-2006)		
	Scopus	Google Académico
El estado de la agricultura y la alimentación (SOFA) – FAO	132	208
El estado de la inseguridad alimentaria (SOFI) – FAO	122	192
Informe sobre el Desarrollo Mundial – Banco Mundial	2 217	4 730
Perspectivas del Medio Ambiente Mundial – PNUMA	232	394
Estado Mundial de la Infancia – UNICEF	604	299
Informe sobre Desarrollo Humano – PNUD	2 404	5 270
Informe sobre el Comercio y el Desarrollo – UNCTAD	105	279
Informe sobre las Inversiones en el mundo – UNCTAD	613	1 623

300. Numerosos programas y evaluaciones temáticas de la FAO, además de las visitas a países realizadas por la EEI, han demostrado que las publicaciones principales de la Organización no se leen ni consultan con frecuencia en los países en desarrollo, especialmente en los PMD. Los responsables de la toma de decisiones aprenden los mensajes de índole normativa en las publicaciones “el Estado mundial” al asistir a reuniones. Este hecho pone aún más de relieve la necesidad de que FAO disponga de una estrategia de comunicación más unificada en todos los niveles de su labor. Un análisis de SOFA aceptado puede actuar como punto central para la comunicación, no sólo en los Órganos Rectores de la FAO, sino también en un contexto más amplio. También es necesario que los resúmenes de las políticas reciban difusión más amplia además de insertarse en la publicación.

301. **Promoción de alto nivel de las prioridades:** El papel de los funcionarios superiores de la FAO, y en especial del Director General, es muy importante para la promoción de las prioridades y las políticas en los niveles regionales y nacionales. Un ejemplo representativo de ello es la “Declaración de Maputo” de junio de 2003, en la que los Presidentes de África se comprometieron a dedicar no menos del 10 % de sus presupuestos a la agricultura. FAO había defendido este nivel de compromiso cuando se oponía a la tendencia dominante de pensamiento de desarrollo y servía como instrumento para catalizar el compromiso. Ahora, la mayoría de los analistas de economía de desarrollo consideran que se trata de una política crítica para las perspectivas africanas de reducción de la pobreza. Lamentablemente, la implementación de la Organización con frecuencia ha sido defectuosa, lo que ha restado crédito a la FAO. En el Recuadro 3.1 se proporcionan algunos ejemplos específicos de mensajes importantes de la FAO contrarios a las tendencias dominantes pero en los que las modalidades de implementación de la Organización no se correspondían correctamente con el mensaje.

Recuadro 3.1: Algunos ejemplos de la promoción de la FAO en contra de la tendencia general		
Mensaje	Eslogan de desarrollo del momento	Modalidad de implementación y sus problemas
El control del agua es esencial para la agricultura intensiva y fue una de las claves de la Revolución Verde de Asia. Esto significa generalmente irrigación.	La irrigación se equipara con las grandes presas y constituye una amenaza medioambiental y una amenaza para las comunidades rurales desplazadas por causa de las presas. El grupo de presión medioambiental equiparaba la intensificación en los países desarrollados y en los países en desarrollo con niveles de insumos agrícolas muy bajos.	La FAO promocionó planes de irrigación a pequeña escala, cuyo enfoque continuaba siendo no obstante muy convencional, ya que requerían que el Gobierno u otra forma de cooperativa/asociación se ocupara de la gestión centralizada. Los cultivos con más valor producidos a menudo no lograban acceder a los mercados. Por ello, con frecuencia no resultaban sostenibles y las cuestiones de índole normativa subyacentes relacionadas con la fijación del precio del agua, la responsabilidad gubernamental sobre la infraestructura y el papel potencial de los empresarios no se trataban de forma adecuada.
Apoyándose en el impulso generado por la Cumbre Mundial de la Alimentación, los países necesitan incorporar estrategias de seguridad alimentaria que se ocupen del hambre y de la seguridad alimentaria a todos los niveles, desde el nivel doméstico al nacional. Estas estrategias deberían reconocer que el círculo vicioso del hambre es causa y efecto de la pobreza, e integrar el acceso a los alimentos a todos los niveles, incluida la producción y la función de las redes de seguridad.	La seguridad alimentaria es una cuestión relacionada con la pobreza, y la pobreza es el problema que se debe intentar solventar.	La FAO elaboró propuestas de estrategias para la seguridad alimentaria con el objetivo de que todos los países se adhirieran a ellas, pero eran superficiales y su vínculo con los niveles más altos restringía la gestión propia por parte de los países implicados. Habría resultado mucho más adecuado dedicar de forma muy selectiva los mismos recursos, y siempre que fuera posible en colaboración con otros socios de desarrollo, a los países para que se aplicaran al mantenimiento de la estrategia nacional.
Respaldándose en el impulso de la Declaración de Maputo por los Presidentes de África, es necesario aumentar la inversión en la agricultura africana.	Aunque la tendencia general estaba empezando a cambiar, la comunidad internacional seguía mostrándose escéptica ante el papel de la agricultura en el desarrollo y el debate sobre cómo puede resultar eficaz la inversión del sector público continúa muy activo.	Como parte de la respuesta al Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), la FAO dispuso misiones a muy corto plazo que pretendían actuar como propuestas de inversión financieras. No obstante, se basaban en una documentación poco adecuada y, en general, fueron poco aceptadas por los países o las IFI y los organismos bilaterales.

302. Las visitas a los países de la EEI subestimaron la importancia que para muchos gobiernos tiene la perspectiva mundial de la FAO, que le permite detectar cuestiones transfronterizas y presentarlas a los gobiernos, con frecuencia antes incluso de que un país individual pueda reconocer su relevancia nacional e internacional. Este trabajo preliminar es esencial. La promoción que de él hacía la FAO se valoraba especialmente bien, especialmente entre los gobiernos sujetos a las mayores restricciones de capacidad. La promoción en el país fue definida explícitamente como

contribución clave de la FAO por seis de los ocho PMD que visitó la EEI. Esto se refleja también en las evaluaciones de los programas por países que la FAO desarrolló para Mozambique y Sierra Leona. En Mozambique, la promoción de la FAO se tradujo en proyectos financiados por donantes para el acercamiento a las crisis humanitarias desde una perspectiva orientada hacia el desarrollo, en la participación de la comunidad en la gestión de los recursos naturales, en el potencial de la agricultura de conservación y en un importante diálogo interministerial sobre los organismos modificados genéticamente. Los miembros del equipo en el terreno de la ONU atribuyeron a la FAO la función de garantizar que MANUD incluía objetivos relacionadas con el desarrollo rural y la seguridad alimentaria y agrícola.

303. **Estrategia de comunicación:** La evaluación de “Comunicar los mensajes de la FAO” observó que, aunque eran muchos los ejemplos de éxito de la labor de promoción de la FAO, la Organización no podría utilizar su pleno potencial de agente promotor sin establecer una nueva cultura de las comunicaciones en una organización más abierta y menos jerárquica. Según indica la evaluación, sería necesario solucionar la “desconexión entre los métodos de arriba a abajo y de abajo a arriba”. Las conclusiones de la EEI coinciden completamente con lo anterior, como se explicará en los Capítulos 6, 7 y 8. Idealmente, el Plan de comunicación de la Organización debería utilizar los planes de los departamentos y las regiones, y los planes de éstos deberían reflejar los mensajes de la Organización y sus propios mensajes de prioridades específicas.

304. La evaluación también destacaba que el sitio Web de la FAO es uno de los más visitados del sistema de las Naciones Unidas y recomendaba que se continuaran estudiando las posibilidades de difundir mensajes impactantes en la página de inicio y a través del uso prudente de emergentes con publicidad sobre los mensajes de la FAO en todo el sitio. Esta recomendación todavía no se ha aplicado.

305. La evaluación también señaló que pocos empleados estaban al corriente del Plan de Comunicación de la Organización. Asimismo, como observó el Comité del Programa en su período de sesiones de mayo de 2005, la FAO sigue sin disponer de una estrategia y una política generales de comunicación aprobadas por los Órganos Rectores.

Comunicación y promoción al público

Resultados y su calidad

306. Tras la evaluación sobre la comunicación de los mensajes de la FAO, la Organización reunió todas las tareas de información y promoción públicas en la División de Comunicación (KCI), juntando en un único lugar las unidades relacionadas con las relaciones con los medios de comunicación, el Día Mundial de la Alimentación, los Embajadores de la FAO y TeleFood. Esta unión supone una base para un enfoque mucho más integrado. La división también está destinando a sus oficiales de relaciones con los medios a los principales centros de medios de comunicación del mundo, por ejemplo Londres y París. Aunque todavía se carece de una política general, está empezando a emerger una estrategia más unificada. La evaluación de 2005 observó que:

- a) la comunicación por los medios de difusión se realiza ampliamente en la FAO (en aquel momento por la Dirección de Información, GII), mediante la emisión de comunicados de prensa, la preparación de artículos para la prensa y de materiales de radio y vídeo, y la organización de entrevistas de prensa, así como de comunicados para las publicaciones principales y de reuniones de prensa con ocasión de reuniones importantes;
- b) en lo que respecta a la televisión y la radio, se observó que la Organización se había mostrado excesivamente conservadora al insistir en mantener el control y producir su propio material. La evaluación recomendaba un “salto cuantitativo” en el caso de la televisión mediante una suavización de los métodos de asociación de la FAO con emisoras y patrocinadores. Hasta cierto punto, este cambio ya ha tenido lugar gracias a la interrupción prácticamente completa de la producción interna, pero no ha llegado lo bastante lejos, demostrando una vez más que la FAO es una organización claramente reticente a los riesgos;

- c) los Embajadores de Buena Voluntad han desempeñado el papel de promover la FAO y su trabajo, al tiempo que aumentaban la sensibilización del público hacia el hambre en el mundo. Sin embargo, los limitados recursos humanos y financieros y los apretados programas de trabajo de los Embajadores han limitado su participación. Se aceptó la recomendación de concentrarse en un número más reducido de Embajadores, los más activos de todos, y desarrollar acuerdos contractuales sobre sus deberes y responsabilidades. También se siguió en cierta medida la recomendación posterior de la evaluación de TeleFood (2006) sobre la conveniencia de incrementar la integración;
- d) se destacó que el Día Mundial de la Alimentación supone una oportunidad excelente para que la FAO difunda sus mensajes y que esta celebración es especialmente popular en los países en desarrollo. En respuesta a los cuestionarios, los FAOR manifestaron que el Día Mundial de la Alimentación se celebraba en todos los países en que estaban acreditados, con un grado de participación muy alto de las autoridades nacionales. La evaluación recomendaba la gran conveniencia de desarrollar el tema del Día Mundial de la Alimentación en conjunción con otros organismos de la alimentación de las Naciones Unidas y socios. Esa planificación debería ser progresiva y realizarse con dos años de anticipación al menos. Implica también una relación estrecha del Día Mundial de la Alimentación con la Alianza contra el Hambre. Al mismo tiempo, debería lograrse una firme vinculación entre los temas del Día Mundial de la Alimentación y la estrategia integrada de comunicación de la FAO. Aunque esta recomendación fue ampliamente aceptada, no se han emprendido acciones al respecto.

307. La evaluación de 2006 de TeleFood descubrió que, durante los primeros años del programa, se habían producido costos ocultos considerables para la FAO en tiempo de personal y, hasta cierto punto, viajes. En los últimos tiempos, considerando la enorme limitación de los recursos que la propia FAO desplegó, los eventos mostraron una calidad relativamente buena. No obstante, el hecho de que no siempre se dispusiera de un mensaje claro y adecuado para el público general y de que no se enfatizara lo bastante el mensaje durante los eventos resultó perjudicial. Los eventos mundiales recibieron una cobertura internacional limitada, mientras que los eventos nacionales se adaptaron mejor a sus destinatarios y resultaron más rentables. Los proyectos de TeleFood no eran una buena base para la recaudación de fondos o la sensibilización sobre la FAO, ya que, tal y como afirmó uno de los FAOR citado en la evaluación sobre la comunicación de los mensajes de la FAO, “los problemas y cuestiones de que se ocupan estos proyectos son relativamente secundarios y no representan el eje principal de la misión de la FAO”. La evaluación de TeleFood de 2006, confirmada por la evaluación de Sierra Leona de 2007, mostró la escasez de recursos de los proyectos de TeleFood y su desviación con respecto a su objetivo: los pobres. Pese a que la EEI indicó que los proyectos de TeleFood no se han diseñado con el objetivo de influir en los flujos de recursos y la implementación de políticas, TeleFood ha continuado movilizandocantidades importantes de recursos (3,3 millones de USD en 2005, con continuación en 2006), aunque con una creciente dependencia de un único país, a saber, de España.

Resultados de la comunicación y promoción al público

308. La evaluación de 2005 valoraba los resultados de los esfuerzos de comunicación en términos de visibilidad e imagen. Aunque el sitio web de la FAO es el más visitado del sistema de las Naciones Unidas, algunas ONG/OSC tienen mejor cobertura en relación con las cuestiones del hambre en el buscador más importante de Internet. La visibilidad de la FAO es todavía baja en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al pedir a los representantes de la FAO que comparasen la comunicación de la FAO con la de otras organizaciones de las Naciones Unidas, la Organización obtuvo una puntuación relativamente alta en relación con los organismos especializados de las Naciones Unidas pero más baja en relación con los fondos y programas de éstas, que han venido invirtiendo más en comunicación, al menos en parte para recaudar fondos.

309. En la evaluación sobre la comunicación de los mensajes de la FAO, los FAOR valoraron la utilidad de diversos medios de comunicación de sus países en la difusión de los mensajes de la FAO. Sus respuestas agrupadas indicaban que los medios de comunicación de ámbito local son más importantes, con los actores internacionales en el último puesto de la clasificación. Esto tiene grandes implicaciones para la FAO a la hora de aumentar sus esfuerzos para difundir su mensaje a nivel local, ya que conllevaría el requisito de ajustar los mensajes para cada país, lo que resulta más costoso y requiere los conocimientos de los FAOR quienes, en muchos casos, están excesivamente sobrecargados de trabajo o no presentan las características necesarias para la tarea. La estrategia de comunicación actual de la FAO tiende a dirigirse a los medios internacionales, y no a los países individuales.

310. La falta de un examen sistemático de la cobertura en prensa de la FAO indujo al equipo de evaluación a solicitar una encuesta rápida para 2004 con el objetivo de determinar cómo se proyectaba la imagen de la FAO en determinados diarios y semanarios. Los periódicos se seleccionaron por su público en los círculos de adopción de decisiones. Se abarcaron 12 países desarrollados y 24 países en desarrollo en 12 idiomas. Se identificaron 932 artículos, de los cuales el 26 % trataba principalmente sobre FAO y algo más de la mitad mencionaban a la Organización únicamente como fuente estadística. Los artículos relativos a situaciones de crisis constituían la tercera parte del total en el caso de países en desarrollo, y la mitad en el de los países desarrollados. En sus comentarios, el organismo de la encuesta hacía hincapié en la impresión general que se da de la FAO como organización fiable y digna de crédito que podría hablar con autoridad sobre la alimentación y la agricultura.

311. Los eventos y las campañas estudiadas en la evaluación de TeleFood produjeron, en el mejor de los casos, resultados mixtos. El limitado alcance de esta influencia se mostró en una encuesta, solicitada por el equipo de la evaluación, que se llevó a cabo en España antes y después de que se televisara una gala de TeleFood. Es evidente que el mensaje no alcanzó su objetivo: el porcentaje del público que entendió que la misión de la FAO era “detener el hambre en el mundo” cayó del 13,3 al 7,7 %, mientras que la proporción de personas que consideraba que la FAO pretendía ayudar a la infancia subió del 4,5 al 10,4 % (la explicación de este resultado podría encontrarse en la difusión de imágenes de niños durante la gala).

312. Los especialistas consideran que la recaudación de fondos y la promoción se fortalecen mutuamente: el acto de dar aumenta el compromiso, y la repetición de eventos y la donación adicional aumentan el compromiso. La movilización de fondos del público general y el sector privado se estudia en la sección de este capítulo relacionada con la recaudación de fondos.

Gestión y difusión del conocimiento: publicaciones y sistemas de información de la FAO

313. En virtud de su mandato, la FAO debe generar datos básicos sobre todos los aspectos de la alimentación, la agricultura, la silvicultura, la pesca y las bases correspondientes de recursos naturales. Los datos mundiales disponen de las características de un bien público mundial puro: el acceso a ellos no es objeto de exclusión ni su uso es objeto de rivalidad.

314. Al examinar la difusión de información de la FAO, la EEI se refirió a su propio análisis y a la información obtenida directamente de los países, así como a la autoevaluación completada en 2005, la cual se centraba especialmente en el portal del Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT) pero trataba temas que afectaban a la totalidad del sitio Web. La autoevaluación de WAICENT de 2004 incluía una encuesta de los usuarios del sitio web en la que también se basó la EEI. No obstante, se debería tener en cuenta que: a) los participantes fueron personas que decidieron responder a un cuestionario basado en la web; b) los participantes fueron principalmente usuarios que acudieron a la página de inicio de WAICENT para empezar su búsqueda, y no usuarios habituales que acudirían directamente a la página concreta o a bases de datos específicas.

Del papel a la web

315. En la última década, la FAO ha dejado progresivamente de ser un editor en papel para convertirse en editor electrónico. La evaluación de las actividades de publicación de la FAO de

1997⁵⁸ observó que el departamento técnico producía 5 516 publicaciones, incluidas las traducciones y las reimpressiones. En 2004-05, esta cifra fue de 3 228, lo que supone una reducción del 41 %.

316. Simultáneamente, la publicación en el sitio web de la FAO creció drásticamente. Ahora, es el sistema más grande de las Naciones Unidas y uno de los más visitados. El tamaño del sitio ha crecido de forma constante en cuanto al contenido y al número de accesos, con un aumento de las visitas que pasó de 0,8 millones en 1997 a 45 millones en 2006. No se disponía de información comparativa reciente fiable para muchas organizaciones, pero el gráfico siguiente muestra una escala de la evolución.

Figura 3.2: Visitas al sitio web de la FAO, 1997-2006

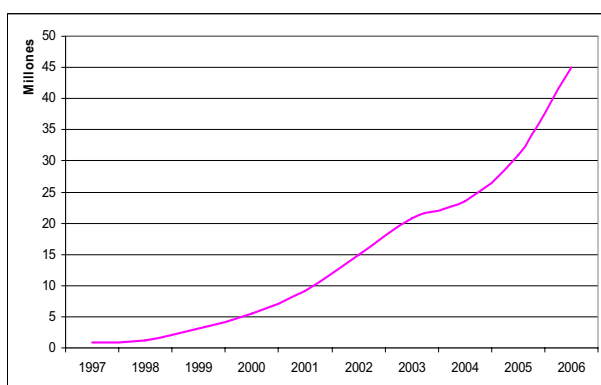
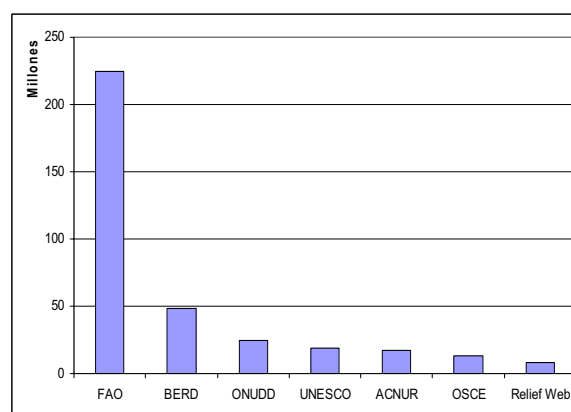


Figura 3.3: Visitas a la página por Organización, 2006



317. El sitio Web de la FAO se opera basándose en un sistema descentralizado con apoyo y normas centrales procedentes del Departamento KC (véase el Capítulo 8 para un examen de las disposiciones de apoyo administrativo del sistema). Desde principios de 2007, este departamento combinó, a través de dos divisiones (KCT y KCE), la asistencia de equipos y programas de comunicación e informáticos con el apoyo al desarrollo y las normas para los usuarios. Cada unidad decide el contenido que colocará en la web.

Calidad del sitio web de la FAO

318. Tal y como era de esperar en un sitio web de este tamaño, tanto las páginas del sitio como el propio sitio muestran grandes diferencias de calidad de la información en términos de facilidad de acceso y uso. Los usuarios que participaron en el cuestionario de autoevaluación de 2005 confirmaron la dificultad de realizar búsquedas en el sitio. Uno de los mayores problemas del sitio es su tamaño, que genera problemas de navegación. La diversificación excesiva de las herramientas de acceso proporcionadas con la herramienta de búsqueda principal en 2005 ha mejorado en gran medida desde entonces, gracias a la adición de Google como motor de búsqueda.

319. Además de los usuarios regulares que vuelven con frecuencia al mismo sitio, la autoevaluación indicó que aproximadamente el 70 % de las búsquedas en el sitio web de la FAO procede de usuarios que realizan una consulta a través de un motor de búsqueda, es decir, de usuarios que buscan un tema en lugar de acudir directamente al sitio web de la FAO. Los enlaces incluidos en otros sitios web son también muy importantes, lo que constituye una señal positiva de que el conocimiento de FAO está siendo empleado como referencia por otras partes. En 2004, el 70 % de los registros de páginas web incluía resúmenes y palabras clave, un logro considerable.

⁵⁸ Actividades de publicación del Informe sobre la Evaluación del Programa 1996-97 de la FAO, Capítulo 5.

320. El sitio se ha diseñado principalmente basándose en las unidades de la organización. Por ello, la página de acceso enumera estas organizaciones, en lugar de las especialidades. Unos pocos puntos de acceso permiten realizar búsquedas por temas interdisciplinarios, como género, comercio y biotecnología, pero, de manera general, para navegar por los sitios es necesario seguir la estructura organizativa de la FAO. Las disposiciones de gestión y presupuestos actuales fomentan muy poco el desarrollo de los sitios que se ocupan de los temas interdisciplinarios.

321. Inicialmente, el lanzamiento de WAICENT en 1996 pretendía implementar un sistema totalmente centralizado, de acuerdo con la fuerte tendencia general de la FAO hacia la centralización, pero esto discrepaba con la buena práctica. Debido a la fuerte oposición que mostraron todos los departamentos técnicos, se rechazó la gestión central completa. En 2004, se determinaron directrices y procedimientos para fomentar el cumplimiento de unas normas mínimas. La encuesta de autoevaluación de usuarios internos determinó que existía un sentimiento de satisfacción general con el repositorio de documentos de la Organización y el sistema de gestión de documentos, así como con el apoyo técnico suministrado por el departamento de tecnología de la información, si bien algunos usuarios consideraban que la disponibilidad y la fijación de precios de los servicios deberían ser más transparentes. La autoevaluación también observó la necesidad de aumentar la inversión en las normas de interoperabilidad para la gestión y la publicación electrónica. La EEI indicó que todavía existen discrepancias de opinión dentro de la FAO sobre el grado de uniformidad y el aspecto de la Organización que debería mostrar el sitio Web. En opinión de la EEI, podrían obtenerse beneficios si se armonizaran en mayor medida las normas, pero la existencia de una diversidad considerable es esencial para fomentar la innovación y la gestión propia.

Calidad de las publicaciones (electrónicas e impresas)

322. La evaluación de 1997 sobre las publicaciones en forma electrónica e impresa hacía referencia a la antes mencionada calidad evaluada mediante cuestionarios, comparando el trabajo de un asesor independiente y las calificaciones de los consultores con una serie de indicadores. Los resultados generales determinaron que la calidad de la publicación, incluida la calidad técnica, y su utilidad se encuentran ligeramente por encima de la media, en comparación con otras fuentes de suministro. Los principales puntos débiles observados fueron: i) falta de claridad con respecto a los destinatarios; ii) inclusión inadecuada de conocimientos fronterizos; iii) diseño y presentación especialmente pobres.

323. Del total de materiales incluidos en la evaluación de 1997, el 34 % estaba clasificado como exámenes técnicos, el 24 % como directrices técnicas y el 9 % como estudios de casos. El 12 % de los componentes de estas categorías tenía cierta intención de capacitación. En la Figura 3.4 se resumen las calificaciones de calidad de las categorías principales. Los comentarios sobre los estudios de casos destacaban que no siempre estaban vinculados a un problema definido o no eran analizados con base pedagógica. Aunque los materiales de capacitación recibieron buenas puntuaciones, se indicaba que, con frecuencia, no aprovechaban los avances actuales del enfoque de la capacitación, la presentación de los materiales y el diseño.

324. Desde la evaluación de 1997, las restricciones presupuestarias y la nueva política se han unido para enfocar mejor las publicaciones, enfatizar la importancia de la calidad con respecto a la cantidad y reducir la longitud de los documentos. Se han publicado menos exámenes técnicos generales, estudios de casos y directrices y las publicaciones principales, en especial los documentos “el Estado mundial” han adquirido mayor importancia. En términos de calidad general, la EEI concluye que se ha experimentado una mejora significativa.

Figura 3.4

Comparativa de calidad de publicaciones técnicas por tipo

Normas	***
Materiales de capacitación	***
Directrices/Manuales	**
Exámenes técnicos	**
Compendios	**
Estadísticas	*
Estudios de casos	*

Uso del sitio web y las publicaciones

325. La cobertura de idiomas ha sido un tema especialmente importante para la FAO. En su punto de acceso, el sitio web de la Organización dispone de cobertura elevada en francés y español, y el árabe continúa expandiéndose. No obstante, la disponibilidad real de los documentos en todos los idiomas de la Organización se limita en general a la documentación de las reuniones oficiales y a las publicaciones más importantes. En el Cuadro 3.4 se presenta un resumen del patrón de descargas de las primeras 50 publicaciones por idioma. El porcentaje del español es muy alto, no muy por debajo del inglés, lo que probablemente refleja el hecho de que la mayoría de los sitios web no contiene información extensiva en español, al contrario del sitio web de la FAO. También puede deberse al hecho de que América Latina está formada principalmente por países de ingresos medios cuya capacidad de absorción del material basado en web es mayor. El interés expresado por los gobiernos de China y Japón sobre la posibilidad de reproducir los sistemas de la FAO en el nivel nacional todavía no se ha materializado en acciones por su parte, si se exceptúa la utilización del Sistema de Información sobre la Diversidad de los Animales Domésticos (DAD-IS) en China para sus datos genéticos nacionales basados en la web.

Cuadro 3.4: Documentos de los departamentos técnicos descargados por idioma*	
Idioma	Proporción del total
Inglés	47,2 %
Español	39,9 %
Francés	12,0 %
Árabe	0,6 %
Chino	0,3 %

* No se consideran aquellos documentos que están redactados en idiomas no oficiales de la FAO o en más de un idioma.

326. Parece que los usuarios de los países en desarrollo, especialmente de los africanos, prefieren recibir los documentos de la FAO como adjuntos de correo electrónico, en lugar de descargarlos directamente de la web. La autoevaluación sobre comunicaciones y la autoevaluación sobre pesca confirmaron que esto se debe generalmente a la limitada capacidad informática y de las infraestructuras. La encuesta realizada en el marco de la autoevaluación también indicó, por lo general, una preferencia entre los países desarrollados por las copias impresas de las publicaciones pero únicamente como bienes públicos (esto es, una resistencia a pagar por ellas). Todos los exámenes de las publicaciones de la FAO con fecha posterior a 1997 han demostrado que, en los países más pobres del conjunto de países en desarrollo, las publicaciones impresas de la FAO no se suelen enviar a las bibliotecas y los centros de documentación, sino que permanecen en las oficinas gubernamentales sin que se proceda a su distribución.

327. No resultó posible comparar el uso de las bases de datos debido a las diferencias en su estructuración y su tamaño y al hecho de que muchos usuarios acuden directamente a secciones de la base de datos fijadas con marcadores. No obstante, estaba claro que el Atlas de los Océanos interinstitucional mundial, patrocinado por la FAO y FAOSTAT, fue el sitio más usado y visitado, seguido por FIGIS (la base de datos sobre la pesca). A continuación se situaban las bases de datos de agua y riego, pero el orden de magnitud de las visitas y descargas era menos de una quinta parte del de los sitios más visitados. Un análisis de las descargas de publicaciones mostró que, en la lista de las 20 publicaciones principales, cultivos ocupaba el primer lugar, seguida por silvicultura y pesca. Ganadería, política y comercio agrícolas, alimentación y nutrición, Codex y agua también figuraban en la lista, además de los informes sobre el estado mundial de la agricultura, la pesca y la

acuicultura y los bosques. En el Cuadro 3.5 se presentan los tipos de publicaciones más descargados a partir de un análisis de las 50 publicaciones principales.

Cuadro 3.5: Documentos de los departamentos técnicos descargados por tipología	
Tipo	Proporción
Directrices, manuales y materiales de capacitación	46 %
Publicaciones del tipo “El estado de”	18 %
Estadísticas y proyecciones	6 %
Mapas	6 %
Otros	24 %

Cooperación técnica para el desarrollo⁵⁹: difusión del conocimiento a los usuarios

328. La EEI comparó sus propias conclusiones a nivel nacional con las de la Evaluación de descentralización y el Examen independiente del PCT. El equipo tuvo la fortuna de poder acceder a las notas de trabajo del país tomadas por los equipos de dichos exámenes. Se incluían referencias extensas al trabajo de evaluación de otros países y programas realizado por el Servicio de Evaluación de la FAO.

Recursos

329. Aproximadamente el 70 % del presupuesto del Programa Ordinario de la Organización se destina a algún tipo de labor técnica, incluidos los FAOR y el PCT. En el bienio 2004-05, se gastaron en cooperación técnica unos 321 millones de USD de estos recursos, lo que representó el 33 % del total de los recursos para cooperación técnica de la FAO. Los gastos extrapresupuestarios ascendieron a aproximadamente 644 millones de USD (77 %).

⁵⁹ A los efectos de este examen la cooperación técnica para el desarrollo incluye los proyectos del Programa de Cooperación Técnica de la FAO así como los recursos extrapresupuestarios. Los datos relativos a los recursos se derivan de los gastos de los proyectos tal como figuran en el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo (FPMIS), mientras que las cifras relativas al tiempo del personal sufragado con cargo al programa Ordinario proceden del estudio sobre determinación del trabajo de la FAO.

Figura 3.5: Recursos de la FAO para la cooperación técnica por programa principal (2004-05)

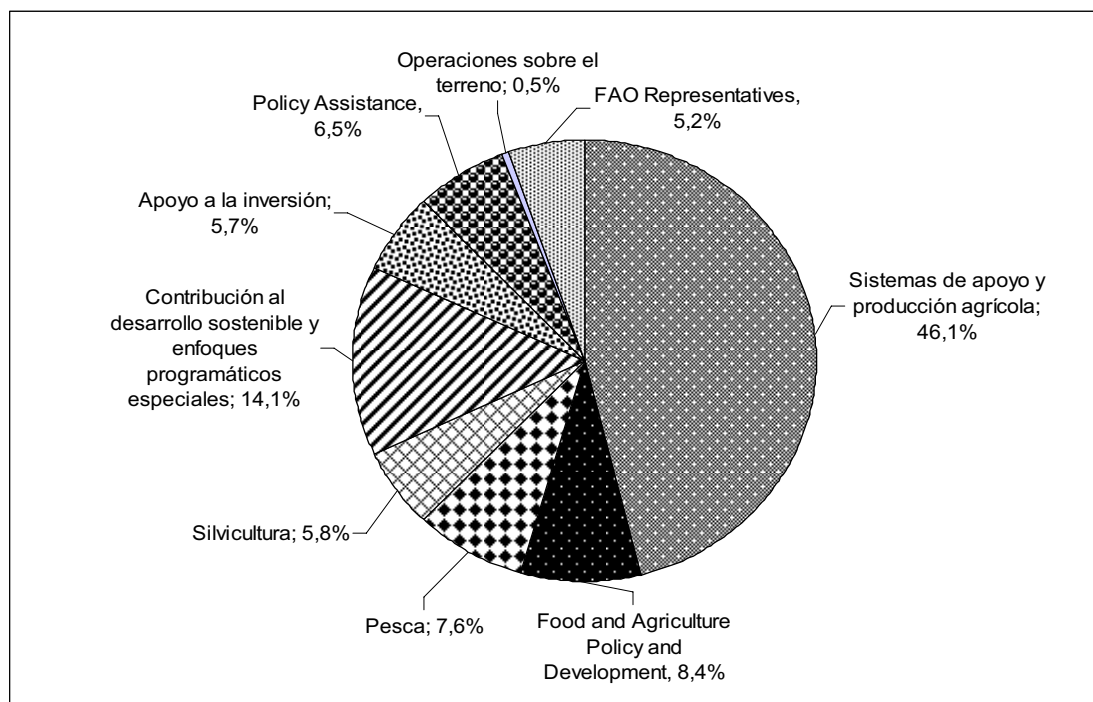
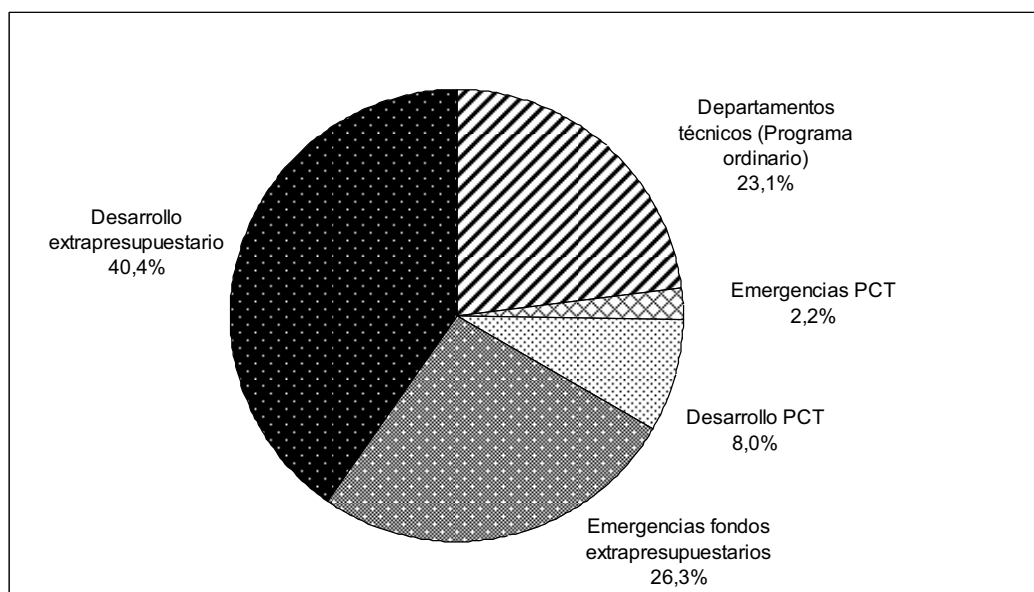


Figura 3.6: Recursos de la FAO para la cooperación técnica por fuente de financiación (2004-05)



330. En las figuras 3.5 y 3.6 se muestra que, en 2004-05, la cooperación técnica de la FAO se desglosaba en aproximadamente el 23 % para el presupuesto ordinario (departamentos técnicos), el 67 % para los fondos fiduciarios y el 10 % restante para FAO-PCT. El porcentaje de la asistencia a la agricultura era del 46 %, incluida la ganadería, y sólo el 8 % correspondía a diversas formas de política económica, estadísticas, alimentación y nutrición e inocuidad. La pesca y la silvicultura representaban un 8 y un 6 % respectivamente. Este patrón de gastos se explica en cierta medida por el patrón de financiación extrapresupuestaria para urgencias, que se centraba en la producción de

los cultivos. No obstante, no estaba totalmente de acuerdo con las prioridades determinadas por los Miembros ante los Órganos Rectores ni con las conclusiones de las visitas de la EEI a países.

331. La cooperación técnica se apoya principalmente en la financiación de donantes canalizada a través de la FAO (74 % en 2004-05). Ha aumentado la proporción de fondos fiduciarios unilaterales financiados por el propio país de cooperación, pero los países que participan en ellos son muy escasos. En 2004-05, esta fuente representó el 11 % del total, mientras que los fondos propios de la FAO (PCT, PESA y TeleFood) supusieron el 12 %.

332. Casi la mitad del gasto total de la FAO en cooperación corresponde a África, mientras que Asia y el Pacífico representan el 25 %. El Caribe recibe aproximadamente el 2 %, y el Pacífico el 1 %. Sin embargo, el análisis en términos *per capita* de la población rural revela que el Caribe recibe el máximo apoyo porcentual, seguido de África y el Pacífico. Entre las regiones en desarrollo, Asia recibe la menor proporción *per capita*, incluso aunque se excluya a China e India del cálculo.

Cuadro 3.6: Distribución geográfica de la cooperación por países de la FAO (excluidos los proyectos regionales y el Programa de petróleo por alimentos de Iraq), 2004-05			
Región	USD (millones)	Participación (porcentaje)	Centavos de USD <i>per capita</i>
África	470	46 %	34
Asia	260	24 %	9
Islas del Pacífico	8	1 %	32
América Latina	130	13 %	29
Caribe	26	2 %	41
Cercano Oriente	92	9 %	14
Europa oriental	32	3 %	7
Asia central	12	1 %	5

333. En 2004-05, el 62 % de la cooperación técnica de la FAO se destinaba a países con ingresos bajos. No se detectaron diferencias importantes en los gastos per capita de la población rural para los diversos grupos de ingresos. El análisis de correlación de los niveles de la FAO de cooperación por país con las cifras de la población rural de esos países muestra una correlación escasa en términos generales, escasa en los países de ingresos bajos y ligeramente mejor en los países de ingresos medios. Los fondos del PCT, que dependen de la FAO, no muestran ninguna correlación en términos generales pero presentan correlaciones débiles en Asia (excluidas China e India) y en América Latina y el Caribe.

Cuadro 3.7: Correlación de la cooperación de la FAO 2006 con respecto a:		
la población rural en el nivel nacional por ingresos		
Nivel de ingresos	Cooperación de la FAO (excl. representación de la FAO, Programa de petróleo por alimentos de Iraq y gastos de FFU)	Sólo gastos de PCT
Población rural de países de ingresos bajos (excl. India)	0,325	0,159
Población rural de países de ingresos medios (excl. China e Iraq)	0,619	0,306
Población rural de países de ingresos altos	0,528	-0,325
Total	0,465	0,272
la población rural en el nivel nacional por región		
Región	Cooperación de la FAO (excl. representación de la FAO, Programa de petróleo por alimentos de Iraq y gastos de FFU)	Sólo gastos de PCT
Población rural de África	0,425	0,031
Población rural de Asia y el Pacífico (excl. India y China)	0,526	0,513
Población rural de América Latina y el Caribe	0,322	0,502
Población rural de Europa y Asia central	0,217	0,1
Población rural del Cercano Oriente (excl. Iraq)	0,001	0,245
Total	0,47	0,25

La calidad de la cooperación técnica de la FAO

334. **Diseño de los programas y proyectos:** Aunque, en la actualidad, la FAO está intentando solucionar la cuestión de la coherencia y orientación de los programas mediante marcos de prioridades nacionales a medio plazo, las estrategias regionales o nacionales no han formado parte en general de la labor de la FAO. Esto se debe en parte a la naturaleza voluntaria (extrapresupuestaria) de la financiación, que no se controla mediante estrategias o marcos de programa. La falta de una financiación básica importante para la cooperación técnica limita considerablemente la capacidad de la FAO de proporcionar respuestas basadas en estrategias a las necesidades nacionales. Pese a todo, existe mucho margen para ampliar los objetivos actuales. El PCT se usa con frecuencia de forma fragmentada, por ejemplo, un funcionario superior informó a la EEI de que, en su opinión, los fondos del PCT debían rotar entre los departamentos. Es de esperar que el marco de prioridades a medio plazo reduzca esta fragmentación. Las intervenciones tienden a presentar un carácter más estratégico en los países en los que la Organización cuenta con programas más grandes. Es posible que se trate de una combinación de causa y efecto, y también es evidente que las capacidades de los Representantes de la FAO desempeñan un papel muy importante. La evaluación de Sierra Leona demostró que el objetivo de la labor de la FAO se ha deteriorado drásticamente tras un largo período sin FAOR.

335. Existe el peligro de que se destinen demasiados recursos al diseño de los proyectos pequeños, como ocurre en la mayor parte de la cooperación técnica de la FAO. En 2001-06, por ejemplo, el tamaño medio del PCT fue de 228 000 USD⁶⁰. Los programas en los países tienden también a ser relativamente pequeños. El período 2004-05 se caracterizó por una elevada desviación estándar con respecto a la media de 2,7 millones de USD por país. Más de la mitad de los países recibió menos de 1 millón de USD, mientras que el 25 % recibió financiaciones superiores a 3 millones de USD. En los que contaban con programas más grandes predominaban generalmente las urgencias o, en algunos casos, la financiación nacional (FFU). Las evaluaciones anteriores han demostrado que el factor individual más importante para la determinación de la eficacia de la asistencia técnica es la claridad con respecto a los objetivos inmediatos y los resultados previstos. Lo que también ha resultado ser un punto especialmente débil de la FAO. Esta situación no se limita a la existencia o carencia de un sistema de gestión basada en los resultados (GBR) formal y vigente; el problema principal de la cooperación técnica de la FAO reside en el hecho de que los diseñadores y ejecutores de las intervenciones no siempre han establecido claramente qué se pretende dejar atrás al finalizar el programa (véase también el estudio de los marcos basados en resultados del Capítulo 7).

336. La EEI ha analizado el grado de coherencia de los programas de la FAO en el ámbito nacional. Las evaluaciones por países de Mozambique y Sierra Leona, las únicas realizadas por la FAO hasta el momento, indicaron una coherencia razonable, pero estos países no son demasiado representativos ya que ambos disponen de programas grandes según los estándares de la FAO. Las misiones en el terreno de la EEI consideraron que la situación general era bastante distinta. Además, pese a que la mayoría de los países recibe financiaciones muy reducidas, casi todos ellos declararon haber recibido en 2004-05 asistencia en silvicultura, 98 % en pesca, 75 % en cultivos, 45 % en ganadería y 42 % en recursos naturales. Dado que las sumas de la mayoría de estas ayudas eran sin lugar a dudas muy pequeñas, es evidente que se produjo una falta de concentración tanto por sectores como por países.

337. **La modalidad el PCT:** El PCT es el único fondo de cooperación técnica a disposición de la FAO. Como se ha indicado anteriormente, asciende a 103,55 millones de USD para el bienio 2006-07.

Cuadro 3.8: Distribución geográfica de la entrega neta del PCT, 2004-05 (miles de USD)				
Región	Entrega neta total	Porcentaje	Promedio de entrega neta por país	
			proyecto	país
África	44 452	40 %	101 USD	945,8 USD
Asia	22 529	16 %	129 USD	1126,5 USD
Caribe	4 931	6 %	74 USD	308,2 USD
Asia central	3 265	3 %	105 USD	466,4 USD
Europa	6 308	6 %	91 USD	286,7 USD
Interregional	4 118	2 %	242 USD	n.d.
América Latina	15 389	14 %	103 USD	905,2 USD
Cercano Oriente	11 075	10 %	96 USD	738,3 USD
Pacífico	3 237	4 %	75 USD	231,2 USD
Total	115 304	100 %	104 USD	n.d.

⁶⁰ Excluido el servicio para los FAOR y los proyectos de Fase II.

338. El PCT es actualmente la única fuente de financiación con la que la Organización está en posición de actuar de manera rápida y decisiva. Esto significa que debe ser capaz de actuar como socio con otras fuentes de apoyo externo y comprometer fondos en el sistema de las Naciones Unidas y en los órganos de coordinación de los donantes. No obstante, el uso flexible y rápido del PCT con frecuencia ha quedado limitado por los prolongados retrasos en las aprobaciones entre la unidad del PCT y las divisiones técnicas. El Programa también se ha utilizado como solución frente a los pagos tardíos de las cuotas asignadas a los miembros, ya que se trata de la única financiación del Programa Ordinario de la FAO cuyo destino no está asignado de forma previa por completo. El tema de los pagos tardíos y la financiación de la labor continuada de la Organización se trata en el Capítulo 8. Esta práctica es comprensible, ya que la Organización intenta abordar el problema de los déficit de caja. No obstante, es claramente insatisfactorio que un ámbito prioritario de la labor de la FAO se deba utilizar como fondo de reserva y, así, recibir menor atención que los otros programas de la Organización.

339. Los Estados Miembros sienten una gran frustración ante los retrasos y las prolongadas tramitaciones de los proyectos del PCT. Para que el Programa funcione correctamente, el Representante de la FAO debe tener autoridad para comprometer a la Organización a prestar apoyo dentro de unos límites mucho más amplios que los fijados en la actualidad⁶¹, así como para asumir la responsabilidad final de la gestión operacional de los proyectos.

340. Como se puede observar en el Cuadro 3.9, y como se indica en el Examen independiente del PCT, la distribución de las asignaciones entre las regiones refleja, en términos generales, las necesidades relativas, de acuerdo con los principios generalmente aceptados para medir y comparar la seguridad alimentaria, la pobreza y la dependencia de la agricultura. No obstante, al comparar las asignaciones del PCT entre los distintos países, los criterios de la distribución no son claros, si se tienen en cuenta factores como el número absoluto de personas que sufren hambre y pobreza, así como el de personas que dependen del sector agrícola. El Examen concluía afirmando que los criterios para la asignación de recursos a los países debían ser transparentes. La EEI observó que se habían realizado muy pocos progresos al respecto y estableció que, para poder determinar la responsabilidad de los miembros y crear confianza sobre el uso de los fondos de la FAO, era esencial establecer unos criterios y una metodología transparentes. Esto también resulta crítico para la planificación por países y FAOR y para la actuación eficaz de los marcos de prioridades nacionales a medio plazo.

Cuadro 3.9: Distribución geográfica del servicio del PCT, junio de 2005-mayo de 2007 (miles de USD)				
Región	Número de países	Destinatarios del servicio del PCT en porcentaje para los países en desarrollo	Presupuesto	Promedio del presupuesto nacional
África	33	75,0	2 430,3 USD	73,7 USD
Asia	14	70	1 056,1 USD	75,4 USD
Caribe	11	100,0	510,5 USD	46,4 USD
Asia central	2	28,6	50,8 USD	25,4 USD
Europa	9	90,0	576,6 USD	64,1 USD
América Latina	17	85,0	1 525,0 USD	89,7 USD
Cercano Oriente	6	33,3	323,8 USD	54,0 USD
Pacífico	4	28,6	181,9 USD	45,5 USD
Total	96	66,7	6 655,1 USD	69,3 USD

⁶¹ El nivel de la autoridad delegada a los FAOR aumentó considerablemente en 2006, pero continúan existiendo dificultades (para un examen más detallado, véase el Capítulo 6).

341. El Examen independiente del PCT también observó que el proceso de selección, designación, aprobación e implementación de los PCT necesitaba mejoras. Muchos de los retrasos se debieron al prolongado y, en última instancia, infructuoso diálogo sobre el documento del proyecto inicial entre la Sede y los FAOR. Dado que los PCT son demasiado pequeños como para justificar la formulación de misiones independientes, el Examen del PCT recomendó que se aprobaran con más frecuencia los proyectos en virtud de sus principios y que la formulación se produjera posteriormente en una primera misión que actuara como lanzamiento del proyecto. La EEI destacó que tal práctica todavía no era frecuente.

342. El Examen independiente también descubrió que los proyectos regionales de PCT generalmente no contaban con apoyo sólido entre los países, ya que la idea de muchos de ellos procedía de la FAO. Algunos proyectos regionales se consideraban justificados si trataban sobre un problema conocido y genuino para el que el curso de acción regional resultaba el método más eficaz. No obstante, los países necesitaban estar convencidos de ello.

343. Se ha planteado la cuestión de la conveniencia de emplear los recursos del PCT para la cofinanciación en aras de la asociación en el nivel nacional. La EEI ha concluido que los recursos son demasiado limitados para este objetivo.

344. La EEI comparte la conclusión del Examen independiente sobre la necesidad de conservar el porcentaje de participación actual del PCT con respecto al presupuesto ordinario de la FAO. Asimismo, concuerda en la conveniencia de que el PCT continúe utilizándose para asistencia en función de la demanda. No obstante, la EEI opina que los criterios han de definir específicamente los ámbitos de prioridad de la FAO para su uso, de acuerdo con las prioridades y las ventajas comparativas de la Organización. La EEI también considera, en línea con el objetivo general de las recomendaciones del Examen independiente del PCT, que los fondos del PCT deberían ponerse a disposición en forma de asignaciones por región criterios claros y transparentes (los fondos no utilizados deberían asignarse a programas para otros países). El oficial designado para el país, generalmente un FAOR, debería contar con autoridad plena para acordar con el gobierno el uso de los recursos del PCT, de acuerdo con la cifra indicativa del país, los criterios evolucionados sobre las prioridades y el marco de prioridades nacionales a medio plazo determinado.

Pertinencia y eficacia de la cooperación técnica de la FAO para el desarrollo

345. Hace poco que las evaluaciones de la FAO han comenzado a estudiar la eficacia general de la labor de la FAO en el ámbito nacional. Los exámenes anteriores evaluaban, por una parte, la eficacia de los programas técnicos independientes basados en la Sede y, por otra parte, los proyectos. Tal y como hicieron las evaluaciones de descentralización y del PCT, las visitas a países de África realizadas por el equipo de la EEI observaron que los gobiernos y los donantes con frecuencia consideraban a la FAO como uno de los mejores organismos especializados de las Naciones Unidas (independiente de los Fondos y los Programas). Esta situación no parecía aplicable en los países asiáticos, donde los representantes de los ministerios de planificación y finanzas y de los donantes sugirieron que la FAO no era tan eficaz o efectiva como otros organismos especializados de las Naciones Unidas. En América Latina, la FAO se comparaba con frecuencia de forma desfavorable con el IICA.

346. Además de elaborar un documento básico de trabajo⁶², la EEI evaluó algunos ejemplos recientes de contribuciones importantes de la FAO documentadas en exámenes anteriores. Entre éstos, se incluyeron la réplica generalizada de escuelas de campo para agricultores en Sierra Leona, cambios normativos beneficiosos sobre la comercialización del azúcar y los cereales en Mozambique y políticas nacionales sobre la gripe aviar en varios países. La evaluación de las actividades relacionadas con el Codex y la inocuidad de los alimentos demostró la contribución de la FAO en varios países para el desarrollo de la capacidad de exportación. Las evaluaciones de varios sistemas de información y alerta alimentaria de África han atestado su inmenso valor,

⁶² Eric Tollens.

pero también han puesto de manifiesto que no son sostenibles en países con capacidades limitadas y economías frágiles si no se dispone de una ayuda continuada de donantes. Las evaluaciones de Mozambique y Sierra Leona destacaron el impacto de la FAO en el nivel normativo. En India, gracias a la situación única según la cual la FAO dispone de fondos residuales procedentes del antiguo programa de ayuda a los Países Bajos, la Organización pudo equilibrar y facilitar el diálogo normativo en ámbitos clave, como la biotecnología y los supermercados (cadenas de valor añadido integradas, “del campo a la mesa”).

347. Este panorama generalmente positivo queda confirmado por las valoraciones de las misiones de evaluación de proyectos, aunque, dadas las considerables diferencias en calidad y rigor metodológico⁶³ de los exámenes de los proyectos, es necesario interpretar con cautela los resultados. Teniendo esto en cuenta, la tabla siguiente muestra las puntuaciones que las misiones de evaluación asignaron en el período 2004-05 a los proyectos de fondo fiduciario de la FAO con respecto a sus efectos y su impacto. El Examen independiente del PCT detectó una situación en general alentadora en cuanto a la pertinencia de las intervenciones de la FAO a través del PCT a nivel nacional, pero observó que tanto la calidad de los resultados como el impacto y la sostenibilidad generales era considerablemente inferiores.

Cuadro 3.10: Valoraciones de las misiones de evaluación de proyectos sobre los efectos sostenibles y el impacto de los proyectos de fondo fiduciario estudiados durante el período 2000-05									
Efectos e impacto del proyecto	Mundial		África	Asia	América Latina y el Caribe	Cercano Oriente	Europa	Pacífico	Interregional
	N.	%	%	%	%	%	%	%	%
Ninguno o ligero	8	9	4	11	0	67	40	0	0
Un poco	35	41	42	32	56	33	40	0	50
Considerable	42	50	54	57	44	0	20	100	50

348. La imagen general que se percibe es que la FAO ha demostrado que sus esfuerzos de cooperación técnica pueden resultar altamente eficaces y tener un impacto importante. La EEI entendió que la FAO se juzga a menudo según unos criterios más críticos que otras organizaciones, aparentemente como resultado de un problema de imagen. En el nivel nacional, el problema de imagen parece tener diversas causas, de las que destacan cuatro especialmente. Al preguntar sobre la eficacia de la labor técnica de la Organización, la EEI escuchó referencias constantes a estos cuatro factores, pero no obtuvo respuesta a sus preguntas sobre el impacto de la FAO. Estos cuatro factores son: la burocracia administrativa de la Organización; la baja capacidad de sus oficinas nacionales; la falta de los recursos necesarios para ser un actor importante; y lo que muchos consideran una atención desmesurada hacia el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). El primero de ellos puede ser solventado por la propia Organización. El segundo es tanto una cuestión de recursos como un resultado de las políticas internas. El tercero es, en cierta medida, producto de los dos primeros. El tema del PESA se trata posteriormente con más detalle.

349. La EEI también observó que la FAO no está maximizando su potencial de pertinencia ni sus ventajas comparativas a través de la cooperación técnica. Dados sus limitados recursos, el programa de la FAO no está suficientemente enfocado. El impacto en el desarrollo es con frecuencia débil debido a que su trabajo se centra en proyectos relativamente pequeños que, en última instancia, contribuyen de manera muy limitada a los problemas principales de un país.

350. El ministerio principal de la FAO es generalmente el de agricultura, pero las visitas a los países de la EEI aportaron pruebas irrefutables sobre cómo puede este hecho distorsionar la

⁶³ Véase el Capítulo 7.

demanda de servicios en los ámbitos de mandato de la FAO. La industria y el comercio agrícolas, la pesca, la silvicultura, la inocuidad de los alimentos y en ocasiones la ganadería no son necesariamente responsabilidades del Ministerio de Agricultura. Por otra parte, los ministerios de agricultura de muchos países se encuentran bastante al margen de los principales debates económicos que determinan las políticas y prioridades nacionales. La introducción en 2005 del marco nacional de prioridades a plazo medio, en línea con las recomendaciones de la Evaluación de la descentralización y el Examen del PCT, podría constituir un gran paso adelante. Hasta la fecha, las observaciones sugieren una tendencia a la elaboración de listas de la compra de proyectos, en lugar de a la identificación de los ámbitos en los que convergen las necesidades nacionales y las ventajas comparativas de la FAO a medio plazo. Los marcos realistas no se pueden elaborar a partir de una misión rápida, sino que requieren más bien diálogos continuos con múltiples socios nacionales, y no únicamente con el Ministerio de Agricultura.

351. El Examen del PCT documentaba que la asignación de recursos del PCT no estaba vinculada a una serie de indicadores, como las cifras de personas con hambre o dependientes de la agricultura, ni al nivel de ingresos del país. Es necesario establecer un marco más sistemático y transparente para la asignación de los recursos del PCT. El uso libre del Programa por parte de los países de ingresos medios debería estar vinculado con más claridad a las prioridades propias de la FAO. La Organización debería introducir con flexibilidad diversos acuerdos, incluida la creación de fondos de cooperación técnica nacionales en los que los países puedan pagar a través de la FAO por la totalidad o una parte de su cooperación técnica, lo que ayudaría a la priorización. Dentro de lo posible, los acuerdos no deberían ser ad hoc, sino institucionales, debido tanto a los costos de transacción implicados como a la necesidad de impulsar los esfuerzos serios por determinar prioridades.

352. Los planificadores gubernamentales superiores y los miembros del mundo académico recalcaron con frecuencia que una de las principales ventajas comparativas de la FAO, además de sus áreas normativas más destacadas (estudiadas en el contexto de los programas técnicos más adelante, en este capítulo), era el respeto que se le mostraba por su neutralidad y su participación en el sistema de las Naciones Unidas. Esto concede a la Organización la oportunidad de prestar sus servicios en labores normativas y estratégicas en el ámbito económico, técnico e institucional, y no en asistencia técnica directa para las actividades de producción. También se consultó a nivel nacional a los asociados para el desarrollo internacional (el sistema de las Naciones Unidas, los donantes, las IFI) sobre las prioridades que asignaban a la FAO y, en consecuencia, los sectores en los que cabía esperar que respaldaran la labor de la Organización. Casi siempre pusieron de relieve que, en su opinión, la FAO tenía ventaja comparativa en el desarrollo normativo e institucional en las esferas de su mandato, donde era importante la neutralidad de la Organización y su conocimiento de las tendencias mundiales y las repercusiones de la tecnología. También subrayaron la función normativa de la FAO y su papel a la hora de dar a conocer a los países experiencias comparables de otros lugares. Ni los funcionarios gubernamentales superiores ni los donantes veían a la FAO como agente movilizador de fondos o implementador de asistencia a gran escala.

353. Una conclusión adicional del examen de la EEI sobre la cooperación técnica es que, a medida que aumentan las capacidades nacionales, la demanda de apoyo de la FAO para el desarrollo sectorial y macropolítico también crece. Merece la pena destacar que esto está sucediendo actualmente en una gran parte de África. Con el creciente aumento de las propias capacidades generales de los países, las solicitudes de asistencia técnica externa tienden a moverse en la dirección del apoyo institucional y normativo especializado en esferas en las que la FAO cuenta con una ventaja clara por su normativa subyacente. Esto incluye, por ejemplo, normas para el comercio, cuestiones de pesca y silvicultura y, posiblemente, ámbitos como el desarrollo de bases de datos de recursos, biodiversidad y gestión de enfermedades y plagas transfronterizas.

354. El papel de la FAO como organización del conocimiento es esencial para el punto de partida de esta evaluación. Las Propuestas de reforma del Director General (2005) subrayaron con gran acierto el apoyo a la creación de capacidad como esfera de actividad importante. Esto se

corresponde con las prioridades identificadas por los países, como también lo hace la atención especial de las Propuestas de reforma hacia la asistencia en asuntos normativos. La eficacia general de la FAO tanto a nivel nacional como mundial en lo que respecta a las principales cuestiones interdisciplinarias se estudiará posteriormente en este capítulo, inmediatamente antes de las Conclusiones generales y las Recomendaciones. Entre estas cuestiones se encuentran los tratados y los acuerdos, el desarrollo estratégico y normativo, la creación de capacidad, la experimentación y la transferencia de tecnología, la incorporación de la perspectiva de género y la potenciación de la capacidad de las mujeres y, por último, la gestión de los recursos naturales.

Apoyo de la FAO para la inversión en agricultura

355. El principal apoyo de la FAO para la inversión en agricultura procede del Centro de Inversiones (TCI). El TCI se creó en 1964 con el objetivo de apoyar a los gobiernos de los Estados Miembros en la preparación de proyectos de inversión agrícola para su financiación por instituciones de financiación externas, que en aquel momento era principalmente el Banco Mundial⁶⁴. Se pretendía que: a) los Estados Miembros dispusieran de mayor acceso a la financiación para el desarrollo agrícola; b) los organismos internacionales de financiación dispusieran de acceso a conocimientos expertos de primera calidad, y por consiguiente recibieran propuestas de inversión sólidas de sus clientes; c) la FAO tuviera la capacidad necesaria para aumentar proporcionalmente, a través del TCI, sus conocimientos y experiencia.

356. Desde su formación, el TCI ha estado financiado en parte por el Programa Ordinario de la FAO y en parte por el pago de sus servicios. En el caso del Banco Mundial, estos servicios se abonaron con unos honorarios anuales garantizados en retribución de un número determinado de semanas de servicio⁶⁵. En el caso de otras instituciones financieras internacionales (IFI), se retribuye cada servicio según las tarifas acordadas⁶⁶. Los ingresos totales del TCI han disminuido de forma constante en términos reales. En 2006, de los 24 millones de USD que representaban los recursos totales, el 47 % procedió del Banco Mundial, el 40 % del Programa Ordinario de la FAO y el 13 % restante de otras IFI, entre las que destacó el FIDA. El personal profesional en puestos del TCI ha disminuido de 85 empleados en 1996 a 57 en 2006.

Cuadro 3.11: Fuentes de ingresos para el Programa de apoyo a la inversión del TCI				
Distribución porcentual entre las fuentes	2000-01	2002-03	2004-05	2006
Programa de Cooperación con el Banco Mundial	44 %	51 %	42 %	47 %
Banco Africano de Desarrollo	4 %	3 %	4 %	3 %
Banco Asiático de Desarrollo	2 %	2 %	1 %	1 %
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo	1 %	1 %	1 %	1 %
FIDA	7 %	5 %	4 %	5 %
Otras	4 %	1 %	2 %	4 %
Apoyo del Programa Ordinario de la FAO al TCI	36 %	35 %	41 %	40 %
Programa de Cooperación Técnica de la FAO	2 %	3 %	5 %	1 %
Total en miles de USD a precios de 1994	39 926	37 200	35 751	n.d.

Fuente: Tablas de base y datos del TCI para recursos de la FAO

⁶⁴ Cornelius de Haen preparó diversos documentos de trabajo.

⁶⁵ El Banco Mundial sufragó aproximadamente el 75 % de los costos.

⁶⁶ Las IFI sufragaron en general alrededor del 66 % de los costos.

357. Aunque el mandato original del TCI era formular proyectos, se ha ido apartando de dicho mandato, especialmente en lo que respecta al Banco Mundial, donde sólo la mitad de la labor corresponde a la preparación de proyectos. En el Cuadro 3.12 se muestra el promedio porcentual de tiempo empleado en diversas tareas en los últimos años. El trabajo sectorial ha sido importante, pero la implicación en la supervisión y evaluación es más reciente. La naturaleza de la función del TCI también se ha mostrado cambiante, desde la labor de preparación de un proyecto en todos sus aspectos hasta la aportación de miembros individuales para las misiones. En consecuencia, en los últimos ocho años, el TCI proporcionó más de la mitad de los insumos en sólo el nueve % de las 56 labores promedio anuales realizadas para el Banco Mundial.

Cuadro 3.12: Promedio porcentual del tiempo dedicado por el TCI a:				
Supervisión de proyectos	Labor sectorial	Evaluación de proyectos	Preparación de proyectos	Total
19 %	17 %	6 %	58 %	100 %

Calidad de la competencia de la FAO

358. Se observó que el personal de TCI estaba integrado por funcionarios cualificados, de los que aproximadamente la mitad contaba con formación económica. También formaban parte del Centro profesionales de la agronomía, la ingeniería y el medio ambiente. No obstante, el TCI carece ahora de masa crítica en algunas áreas (por ejemplo, en ganadería, un funcionario). No dispone de especialistas en pesca, en las esferas con crecimiento potencial de la industria agrícola, incluida la comercialización, la gestión de las cadenas de suministro y la elaboración. Algunas de las IFI indicaron a la EEI que la atención de la FAO por los criterios de distribución geográfica, en lugar de por los criterios de competencia en el reclutamiento de personal, ha debilitado la calidad del personal del TCI. El Centro de Inversiones tiende a proporcionar consultores de la manera más barata posible debido a que su método de facturación se basa en las semanas de servicio, independientemente del costo real del mismo. De forma general, se considera también que los honorarios de la FAO no son competitivos con respecto a los de las consultorías internacionales, donantes o incluso otros organismos de las Naciones Unidas. En los últimos cinco años, sólo el 45 % de los servicios del TCI fue realizado por personal de la FAO, y el 55 % restante por consultores, lo que supone un aumento sobre el 40 % de 1992. No se detectaron diferencias significativas en el uso de los funcionarios y los consultores según el tipo de labor.

Calidad de los resultados de la FAO

359. Ahora que el TCI se ocupa de parcelas de trabajo menos cerradas a la hora de preparar los proyectos y proporciona más insumos a las misiones sujetas a dirección ajena, resulta menos fácil evaluar la calidad de sus resultados y más difícil para el propio Centro realizar la garantía de calidad. En los casos en los que la contribución de la FAO a la preparación de proyectos del Banco Mundial superó el 40 %, la calidad de la evaluación inicial fue un cuatro % mejor y la calidad de la supervisión fue un siete % mejor que en otros proyectos. No obstante, la calificación de los informes sobre la conclusión de la ejecución con un 40 % o más de insumos procedentes del TCI fue ligeramente peor que el resto. La única lección que se puede extraer de esto es que la calidad media de la labor del TCI es más o menos igual que la del resto de consultorías que trabajan para el Banco Mundial. En cuanto a la prontitud, las IFI expresaron una satisfacción general, aunque no completa.

Satisfacción general del cliente

360. La FAO cuenta con dos clientes principales para sus servicios de apoyo a la inversión: los Estados Miembros y las IFI. De forma general, los servicios de la FAO se han descrito como satisfactorios, pero tanto la demanda de los servicios del TCI como el papel de la FAO en el suministro de jefes de equipo se hallan estancados. No parece haber una demanda sustancial por

parte de clientes nuevos, como los organismos bilaterales o los nuevos fondos y fundaciones mundiales. Los motivos son una combinación de causas internas y externas. Ni siquiera las IFI que habían reducido su capacidad interna en agricultura a un nivel muy bajo, como es el caso del Banco Asiático de Desarrollo, han acudido de manera significativa al TCI al reanudar sus actividades de préstamos. Con la disminución de la ayuda oficial al desarrollo de la agricultura desde 6 600 millones de USD en 1995 hasta 2 300 millones de USD en 2002, se produjo un claro descenso de la demanda de servicios de apoyo a la inversión y una reducción en la capacidad y masa crítica del TCI en diversas disciplinas. Ahora, se ha producido un cambio con el aumento de los préstamos del Banco Mundial desde 1 400 millones de USD en 2000-2001 hasta 1 900 millones de USD en 2006. La ayuda bilateral prácticamente se ha duplicado desde 2002, y en parte se ha producido en forma de apoyo presupuestario y enfoques sectoriales (SWA). No obstante, no conviene exagerar este cambio. Se debe tener en cuenta que el 75 % de los préstamos del Banco Mundial continúan realizándose como proyectos tradicionales. La capacidad propia de los países para contribuir a la preparación de proyectos ha aumentado, y el proceso de preparación ha adquirido una naturaleza más continua que abarca desde la identificación hasta la valoración gestionada por las oficinas nacionales. Así, aunque la impresión general de los clientes sobre el rendimiento de la FAO es favorable, su grado de satisfacción no es en apariencia lo bastante alto como para impulsarles a solicitar a la FAO un nivel de servicios mayor.

361. Los clientes solicitan a la FAO los servicios que están seguros que la Organización les puede prestar. Tradicionalmente, la FAO no ha proporcionado servicios de valor añadido, desarrollo de la industria agrícola, desarrollo del comercio y finanzas del sector privado, por lo que no recibe solicitudes para estos ámbitos. Además, el examen del personal del TCI no muestra conocimientos evidentes en estos temas. De igual modo, el Centro cuenta con muy pocos economistas que puedan ocuparse de cuestiones en el contexto macrosectorial, que apoyaría las labores de apoyo presupuestario y las estrategias de reducción de la pobreza, entre otras cosas. Esto no quiere decir que el departamento ES carezca completamente de capacidades, sino que el número de funcionarios de la FAO con los conocimientos necesarios para trabajar en este nivel es muy limitado. Estas cuestiones forman parte de las esferas de expansión del programa de inversiones, mientras que las inversiones agrícolas más convencionales en infraestructura de carreteras y riego y desarrollo del terreno cada vez requieren menos conocimientos externos.

Pertinencia y eficacia de la labor de apoyo a las inversiones de la FAO

362. **Movilización de más inversiones para la agricultura:** La EEI no pudo encontrar pruebas de que la labor del TCI haya movilizado más inversiones que las que, en cualquier caso, hubieran realizado las IFI mediante fuentes o servicios de consultoría alternativos. En los casos en los que la FAO inició actividades de movilización de inversiones, por ejemplo como consecuencia de la Declaración de Maputo y en apoyo a la NEPAD, la modalidad de las misiones para la identificación de proyectos potenciales de financiación no se coordinó con los donantes ni con los países de la manera adecuada para la obtención de resultados sustanciales.

363. **Protección de los intereses de los países en desarrollo:** La mayoría de los países en desarrollo creen que la FAO y el TCI son más neutros que las IFI en general y que el Banco Mundial en particular. Sin embargo, el TCI se ha considerado con frecuencia una extensión de las IFI. Algunos ejemplos son las referencias de ciertos países a una misión IFI, sin saber prácticamente que se trataba de una misión FAO-TCI. El creciente uso de especialistas del TCI en labores dirigidas por terceros implica que estos especialistas actúen, y sean considerados, como consultores de la IFI. También se ha reducido la oportunidad de influir en el enfoque general del proyecto.

364. **Difundir los conocimientos de la FAO para la inversión, influir en el programa de inversiones y aprender de las IFI.** Una de las esperanzas de las IFI, especialmente del Banco Mundial, el FIDA y el Banco Africano de Desarrollo, era que su relación con la FAO a través del TCI pusiera el conocimiento en inversiones de la FAO a disposición de las IFI y los Estados Miembros. De manera similar, la FAO espera aprender de la experiencia de las IFI. El personal del TCI tiene contacto más directo con el resto de la FAO que en el pasado, pero este contacto sigue

siendo limitado. El gran uso de consultores individuales también reduce las probabilidades de que el conocimiento obtenido de las misiones llegue a la FAO, salvo si están conectadas de alguna manera con la institución. Aproximadamente el 5 % de las actividades realizadas a través del TCI es llevado a cabo por personal de otras divisiones de la FAO. El TCI informa de la dificultad de disponer de funcionarios para los largos períodos requeridos para las misiones de inversión y de que este personal, con frecuencia, no comprende la inversión. Por otra parte, los servicios técnicos de la FAO se han mostrado muy implicados en unos pocos ámbitos, como la tenencia de la tierra. El propio TCI no favorece la prestación de funcionarios para misiones de otras divisiones ya que esto no financia sus semanas/persona propias, y la edad de los consultores representa una alternativa más atractiva.

365. Existen indicios limitados sobre el aumento progresivo de la experiencia y conocimiento de la FAO a través de las IFI. El personal del TCI y de otras divisiones trabajó en la Estrategia de Desarrollo Rural “Reaching the Rural Poor” del Banco Mundial, y la FAO colabora actualmente en el capítulo principal del Informe sobre el desarrollo mundial 2008 del Banco Mundial y en un conjunto de herramientas para la transformación de los mercados de cereales africanos. El FIDA en concreto se interesa por las escuelas de campo para agricultores. En el nivel normativo, y al menos en el Banco Mundial, se prevé que el trabajo sobre la estrategia de desarrollo rural y el Informe sobre el Desarrollo Mundial ejerzan alguna influencia en el programa de inversiones. En el informe del Banco de 2006 “Renewed Strategy for Rural Development”, se describe a la FAO, junto con el FIDA, como el organismo clave de las Naciones Unidas con el que colabora el Banco Mundial para aumentar sus conocimientos y experiencia en desarrollo rural de manera general y, más específicamente, para solucionar la pobreza rural más allá de la agricultura, incluida la reforma agraria⁶⁷ y la nutrición. El Banco también se refiere a su asociación con la FAO en materia de estadísticas. La aportación principal del TCI al Banco Mundial podría haber ayudado también a la FAO a influir en las normativas, como la del Banco Mundial sobre los pesticidas.

366. Existen más oportunidades de influir en las normativas nacionales generales a través de actividades en el nivel sectorial que a través de proyectos. Los recursos del TCI dedicados a esto han variado enormemente, con una subida a 801 semanas en 2004 y la posterior caída a 691 en 2005. En general, ha representado el 17 % de los insumos del TCI durante el período 2004-2007. No obstante, tal y como sucede en otros ámbitos, el TCI pocas veces lleva la iniciativa, con lo que el análisis general no procede de la FAO. Esto contrasta con la situación de los años 80. Las actividades relacionadas con los enfoques sectoriales y las estrategias de reducción de la pobreza han sido poco importantes.

Apoyo técnico para urgencias

367. Para estudiar esta cuestión, además de los exámenes de las visitas a los países y un documento de trabajo⁶⁸, la EEI realizó una encuesta por cuestionario de los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los organismos de donantes activos en urgencias, que continuó con entrevistas a 97 profesionales y representantes gubernamentales. La EEI también consultó una serie de informes de evaluación sobre la labor de la FAO en situaciones de urgencias⁶⁹.

Antecedentes y contexto

368. La participación de la FAO en la labor en situaciones de urgencia y rehabilitación pasó de 45 millones de USD en 1994-95 a 176 millones de USD en 2004-05 a precios de 1994-1995. Las

⁶⁷ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD>.

⁶⁸ Patrick Webb.

⁶⁹ Evaluación del Objetivo Estratégico D.2: Conservación, rehabilitación y desarrollo de los entornos expuestos a mayores riesgos (2006); Respuesta de la FAO a la crisis prolongada en el África austral (2003); Programa de la FAO posterior al conflicto en el Afganistán y disposiciones de coordinación de la Organización para encauzar la transición (2004); Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico (2007); Evaluación multilateral de la Campaña contra la Langosta del Desierto de 2003-05 (2006); Asistencia de emergencia para combatir y prevenir la gripe aviar (2007).

urgencias han absorbido entre el 40 y el 50 % de los recursos extrapresupuestarios en los últimos bienios. A medida que ha aumentado la financiación, también lo ha hecho la escala y complejidad de las operaciones. Entre 1996 y 2001, la mayoría de los programas de urgencias de la Organización implicaban múltiples intervenciones en las etapas posteriores a conflictos armados, incluido Kosovo y Bosnia, así como importantes intervenciones después de catástrofes naturales. Desde entonces, las intervenciones a gran escala en muchas regiones han incluido el control de la langosta en el Sahel y África del norte, la respuesta ante el tsunami asiático, la gripe aviar, los programas de sequía y VIH en el sur de África, la Región de los Grandes Lagos, además de operaciones en el Sudán, la República Democrática del Congo, Uganda, el Afganistán, el Pakistán y Somalia.

369. Este aumento explosivo de la labor de la FAO en situaciones de urgencias refleja el crecimiento experimentado en el número de desastres en el mundo⁷⁰. Además, parece seguro que aumente la frecuencia de las crisis, dadas las tensiones políticas en muchos países que padecen inseguridad alimentaria, la creciente pandemia de VIH/sida, la aguda inseguridad alimentaria en muchas regiones de África con frecuentes sequías y las predicciones de desastres naturales más frecuentes y a mayor escala, en parte asociados al cambio climático.

Actividades de la FAO en urgencias y rehabilitación

370. En general, la FAO desempeña dos funciones muy distintas en lo que respecta a las urgencias:

- a) medidas de supervisión, coordinación y ejecución para luchar contra las epidemias transfronterizas de enfermedades del ganado, como la gripe aviar, y plagas vegetales, en especial la langosta;
- b) una función relativa a la recuperación temprana de desastres en agricultura, pesca y silvicultura, que incluye la valoración de las necesidades, la coordinación y el apoyo técnico a otros organismos, así como la implementación directa de programas de recuperación.

371. Casi desde el momento de su creación, la Organización ha estado comprometida con la gestión de las plagas vegetales y enfermedades animales transfronterizas. La coordinación de actividades por urgencia de plaga de langostas ha formado parte de la labor de la FAO ya desde 1951, cuando se estableció el Comité de Lucha contra la Langosta del Desierto. Las operaciones clasificadas como de “socorro agrícola” comenzaron en África en 1973, con el suministro de semillas y herramientas, y se extendieron a todo el mundo en 1975. En 1975, se creó el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA) con el objetivo de controlar el suministro de alimentos y alertar sobre escasez grave de alimentos en todo el mundo.

Capacidad operativa y eficacia de la entrega

372. En 2006, la FAO participaba en aproximadamente 350 proyectos de urgencias en al menos 60 países o regiones, más de la mitad de los cuales se situaban en África. Debido a que la labor en situaciones de urgencia se financia casi por completo con fondos extrapresupuestarios a corto plazo, y pese a esta creciente participación en las actividades de urgencias, sólo se han creado dos puestos financiados con cargo al Programa Ordinario en la división responsable de las urgencias. Otros 59 profesionales cuentan con puestos de funcionario financiados con recursos extrapresupuestarios, y el número de personas con contratos cortos varía. Vista la existencia de cierta capacidad de predicción de los ingresos para urgencias esta dependencia sobre la contratación a corto plazo parece excesiva y limita el conocimiento de los consultores sobre la FAO y sus capacidades técnicas y procedimientos operativos. Se han emprendido iniciativas de capacitación de los FAOR, y de otros funcionarios de la FAO, para que adopten funciones y responsabilidades en respuesta ante urgencias. Esto debería ser una ayuda, pero la extensa función

⁷⁰ De acuerdo con el Banco Mundial, el número de desastres pasó de algo menos de 100 en 1975 a más de 400 en 2005, registrándose el crecimiento más pronunciado a partir de la década de los 90 (Banco Mundial, 2006).

de la Organización en la respuesta ante urgencias y el hecho casi seguro de la continuación o futura extensión de estas labores requieren que se emprenda un examen más fundamental de la cuestión de los recursos de personal.

373. En línea con las recomendaciones de la evaluación, se introdujo el Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA) para que aportase a la FAO la capacidad necesaria para reaccionar de forma inmediata a las crisis antes de tener asegurada la financiación de donantes. En la práctica, el SFERA ha proporcionado a la FAO un mecanismo para gestionar fondos sin asignar, pero dispone de muy pocos fondos que no estén vinculados con urgencias o donantes concretos. En ausencia de compromisos específicos de los donantes la respuesta de la FAO sigue acusando graves limitaciones, como se documentó en la reciente evaluación de la actividad de emergencia relacionada con la langosta del desierto.

374. La eficacia de la respuesta en situaciones de urgencia de la FAO también ha quedado limitada por los problemas internos de la Organización relacionados con la existencia de una doble línea de mando entre las divisiones técnicas. Esta división de la línea de mando supuso una dificultad enorme en la Campaña contra la langosta del desierto de 2003-05 y, con anterioridad, en las respuestas ante plagas vegetales y enfermedades del ganado. La más reciente campaña sobre la gripe aviar intentó aplicar las enseñanzas derivadas de lo anterior y estableció una única línea de mando en la división técnica y la cooperación técnica donde la división de emergencias (TCE) desempeñó una función de apoyo a las operaciones. No obstante, el proyecto de informe del examen en tiempo real de la gripe aviar ha determinado que todavía existen dificultades, señalando especialmente el hecho de que los directores técnicos no son necesariamente buenos directores de operaciones. La responsabilidad de la gestión de las principales campañas contra plagas y enfermedades debería asignarse seleccionando un director de operaciones específico con capacidades de gestión probadas. No existe ninguna fórmula institucional aplicable a todas las situaciones.

375. En general, los FAOR están poco capacitados para gestionar las labores en situación de urgencia sobre el terreno. Exámenes recientes indican que las relaciones entre los FAOR y los coordinadores de emergencia del país han mejorado notablemente, pero también reflejan la persistencia de las dificultades relativa a la línea de autoridad. La TCE debería estar preparada para delegar autoridad como responsable del presupuesto operacional al propio país con más frecuencia que la que muestra actualmente.

376. En este informe se presentan otros factores como causas fundamentadas del bajo rendimiento y, en especial, de la lentitud de la respuesta, que son concretamente la falta de flexibilidad de los procedimientos de la Organización, la dificultad de manejar los instrumentos contractuales, la delegación insuficiente de la autoridad y la extrema complejidad de las cadenas de aprobación. Tal y como se indica en otras partes del presente informe, los esfuerzos recientes (2006) por agilizar los procedimientos y aumentar las delegaciones son muy apreciados, pero los cambios implementados en la práctica hasta la fecha han sido limitados. Es especialmente evidente en los casos de las urgencias para las que la Organización debe estar preparada a fin de asumir niveles mayores de riesgo fiduciario para así minimizar los riesgos mucho más importantes relacionados con el retraso de la respuesta y los altos costos derivados de la longitud y la ineficacia de los procesos. En su reunión de junio de 2007, el Consejo de la FAO solicitó al Servicio de Evaluación de la FAO que realizara un examen de procesos destinado a evaluar estas cuestiones, lo que constituye un avance muy favorable en opinión de la EEI.

Pertinencia y eficacia de la función de la FAO en la rehabilitación inmediata después de una guerra o un desastre natural.

377. Hasta hace muy poco tiempo, la actividad principal de la FAO en su labor en situaciones de urgencia era el suministro de insumos agrícolas (“semillas y herramientas”) con el objetivo de capacitar a los agricultores para reanudar de inmediato la producción y, por tanto, generar alimentos e ingresos, en lugar de prolongar la dependencia sobre la ayuda alimentaria. Aunque esta actividad continúa formando parte de la labor de la Organización, actualmente un creciente número

de ONG prestan los mismos servicios, y normalmente con más rapidez que la FAO. Convenientemente, la Organización realiza cada vez más solicitudes a las ONG para el envío real de los insumos a los agricultores.

378. Las evaluaciones de Sierra Leona, el tsunami y el Cuerno de África han detectado que la ayuda de la FAO con activos de sustitución está mal destinada a individuos o incluso comunidades, y que los activos como las semillas no llegan con relativa frecuencia a su destino a tiempo para su siembra para la siguiente temporada de cultivo. No obstante, cabe destacar que la determinación del destinatario que realiza la FAO no es en absoluto peor que la de la mayoría de las organizaciones, y que con frecuencia las comunidades que valoran la igualdad en la distribución de bienes gratuitos encuentran dificultades a la hora de determinar objetivos precisos. La pregunta principal es si la comunidad internacional en general continúa centrándose en exceso en las “semillas y herramientas” en lugar de realizar un análisis más diferenciado de los elementos necesarios para “reconstruir mejor”. La FAO merece el reconocimiento de haber discernido este problema y haber desarrollado políticas para solucionarlo, aunque todavía se hayan llevado por completo a la práctica.

379. Ahora, la FAO ha extendido su función a la evaluación rápida de los requisitos necesarios para la reconstrucción de las condiciones de vida basadas en la agricultura, la prestación de apoyo técnico y servicios de coordinación a otros y el suministro de insumos más específicos que simplemente semillas y herramientas. Estas nuevas actividades han sido especialmente visibles en las respuestas ante el tsunami y las sequías africanas y en las situaciones de posguerra, donde la FAO ha podido emplear fondos de rehabilitación para la primera fase de las iniciativas de desarrollo. En el caso del tsunami, la ayuda de la FAO permitió garantizar que los barcos de pesca nuevos y reparados eran más seguros y eficaces. La supervisión de los esfuerzos en materia de pesca por la sostenibilidad de los recursos también formó parte de sus actividades. En África, el desarrollo de los sistemas de suministro de semillas, el riego a pequeña escala, la mejora de la yuca, la agricultura de conservación y los mercados ganaderos han desempeñado un papel importante. Todavía no se han realizado evaluaciones de seguimiento para determinar el alcance y la sostenibilidad del impacto, pero estos nuevos enfoques y capacidades institucionales resultan prometedores y deberían ser bien recibidos. Además, y especialmente en África donde los desastres son recurrentes, la FAO ha empezado a desarrollar marcos de sostenibilidad, si bien esto no se refleja todavía de manera adecuada en las solicitudes de financiación de donantes.

380. En algo menos de la mitad de los informes por país de la EEI en los que se mencionaba explícitamente la labor en situaciones de urgencia, se describía la “rehabilitación y reconstrucción” durante la etapa de recuperación inicial y posteriormente como un ámbito en el que la FAO ha desempeñado y debería continuar desempeñando un papel principal. La EEI observó que los socios de todo tipo, los gobiernos nacionales y los donantes consideraban que la FAO tenía una papel esencial en la valoración de las necesidades para la rehabilitación agrícola, la planificación, el asesoramiento técnico y la coordinación general de las partes implicadas en las intervenciones agrícolas. También se concedía importancia a la prestación de normativas más estratégicas y orientación técnica a los gobiernos. En los países con más tendencia a sufrir crisis continuadas y recurrentes, esta importancia se extendía también a otros ámbitos, desde proporcionar un foro neutro y coordinar la preparación para afrontar los desastres hasta garantizar el suministro de semillas e identificar los hogares y comunidades más vulnerables. Pese a todo, las opiniones sobre la FAO en calidad de suministrador de hecho de insumos no eran tan homogéneas. Una vez más, la mayor crítica hacia la Organización era su ineficacia y lentitud. Para muchos, la función real de la FAO era apoyar el proceso de prestación de ayuda, no realizar dicha prestación en sí misma.

Pertinencia y eficacia de la función de la FAO en la lucha contra las enfermedades animales y las plagas vegetales

381. En el 57 % de las visitas de la EEI a países en las que se mencionó la labor en situaciones de urgencia, se hizo especial hincapié en la preeminencia de la FAO en enfermedades animales y plagas vegetales transfronterizas. Los equipos de la EEI escucharon una y otra vez que

sencillamente no existían fuentes de suministro creíbles alternativas a los servicios prestados por la Organización.

382. En lo que respecta a la langosta del desierto, la FAO coordina la supervisión mundial y, en caso de brote, la respuesta internacional. La evaluación de 2007 sobre la Campaña contra la Langosta del Desierto de 2003-05 señaló graves problemas operativos y observó que la FAO necesitaba integrar con mayor eficacia un enfoque general de las condiciones de vida a la hora de luchar contra la langosta sin dejar de lado los aspectos medioambientales y de salud humana. Una vez dicho esto, la evaluación concluía de manera muy positiva afirmando que las medidas de supervisión y control inicial habían prolongado los intervalos entre los brotes de langosta. Cuando estas plagas se producen, y como resultado de las alertas, coordinación y aportes operativos de la FAO, la comunidad internacional ha logrado acabar con los brotes con más rapidez y menos daño a las condiciones de vida. En otras palabras, la Organización ha influido en gran medida en esta plaga y en el daño que provoca en las condiciones de vida de las personas.

383. Otros ejemplos de la labor de la FAO en urgencias por plagas animales o vegetales son:
- a) saltamontes del arroz y el barrenador mayor de los granos en África: FAO consiguió reducir la extensión de estos problemas y asistió en el desarrollo de estrategias de lucha a partir de medidas de control contra las variedades resistentes;
 - b) labores de ganadería para la eliminación de la peste bovina: esta cuestión se estudiará posteriormente en este capítulo en relación con los programas técnicos;
 - c) las actividades actuales sobre la gripe aviar: el primer informe de la evaluación en tiempo real (2007), que es aún proyecto de informe, volvió a detectar importantes problemas operativos, pero determinó que la FAO había contribuido enormemente a la supervisión, gestión y control de enfermedades.

384. Así, la EEI determinó que la ventaja de la FAO en la gestión de enfermedades animales y plagas vegetales ha sido su capacidad para proporcionar una respuesta global conjunta que aúna la gestión de enfermedades y plagas con la supervisión mundial, los foros de debate y los instrumentos legislativos internacionales y la movilización y coordinación de recursos. Es posible realizar mejoras, especialmente en lo que respecta a la gestión económica y la atención a los medios de vida, si bien es cierto que la FAO posee una ventaja comparativa absoluta. Dicha ventaja comparativa, no obstante, podría verse amenazada por la continua erosión de la capacidad técnica.

Bases de datos y estadísticas

385. Además de las entrevistas realizadas durante las visitas a países, la EEI llevó a cabo una encuesta entre todas las oficinas de estadísticas nacionales y 22 expertos en estadística superiores de África. La tasa de participación fue desalentadora (sólo se recibieron el 20 % de respuestas de los 215 cuestionarios enviados), de modo que, además de apoyarse en las entrevistas y en un documento de trabajo sobre antecedentes previamente solicitado⁷¹, la EEI se basó en las evaluaciones completadas⁷².

Antecedentes y contexto

386. La FAO ha dado una elevada prioridad a las estadísticas desde su creación en 1945. Actualmente, la Organización cuenta con el mayor y más completo repertorio de datos básicos relativos a las esferas de su mandato, con la posible excepción de algunos ámbitos del comercio. FAOSTAT abarca por sí misma 800 productos básicos agrícolas y 250 productos de pesca y

⁷¹ Michael Ward y Tim Marchant.

⁷² Una evaluación (2003) de las Actividades relacionadas con las estadísticas agrícolas en el contexto de FAOSTAT (la extensa base de datos de la FAO que abarca los ámbitos de agricultura, agua, silvicultura y pesca), que también incluía respuestas a un cuestionario; y una autoevaluación realizada por las unidades técnicas implicadas con insumos externos de apoyo técnico a los Estados Miembros para el desarrollo estadístico y la iniciativa FAO/Banco Mundial/Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para la estadística agraria en África (2006).

silvicultura (contiene 1 000 millones de puntos de datos, de los cuales 40 millones se actualizan anualmente; el sitio de FAOSTAT recibe más de 10 000 visitas diarias y se descargan de ella más de 10 millones de documentos cada día). El acceso al sitio ha aumentado desde el lanzamiento de FAOSTAT2. Sencillamente, no existe otra fuente para la mayoría de los datos agrícolas mundiales y ninguna otra organización ha intentado competir con la FAO en la producción continuada de información agrícola básica de ámbito mundial.

387. FAOSTAT2 promete mejoras significativas e incluye documentación de metadatos, códigos de evaluación de calidad sobre los datos y vínculos mejorados entre los subsectores. Algunas características nuevas de FAOSTAT2 son un repertorio de metadatos más completo⁷³ y documentación nueva que complementa los propios datos.

388. Las disposiciones organizativas para las estadísticas de la FAO son básicamente las siguientes:

- a) las estadísticas básicas se producen en FAOSTAT, gestionada por la División de Estadística (ESS), que incluye las estadísticas de cultivos y ganadería generadas por la ESS y los datos procedentes del Departamento Forestal y el Departamento de Pesca y Acuicultura relativos a sus sectores. El censo agropecuario decenal coordina las encuestas por muestreo nacionales según un marco común básico. La cartografía de la inseguridad alimentaria mundial requiere un índice complejo calculado a partir de otros datos de base, especialmente sobre la pobreza;
- b) el Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura se gestiona de forma independiente en la División de Comercio y Mercados (EST) y proporciona información sobre la oferta y la demanda de alimentos, especialmente a nivel nacional, pero en algunos casos también a nivel subnacional. La EST también mantiene hojas de balance de productos básicos que incluyen datos sobre su producción, consumo, comercio y existencias;
- c) otras bases de datos importantes son compiladas y gestionadas directamente por las unidades técnicas. Algunas de ellas, que se estudian en las secciones siguientes relativas a diversos programas técnicos, proporcionan información sobre: suelos, zonas agroecológicas, agua dulce, atlas integrado de los océanos, cubierta forestal, recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, distribución de las plagas vegetales, asistencia al desarrollo de la agricultura, legislación nacional sobre alimentación y agricultura y normas alimentarias y fitosanitarias.

389. La FAO ha reducido considerablemente el porcentaje de recursos del Programa Ordinario para labores técnicas centradas en las estadísticas (una reducción del 32 % en la asignación proporcional entre 1994-05 y 2006-07). Por otra parte, se asignaron de forma especial y extraordinaria 2 800 millones de USD a un proyecto de actualización de FAOSTAT a FAOSTAT2 (que acaba de finalizar). Asimismo, en 2004-05 se gastaron aproximadamente 2 500 millones de USD de recursos extrapresupuestarios en labores normativas para este ámbito y se han proporcionado recursos, en su mayor parte procedentes de la Comisión Europea, para el establecimiento de sistemas de vigilancia alimentaria y alerta temprana en el nivel nacional y subregional en África. En el caso de Somalia, esto se ha extendido también a la cartografía de los recursos naturales.

390. Las restricciones fiscales generalizadas que se aplicaron en una gran parte del mundo en la década de los 90 perjudicaron especialmente a las capacidades nacionales en estadística. Cada vez más datos pertenecen ahora al sector privado, de manera que el sector público no tiene acceso privilegiado a ellos y puede estar obligado a pagar por la información. Por consiguiente, los gobiernos nacionales recortaron los recursos para estadística básica al mismo tiempo que la FAO.

⁷³ Los metadatos incluyen conceptos y definiciones, clasificaciones, símbolos, unidades y factores de conversión, metodología estadística, publicaciones de datos e indicadores de calidad de los datos.

La estadística agrícola en sí misma ha recibido menos atención debido a la pérdida de importancia de la agricultura para las economías y a la competición de las demandas y las prioridades.

391. En lo que respecta a los países en desarrollo, la estadística en general y la estadística agrícola en particular han tenido poca prioridad para los donantes, aunque existen al menos algunos indicios de un posible cambio al respecto, motivado por la creciente comprensión de la necesidad de disponer de datos coherentes sobre los indicadores clave para el establecimiento y desarrollo de normativas, planificación y supervisión fiables. Al Plan de Acción de Marrakech para la Estadística (2004)⁷⁴, que fomenta el apoyo de los donantes a la creación de capacidad estadística, siguió la creación de PARIS 21, una iniciativa que tenía por objetivo dotar antes de 2010 a todos los países de ingresos bajos con una estrategia nacional para el desarrollo estadístico (NSDS) relativa a los datos de producción y gestión nacionales para todos los indicadores OMD.

Calidad de los servicios y resultados de estadística básica

392. **Series de datos de cultivos y ganadería:** Las respuestas a los cuestionarios de la evaluación de 2003 determinaron que, salvo algunas excepciones relacionadas con los datos demográficos y comerciales, prácticamente todos los gobiernos calificaron a la FAO como una fuente de estadísticas agrícolas más valiosa que el resto de organizaciones. La encuesta de la EEI observó un grado de apreciación muy alto del recurso, pero percibió descontento con respecto a la calidad de los datos básicos de la FAO sobre cultivos y ganadería. Una gran parte de este descontento hacia la calidad de los datos se refiere a ámbitos ajenos al control directo de la Organización. Los datos proporcionados por los países han perdido calidad a medida que disminuían los recursos asignados a las estadísticas agrícolas. La FAO no dispone de los recursos necesarios para corregir los datos incompletos o cuestionables o generar nuevos datos sobre estos temas. La EEI confirmó la gravedad de la situación. El suministro de datos anuales para FAOSTAT relativos a Asia y el Pacífico (el mayor suministrador de datos de las regiones en desarrollo) se ha reducido hasta sólo el 50 % para la producción de cultivos y el 20 % para la ganadería. El examen indicó que, para África, estas cifras se limitaban al 30 % y 10 % respectivamente a finales del decenio de 1990. Actualmente han mejorado, elevándose por lo menos al 50 % en todos los países que presentaron sus informes y para todos los ámbitos, incluida la producción, el comercio y los precios. La cobertura de los totales mundiales ha crecido hasta el 90 %. El problema parece ligeramente menos crítico en pesca y silvicultura, pero incluso en este caso los datos de la pesca de captura sólo abarcan el 75 % del total. Además, para el 15 % de las cantidades de captura sobre las que se ha informado no se identificó en el nivel de la especie o, ni siquiera, de la familia, lo que reduce la utilidad de las estadísticas.

393. **Pesca:** En la década de los 90, la FAO revisó la totalidad de la serie temporal de estadísticas sobre producción pesquera, separando la producción acuícola y la de la pesca de captura y anticipando su inicio a los años 50. Otra base de datos, FISHERS, contiene las cifras de personas que se dedican a la pesca, en forma de promedios anuales, desde 1961. A partir de 1990, incluyen el empleo en acuicultura y el desglose por sexos.

394. **Silvicultura:** Las evaluaciones de los recursos forestales mundiales realizadas por la FAO se han beneficiado del acuerdo sobre el uso de un formato común establecido en colaboración con los Estados Miembros y otras instituciones asociadas, como la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). El departamento está realizando actualmente un segundo Cuestionario conjunto del sector forestal con Eurostat, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) y la OIMT, apoyándose en más de diez años de cuestionarios conjuntos sobre productos forestales llevados a cabo por la FAO, la CEPE y Eurostat.

⁷⁴ Segunda Mesa Redonda Internacional sobre la gestión de los resultados del desarrollo, Marrakech, Marruecos, febrero de 2004.

395. **El programa del censo decenal agropecuario:** Este censo pretende proporcionar referencias comparables para los datos mediante la aplicación de metodología y definiciones comunes. Los participantes en el cuestionario y los entrevistados destacaron que los censos anteriores se habían aplicado como operaciones independientes, sin estar vinculados con las series de producción de datos continuados o sin ser necesariamente compatibles con ellas. Señalaron la necesidad de integrar el censo y las encuestas de seguimiento en la generación de datos anuales. Asimismo, esperaban que el nuevo Censo Agropecuario 2010 ayudara a corregir esta cuestión.

396. Algunos países han reemplazado el censo agropecuario por un módulo integrado en un censo más amplio, mientras que otros han reducido su escala e intensidad de muestreo. A la vista del elevado costo de las encuestas por hogares, el cambio a las encuestas integradas que permiten alcanzar diversos objetivos debería ofrecer la mejor relación calidad/precio, pero conlleva desventajas. Las encuestas contienen demasiada información y son más difíciles de administrar y analizar. Asimismo, pueden responder peor a las necesidades de usuarios concretos. La complejidad del análisis significa también que la generación de los resultados se prolonga. Debido al menor interés general por la agricultura y, en muchos países, al descenso de su importancia económica, la información agraria ha ocupado un papel menos importante en las encuestas.

397. Para el censo de 2010, la FAO está intentando incluir el censo agrario en el mismo marco de hogares que el censo de la población mundial. La División de Población de las Naciones Unidas y el FNUAP, que apoyan el censo de la población, están de acuerdo con este enfoque.

398. **Base de datos de productos básicos y comercio:** La evaluación de productos básicos y comercio (2007) observó que “el análisis de los productos básicos continúa desarrollándose en general como antes, con la existencia de diferencias entre las bases de datos de las divisiones y las series de datos de FAOSTAT, que en teoría deberían reflejar las mismas características del mercado. Según este informe, a medida que avance la transición de FAOSTAT hacia su nuevo sistema de datos, debería reducirse la necesidad de que la División de Comercio y Mercados conserve repertorios de datos independientes. Si la situación evoluciona como se espera, al menos uno de los motivos del mantenimiento de bases de datos independientes desaparecería, por lo que los datos de FAOSTAT deberían estar más actualizados gracias a los informes proporcionados por los países”. La evaluación recomienda también que se preste menos atención al análisis de los productos básicos a corto plazo y a la interrupción de muchas de las bases de datos de productos básicos independientes.

399. **El Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura (SMIA),** creado en 1975, es una de las principales fuentes de información sobre la oferta y la demanda de alimentos a nivel regional y nacional, con especial atención a los países con riesgo de inseguridad alimentaria. El sistema basa en gran parte sus valoraciones en una base geográfica informatizada. Comprende el trazado de mapas a partir de imágenes de satélite de la cobertura de nubes, la vegetación y las lluvias estimadas. El sistema evalúa razonablemente bien la situación de la sequía a partir de estas imágenes, pero no es capaz de gestionar los desastres naturales que surgen de forma repentina, como las inundaciones o las urgencias debidas a guerras civiles. Por lo tanto, esta base se complementa enormemente con un intercambio de datos en foro abierto, que compila datos procedentes de gobiernos, organismos internacionales, ONG, comunidades locales y organismos de productos básicos internacionales. Si bien es frecuente que las ONG con presencia en el terreno y, en algunos países, la prensa local identifiquen situaciones locales de escasez de alimentos con más rapidez que otras organizaciones, su determinación de la escala de la escasez no siempre es correcta. En ocasiones, el SMIA puede generar estimaciones bastante precisas en el nivel subnacional. Los resultados del sistema se unen a las misiones conjuntas FAO/PMA para la evaluación de los cultivos y el suministro de alimentos en los países que, según se ha determinado, corren un peligro especial al respecto y que con más probabilidad requerirán asistencia alimentaria importante, aunque los recursos destinados a estas misiones se han reducido. En Etiopía, se han realizado pruebas con imágenes más precisas y validación en el terreno con el objetivo de determinar si se puede mejorar la exactitud y fiabilidad de los datos.

400. **Los sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias (SICIAV):** Estos sistemas proporcionan a los países un conjunto de herramientas, asesoramiento y apoyo para el desarrollo de sistemas adecuados a sus propias necesidades a nivel de la comunidad, local y nacional. Todavía no se dispone de recursos para la aplicación generalizada en el ámbito nacional, pero está incluido en el paquete de financiación básico de la Comisión Europea para la FAO.

401. Se procedió a la revisión de nueve evaluaciones sobre siete proyectos sobre el terreno (cinco en África y dos en Asia) en apoyo de los sistemas de información sobre seguridad alimentaria y nutrición. Los donantes consideraban a la FAO como una organización sólida a la hora de sustentar estos proyectos, debido a la normativa subyacente a la metodología del SMIA y los SICIAV y a su neutralidad. También se destacó que mostraba un carácter generalmente participativo, tanto con sus socios integrados en los gobiernos como con los donantes, la sociedad civil y las ONG internacionales, en su enfoque de las labores de diseño de sistemas y productos informativos. Un donante cambió la ejecución de un proyecto inicialmente del PMA a la FAO, en parte para evitar el sesgo hacia las necesidades de ayuda alimentaria.

402. **Refuerzo de la capacidad estadística:** FAO ha sido el principal proveedor de ayuda a países para la creación de capacidad en materia de estadística agraria, pero ya no lo es. Esto refleja parcialmente el hecho de que actualmente las estadísticas se perciben más como un conjunto total integrado que como estancos sectoriales. Además, debido a su límite de dos años, el instrumento de asistencia técnica principal de la FAO, el PCT, no está preparado para apoyar la creación de capacidad estadística.

403. La FAO ha trabajado en el desarrollo y la experimentación de countrySTAT, una versión a nivel nacional de FAOSTAT, con el objetivo de fomentar una mayor armonía de las estadísticas agrícolas con el estándar de la FAO y de facilitar la carga de datos a FAOSTAT2. Existen no obstante motivos para la precaución. El paquete que la FAO está promocionando ante los países no integra todos los tipos de estadísticas, sino que tiene un carácter sectorial. Este paquete compite con paquetes más generalizados desarrollados por otros organismos, incluido el Banco Mundial. Si la FAO difunde un paquete de este tipo, tendrá que proporcionar capacitación para él no sólo ahora, sino también en el futuro, y los recursos necesarios para su mantenimiento. Hasta la fecha, no existen indicaciones de disposiciones a este respecto.

Pertinencia y resultados

404. Internamente, las bases de datos de la FAO son muy utilizadas para la producción de análisis, publicaciones sobre “el Estado mundial” y proyecciones. Los principales usuarios externos de FAOSTAT son la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE y EUROSTAT. Las estadísticas mundiales de la FAO se citan de forma continua y se emplean extensivamente en los análisis mundiales de los académicos, las instituciones de investigación y los gobiernos. También se usan de manera generalizada en el sector privado. Otros organismos y productores de compendios mundiales seleccionan los datos que necesitan, los compilan y los vuelven a lanzar. Tal y como confirmó la evaluación de 2003, no existen otras fuentes de datos similares. La interacción entre la FAO y las unidades de estadística nacionales se percibía generalmente como satisfactoria.

405. El SMIA es una de las más importantes fuentes de referencia sobre necesidades de asistencia alimentaria y ayuda en otras situaciones de urgencia. Los principales usuarios del sistema son los donantes, aunque algunos países también utilizan los datos con frecuencia. Las visitas a los países de los equipos de la EEI observaron que las herramientas y el asesoramiento proporcionados en SICIAV habían resultado de gran utilidad para los países, y que este enfoque era considerado de manera muy favorable por su vinculación del desarrollo del sistema normativo con la aplicación en el país.

406. La influencia de la FAO en la normativa en materia de estadística ha quedado muy reducida. Los expertos en estadística de la FAO contribuyeron enormemente a la ciencia

estadística, especialmente en la década de los 70, cuando la Organización era un impulsor reconocido del desarrollo de las metodologías de encuestas para la medición de la producción agrícola y desarrollaba un papel fundamental en el desarrollo de índices, comparativas internacionales de precios de mercado y contabilidad económica agrícola. La EEI detectó que, aunque se sabe que muchas de las metodologías desarrolladas hace 20 ó 30 años son susceptibles a errores y que su gestión implica costos elevados, la FAO continúa defendiendo su aplicación. En 2001, un taller de la Comisión africana de estadísticas agrícolas recomendó a la FAO que realizara estudios metodológicos sobre métodos alternativos para la recopilación de datos sobre la superficie cultivada y la producción agrícola.

407. Las entrevistas de la EEI indicaron que la influencia de la Organización sobre el programa de Marrakech es escasa o inexistente y que la FAO ya no estaba produciendo los productos intelectuales para las estadísticas básicas. Al menos desde el año 2000, la FAO no ha presentado temas para debate o aprobación ante la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Éste no es el caso de los sistemas de información sobre alimentación e inseguridad alimentaria en los que la Organización se está mostrando altamente innovadora. Parece existir una cierta repetición con el PMA y una necesidad de aumentar la sinergia con respecto a las evaluaciones de nutrición, especialmente con UNICEF.

408. En el Capítulo 6, la EEI recomienda criterios para la agilización institucional y algunas esferas con posibilidad de consolidación. Una de las esferas que sugirió para examen afecta al Departamento de Desarrollo Económico y Social, en el que podría existir la posibilidad de unir todas las labores sobre datos alimentarios y agrícolas y proyecciones en una única División (si bien es cierto que de los datos relativos a la pesca y el sector forestal deberían seguir encargándose los correspondientes departamentos, pues en ambos casos la integración permite lograr grande sinergias y reducir los costos). La EEI considera que tal consolidación podría imbuir de un nuevo dinamismo a la labor de la FAO en materia de estadísticas y datos.

TRABAJO EN LOS SECTORES TÉCNICOS

*Producción de cultivos, ingeniería agrícola, protección fitosanitaria y plaguicidas*⁷⁵

Recursos fitogenéticos

409. Durante varias décadas, la FAO ha dirigido y facilitado un proceso mundial relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (RFAA). En 1996, 150 países acordaron un Plan de acción mundial para la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura como base para la seguridad alimentaria, la utilización sostenible y el fomento de la capacidad a nivel nacional e internacional. En 2001, la Conferencia de la FAO aprobó el Tratado Internacional sobre los RFAA. La primera reunión tras la ratificación se celebró en 2006 (uno de los tratados ratificados más rápidamente en la historia de las Naciones Unidas). Los objetivos del Tratado son la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y la distribución equitativa de los beneficios derivados de su uso, en armonía con el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el Tratado se prevé un mecanismo de financiación.

410. **Resultados:** Las actividades se realizan en estrecha colaboración con diversas instituciones, como Bioversity International (anteriormente IPGRI) y otros centros del GCAI. El trabajo de la FAO y de su Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura ha contribuido a la racionalización de los bancos de genes y la mejora de la colaboración entre estos bancos y los ganaderos. En virtud de otros acuerdos, la FAO tiene en depósito los bancos de genes de los centros del GCAI para la comunidad internacional. La aprobación del Tratado impulsó la creación del Fondo Mundial para la Diversidad de Cultivos, un fondo independiente con oficinas en la FAO cuyo objetivo es llegar a ser una fuente importante para el fortalecimiento de la

⁷⁵ Lukas Brader preparó un documento de trabajo para la EEI.

labor de conservación a nivel mundial. Desde entonces se ha avanzado para mejorar la disponibilidad de información sobre RFAA mediante sistemas nacionales e internacionales como el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre los Recursos Fitogenéticos (WIEWS), la Red de información sobre los recursos genéticos para todo el sistema (SINGER) y una variedad de sistemas regionales y nacionales. Hasta la fecha se han logrado avances considerables, que están contribuyendo al desarrollo de bienes públicos nacionales y mundiales que arrojan beneficios tangibles en relación con la agrobiodiversidad y los recursos genéticos de los cultivos.

Producción de cultivos

411. Como proporción del total de recursos de la FAO, ha habido un desplazamiento de la producción de cultivos (228 proyectos en 1989 frente a únicamente 71 proyectos que no eran de emergencia en 2006) hacia los ámbitos de apoyo a la elaboración de instrumentos mundiales en materia de protección fitosanitaria, plaguicidas, inocuidad de los alimentos y recursos fitogenéticos. Además, el resto de la labor de la FAO relacionada con la tecnología de producción de cultivos se ha desplazado hacia un enfoque de sistemas (en lugar de un único cultivo), excepto en el ámbito de los cultivos hortícolas y el arroz, que continúan gestionándose de forma independiente en su mayor parte. Entre los temas de los sistemas figuran los siguientes: agricultura urbana y periurbana; integración de los sistemas de cultivos, pastos y ganado; producción y biodiversidad en los sistemas de cultivos y pastizales; buenas prácticas agrícolas y agricultura orgánica; agricultura de conservación (sin labranza); cultivos alternativos; y nutrición de las plantas. Esto comporta también la atención al apoyo a diversas redes mundiales y regionales incluida la horticultura, los pastos en diferentes zonas agroecológicas, una red de biotecnología para América Latina y el Caribe, y el mejoramiento de las plantas y la biotecnología en África. Como se vio en el contexto de la cooperación técnica, la tecnología de producción de cultivos es la esfera de la labor de la FAO que cuenta probablemente con una mayor aportación de otras fuentes de asistencia y donde los propios países en desarrollo han creado ahora la mayor capacidad nacional. Por tanto, los trabajos deben examinarse en este contexto.

412. La **Comisión Internacional del Arroz** se creó poco después que la propia FAO, en 1948. Las reuniones de la Comisión se han reducido ahora a una cada cuatro años. En 2006, la Comisión llevó a cabo una autoevaluación y envió un cuestionario a sus 61 miembros, de los cuales sólo 15 respondieron, lo que indica la escasa importancia que se otorga a la labor de la Comisión. Los 15 miembros que respondieron al cuestionario señalaron que la Comisión estaba dominada por consideraciones tecnológicas que se tratarían mejor en otros ámbitos y que había fracasado a la hora de abordar cuestiones sobre políticas.

413. Se han elaborado **bases de datos**, como EcoCrop, que es un instrumento de apoyo a la adopción de decisiones para ayudar a identificar cultivos alternativos adaptados a condiciones agroecológicas concretas, y HORTIVAR, que proporciona información sobre el rendimiento de los cultivos de fruta y verduras en diferentes zonas agroecológicas. En el Índice sobre pastizales se recogen 701 especies y 84 perfiles de países, de los que hay una gran demanda. Ahora está previsto establecer un enlace entre las recomendaciones sobre producción de cultivos procedentes de diversas bases de datos, pero parece poco probable que surja una base de datos mundial que constituya una fuente de información importante para la adopción de decisiones a nivel local.

414. **Semillas:** En las décadas de 1970 y 1980, la FAO tuvo un papel destacado en el desarrollo de la industria de las semillas en el sector público. Sin embargo, casi toda la producción de semillas de alto valor se realiza actualmente en el sector privado. La mayoría de las actividades recientes se han centrado en emergencias (por ejemplo, prestación de apoyo a la distribución de semillas en casos de emergencia y reconstrucción de la capacidad nacional después de una emergencia).

415. **Horticultura:** Un proyecto normativo centrado en un enfoque de la cadena completa ha ido seguido por una iniciativa multidisciplinaria dedicada a la horticultura para la mejora de la salud y los medios de vida, con la OMS como asociado principal. Esta labor se centra fundamentalmente en mecanismos de apoyo al fomento de la capacidad y la adopción de decisiones técnicas a fin de promover el desarrollo sostenible del sector hortícola. El Servicio de

Nutrición también ha tenido una participación activa en algunos de estos trabajos, especialmente en relación con los huertos familiares. El apoyo de varios años a programas sobre agricultura urbana y periurbana en África, Asia y América Latina ha dado como resultado modelos de conceptos y estrategias.

416. **Nutrición de las plantas:** Tomando como base los amplios conocimientos adquiridos mediante el programa de fertilizantes de la FAO y otros ensayos y demostraciones sobre respuesta a los fertilizantes, se ha elaborado una base de datos, FERTISTAT. Esta base de datos, que debe perfeccionarse para facilitar el acceso de los usuarios, podría ampliarse para incluir información sobre recomendaciones relativas a diferentes cultivos, países y zonas agroecológicas, y sobre ordenación integrada de los suelos y la nutrición de las plantas.

417. **División Mixta FAO/OIEA:** Esta división presta asistencia a los Miembros de la FAO y el OIEA en relación con el uso adecuado y en condiciones de seguridad de técnicas nucleares (isótopos y radiación) y biotecnologías afines en alimentación y agricultura. Se presta apoyo y asesoramiento a los sistemas nacionales de investigación agrícola, así como a las instituciones académicas, mediante redes de investigación internacionales y regionales y mediante proyectos de investigación coordinados, proyectos de cooperación técnica y cursos de capacitación. Los institutos participantes en los proyectos de investigación coordinados reciben entre 8 000 y 10 000 USD anuales durante cinco años, y proyectos de cooperación técnica. Entre las actividades que reciben este tipo de apoyo figuran prácticas de ordenación integrada de los suelos y los nutrientes de las plantas, transferencia de genes importantes desde el punto de vista agronómico para el desarrollo de nuevas variedades de mayor calidad, resistencia a las plagas y enfermedades o tolerancia al estrés.

418. **Resultados:** La falta de información y ejemplos disponibles para la EEI acerca de la labor normativa de la FAO sobre producción de cultivos resulta en sí misma indicativa. En horticultura, hay algunos indicios de que el enfoque general elaborado en relación con la mejora de los ingresos y la nutrición en zonas urbanas y periurbanas ha tenido repercusiones más allá de los proyectos de la FAO. En lo que respecta a las semillas, en general se considera que las directrices elaboradas para casos de emergencia han sido de utilidad para los propios programas de la FAO y aportan además ayuda y orientación a otros asociados en la respuesta a las emergencias. Las actividades para adecuar las normas y ampliar los mercados de semillas transfronterizas mediante la armonización de normas y reglamentos relativos a semillas han dado lugar a un acuerdo de los países miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO) y se está trabajando al respecto en otros países.

419. En la evaluación de 2003 sobre producción de cultivos de la FAO se puso de manifiesto que la mayoría de los proyectos llevados a cabo por la División Mixta FAO/OIEA eran pertinentes para los contextos agroecológicos concretos de los países en cuestión. Sin embargo, el resultado final y la rapidez con que las nuevas variedades resultantes podían ponerse a disposición general de los agricultores a menudo se vieron afectados por la falta de recursos locales para realizar ensayos eficaces sobre el terreno y la falta de cooperación entre los organismos nacionales de energía atómica y los sistemas de investigación agrícola en los sectores público y privado. La EEI ha revelado también que gran parte de esta labor se centra en el mejoramiento mediante mutación, que ha dejado de ser uno de los aspectos principales de los avances logrados mediante biotecnología.

Elaboración de productos agrícolas, mecanización y manipulación y almacenamiento después de la recolección

420. Estas esferas de trabajo, de las que se ocupa la División de Infraestructura Rural y Agroindustrias, no han sido evaluadas desde 1999. Desde entonces, las labores en el ámbito de la mecanización se han suspendido virtualmente. La elaboración de productos agrícolas se realiza ahora principalmente en el sector privado, y la tecnología es muy variada y especializada. En lo que respecta al almacenamiento en las explotaciones agrícolas, los pequeños agricultores tienen muchos competidores, como ONG que realizan trabajos de desarrollo y extensión sobre el terreno. Los Miembros asignaron baja prioridad a la labor en este ámbito dado que existe mucha

competencia y la FAO goza de escasa ventaja comparativa. En el bienio actual se ha señalado la intención de reorientar el programa hacia las industrias agrícolas y las infraestructuras rurales. Si bien se acoge favorablemente desde un punto de vista conceptual, la EEI no puede ofrecer ninguna evaluación acerca de una modificación tan reciente.

Langosta del desierto

421. Alrededor de 60 países son vulnerables a la invasión de langosta del desierto, una plaga transfronteriza de gran movilidad que no puede ser controlada eficazmente por los países en solitario. En 1951, la FAO estableció un comité asesor técnico sobre la langosta del desierto que se convirtió después en el Comité de Lucha contra la Langosta del Desierto (CLLD), integrado actualmente por 65 estados miembros. Existen tres comisiones regionales que agrupan a los principales países de donde proceden las langostas del desierto. La FAO hace un seguimiento de la situación mundial de la langosta del desierto basándose en los informes que presentan las unidades nacionales de lucha contra la langosta y en la información meteorológica.

422. **Resultados y efectos:** Los sistemas de alerta temprana y la cooperación entre los países, la FAO y algunos donantes han permitido controlar, sin pérdidas significativas de cultivos, dos brotes de la plaga de langosta del desierto registrados en el último decenio. África Occidental carecía de la misma infraestructura y el brote que se produjo 2003-05 planteó una amenaza potencialmente muy grave, por lo que se puso en marcha una campaña de emergencia de la FAO. Los resultados de la evaluación independiente de la campaña fueron desiguales. Se puso de manifiesto que la FAO había identificado la amenaza en una fase inicial, pero sus procedimientos de alerta temprana y llamamiento a los donantes únicamente fueron considerados satisfactorios por algo más de la mitad de los donantes. Alrededor del 75 % de los donantes y más del 90 % de los países afectados calificaron de satisfactoria la comunicación durante la campaña. En el 93 % de los casos, el asesoramiento técnico se consideró más que satisfactorio. El 60 % de los donantes consideró que la ejecución de los proyectos y la presentación de informes estaban por debajo del nivel satisfactorio. La conclusión más significativa de la evaluación fue que el brote había sido controlado en menos tiempo que cualquier otro suceso comparable y los daños, aunque sustanciales, también habían sido inferiores. La FAO había fracasado en gran medida a la hora de establecer un vínculo entre la evaluación y la respuesta relacionadas con los medios de vida y las medidas de control, lo que era indicativo del aislamiento técnico de las diversas unidades de la Organización. Sin embargo, se llegó a la conclusión de que no existía ningún proveedor alternativo a la FAO en lo relacionado con los servicios de vigilancia central, asesoramiento técnico y coordinación. Además, pese a que se habían registrado dificultades operacionales considerables, síntoma de un grave problema en la FAO, tampoco había operaciones que pudieran sustituir a las de la FAO.

Protección fitosanitaria y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria

423. La labor de la FAO en materia de protección fitosanitaria tiene dos ejes centrales, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el manejo integrado de plagas, en relación con los cuales la FAO ha elaborado un enfoque pionero partiendo de la base para la toma de decisiones por los agricultores de forma participativa basado en las escuelas de campo para agricultores.

424. **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF):** La FAO facilita la secretaría para la CIPF. En 2007 se efectuó una evaluación independiente de la CIPF y la labor conexa de la FAO. La Convención entró en vigor en 1952 y, desde entonces, ha sido reforzada mediante enmiendas, principalmente las que entraron en vigor en 2005, a fin de tomar en cuenta que las normas aprobadas en virtud de la Convención se transformaban en textos de referencia para el comercio en el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC. La Convención tiene por objeto armonizar las medidas fitosanitarias en todo el mundo, haciendo hincapié en la cooperación y el intercambio de información. La CIPF abarca también la protección de la flora natural, ámbito en el que la Convención coopera con el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Las partes contratantes tienen la nueva responsabilidad de promover

la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo, a fin de facilitar la aplicación de la Convención.

425. **Resultados:** En la evaluación realizada en 2007 se concluyó que mezclar la asistencia técnica prestada por la FAO en relación con las cuestiones fitosanitarias en general y la labor de la secretaría de la CIPF no resultaba satisfactorio y provocaba una falta de claridad respecto de la jerarquía y la utilización de recursos. En líneas generales, en la evaluación se recomendó que la secretaría de la CIPF se definiera más claramente como entidad. En la evaluación también se puso de manifiesto que las normas de la CIPF eran fundamentales para el funcionamiento del Acuerdo MSF de la OMC y, por ende, para el comercio de los países desarrollados y en desarrollo. La importancia general que se otorga a la Convención se refleja en el hecho de que en la actualidad cuenta con 169 países miembros, se han adoptado 29 normas internacionales para medidas fitosanitarias y la evaluación reveló que la inmensa mayoría de los miembros consideraba las normas satisfactorias. Sin embargo, los países en desarrollo a menudo carecen de la capacidad humana y técnica necesaria para aplicar eficazmente las normas y cumplir los requisitos de presentación de informes establecidos en la Convención. Esto está relacionado con cuestiones como la actualización de la legislación nacional en materia fitosanitaria y la falta de instalaciones adecuadas de inspección, procedimientos documentados de cuarentena de plantas y capacidad técnica para realizar análisis del riesgo de plagas. Además, muchos carecen también de recursos para participar de forma eficaz en el proceso de establecimiento de normas.

426. **Manejo integrado de plagas (MIP):** La FAO ha sido pionera en el ámbito del MIP desde principios de la década de 1960, tanto en su labor normativa como en proyectos de desarrollo. En la década de 1980 se dieron a conocer informes de investigaciones independientes en que se reflejaban resultados espectaculares relativos al arroz en Indonesia. Estas actividades se extendieron posteriormente a Asia sudoriental y a otros cultivos. Fue esta labor la que llevó al desarrollo de la iniciativa de las escuelas de campo para agricultores mencionada en este informe, difundida ahora por todo el mundo y adoptada por numerosos organismos y gobiernos.

427. A finales de 1997, la FAO, el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial crearon un Servicio Mundial para el MIP. El objetivo de este servicio era prestar apoyo general para el desarrollo del MIP en colaboración entre gobiernos, organizaciones internacionales, ONG y donantes, incluido el desarrollo conceptual de enfoques de MIP, diálogo sobre políticas, asesoramiento técnico y fomento de programas sobre el terreno.

428. **Resultados y efectos:** El programa de MIP de Asia, en particular, ha sido objeto de numerosos exámenes y estudios sobre sus efectos. El enfoque de la FAO se diferenció de otros por el afán de capacitar al granjero para tomar decisiones en relación con los cultivos, en lugar de ofrecerle un conjunto de medidas preestablecidas que debía adoptar. Además, en este enfoque también se integraba de forma creciente la promoción y la comunicación en materia de desarrollo institucional y de políticas. Sigue habiendo cierta controversia acerca del impacto económico del MIP en algunos cultivos. No obstante, en las conclusiones de un informe elaborado por el Departamento de Evaluación de las Operaciones del Banco Mundial titulado *Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs* (2004) se citaron diversos estudios que demostraban que el MIP reducía los gastos de los agricultores y, en determinadas circunstancias, el enfoque integrado de la producción utilizado en el MIP había hecho aumentar el rendimiento. Las ventajas para la salud de las comunidades agrícolas, la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente han sido aceptadas de forma generalizada. Otros factores, especialmente la inocuidad de los alimentos, están empezando a adquirir importancia en el impulso a favor del MIP. El Banco Mundial se retiró del Servicio Mundial para el MIP en 2001, alegando insatisfacción en relación con la transparencia de la colaboración y su gobernanza, pero señaló también que había internalizado las ventajas que deseaba obtener de la colaboración. No cabe duda de que los enfoques probados de la FAO han sido ampliamente adoptados por otros organismos y están siendo aplicados por numerosos gobiernos. Es éste un ámbito donde la labor de la FAO genera efectos considerables.

Plaguicidas

429. La FAO tiene un largo historial de trabajo para garantizar la utilización juiciosa y sin riesgos de plaguicidas. La labor relativa al MIP tratada anteriormente se ha incorporado en esta faceta, y entre los instrumentos normativos clave figuran el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas y el establecimiento de normas sobre residuos de plaguicidas en los alimentos que forman parte del proceso del Codex Alimentarius.

430. **Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas:** Este Código, aprobado en 1985 y actualizado en 2002, establece las normas relacionadas con los plaguicidas, incluido su análisis, comercio y distribución, etiquetado, envasado, publicidad, uso, vigilancia, almacenamiento y eliminación. Se han elaborado más de 20 directrices al respecto. Se trata de un código voluntario elaborado en colaboración entre los gobiernos, la industria de los plaguicidas y la sociedad civil.

431. **Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional:** Este Convenio, basado en el Código de Conducta relativo a los plaguicidas, establece un régimen específico para el consentimiento previo relacionado con el comercio internacional de diversos productos químicos peligrosos, así como normas sobre arbitraje y conciliación. El Convenio entró en vigor en 2004 y los servicios de su secretaría los proporcionan conjuntamente la FAO y el PNUMA.

432. **Plaguicidas en desuso:** La FAO ha asumido una función de liderazgo en la eliminación de plaguicidas en desuso en todo el mundo. La Organización colabora estrechamente con diversos asociados en el Programa Africano de Existencias Almacenadas, al que proporciona su unidad de apoyo técnico. El Programa, que se encuentra en su primera etapa, tiene por objeto la eliminación de todas las existencias en desuso en un período de 15 años.

433. **Otros instrumentos internacionales afines:** En 2001 se aprobó el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Más recientemente, en 2006, se adoptó el Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional (SAICM). La participación de la FAO en la elaboración de estos instrumentos internacionales ha sido menor.

434. **Resultados y efectos:** La función de secretaría desempeñada por la FAO ha sido esencial en la elaboración de estos instrumentos internacionales. En 2006, la División de Producción y Protección Vegetal (AGP) llevó a cabo una autoevaluación de las actividades relacionadas con plaguicidas, en la que se llegó a la conclusión de que el Código de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas había recibido un reconocimiento generalizado y se había establecido en pie de igualdad con otros acuerdos internacionales. La mayoría de los países cuentan ahora con una legislación sobre plaguicidas, si bien es cierto que su aplicación es otra cuestión, como se puso de manifiesto en una evaluación reciente de la campaña de lucha contra la langosta del desierto. En muchas de estas leyes figura el principio del consentimiento fundamentado previo. Se ha recibido gran apoyo de gobiernos externos. CropLife International, una asociación mundial de fabricantes de plaguicidas multinacionales, ha puesto como condición para sus miembros la adhesión al Código. La European Crop Care Association, que representa a productores de plaguicidas genéricos, ha accedido a cumplir las normas del Código, y la Red de acción en materia de plaguicidas, un grupo de interés público internacional, ha refrendado el Código. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, dado que los grandes productores de plaguicidas en los países de economía emergente de Asia no cumplen el Código.

435. Las actividades de **vigilancia y lucha contra la langosta del desierto** son fundamentales para muchas poblaciones marginales de África y para el desarrollo económico en África del Norte y el Golfo. La FAO es la única organización que podría desempeñar esta función. Se trata de una esfera decisiva en la que la FAO debe fortalecer la capacidad central y reforzar sus actividades de facilitación y fomento de la capacidad a nivel subregional.

436. Las actividades relacionadas con el **manejo integrado de plagas (MIP)** han adquirido solidez y hay ahora un gran número de organizaciones, incluidas muchas ONG, que las promueven y practican. La FAO continúa teniendo un papel importante en la elaboración de políticas y reglamentos al respecto.

437. **Tratados, convenciones y fomento asociado de la capacidad:** La labor de la FAO relacionada con tratados y convenciones y las actividades conexas de fomento de la capacidad y en materia normativa siguen siendo prioritarias dado que ninguna otra organización puede desempeñar este papel. Estas actividades abarcan los recursos fitogenéticos, la CIPF y la labor sobre convenciones y códigos relativos a plaguicidas. La creación de capacidad en relación con la gestión de plaguicidas sigue siendo fundamental y es preciso crear en este sentido una coalición de donantes y de la industria que quizá haya que formalizar. En la autoevaluación sobre la labor relacionada con los plaguicidas se reveló que incluso los países desarrollados estaban empezando a considerar necesaria una mayor armonización e integración de la nueva legislación sobre plaguicidas y productos químicos. Éste será un ámbito importante en el que la FAO deberá ampliar su colaboración con otras entidades. También se plantea la cuestión de si la FAO debe asumir la función de vigilancia y difusión de ejemplos positivos y negativos de prácticas de gestión de plaguicidas, especialmente en relación con la legislación nacional y el comercio internacional.

438. Igualmente, es preciso mantener una estrecha colaboración con el Convenio sobre la Diversidad Biológica en relación con el desarrollo de la CIPF y de los recursos fitogenéticos.

439. Este ámbito de la labor de la FAO está infradotado, especialmente en lo que respecta a los recursos para la prestación de asistencia sobre políticas y legislación y la creación de capacidad. Es preciso establecer marcos innovadores para la colaboración que cuenten con recursos suficientes para que la FAO preste el apoyo técnico necesario.

Ganadería

440. Además de su propia labor, que incluyó un documento de trabajo que le había sido encargado⁷⁶, la EEI pudo aprovechar en particular diversas evaluaciones⁷⁷ en las que se examinaban las actividades de la FAO relacionadas con la ganadería. Más del 20 % de las personas que dependen de la agricultura, la silvicultura y la pesca dependen principalmente de la ganadería para sus medios de vida. Éste es uno de los sectores agrícolas con un crecimiento más rápido y tiene muchas posibilidades de seguir creciendo, tanto en relación con la producción primaria como con el valor añadido. Representa algo menos del 30 % del total del PIB agrícola. En los países en desarrollo, la tasa de crecimiento de la producción ganadera en los diez últimos años ha sido del 3,8 % anual, frente al 2,7 % registrado en los cultivos alimentarios y el 1,2 % en los productos no alimentarios. Se trata de una fuente importante de proteína. Sin embargo, el crecimiento en la producción y el consumo se ha concentrado en los países de ingresos medios. Además, la ganadería es el sector que plantea la mayor amenaza para la salud humana a causa de las zoonosis (enfermedades transmisibles de animales a humanos). El pastoreo contribuye a la deforestación y la desertificación. La producción ganadera intensiva en las ciudades y sus alrededores provoca contaminación y riesgos para la salud, y la ganadería contribuye también de forma sustancial a las emisiones de dióxido de carbono y metano (las externalidades del sector de la ganadería son, por tanto, considerables).

441. Los recursos destinados a sanidad animal han experimentado un aumento proporcional muy ligero como parte del presupuesto total del Programa Ordinario de la FAO (lo que representa

⁷⁶ Cornelius de Haan.

⁷⁷ Proyecto de evaluación en tiempo real de la labor de la FAO sobre gripe aviar altamente patógena (2007); Producción, políticas e información pecuarias (2005); Iniciativa de política ganadera a favor de los pobres (2005); Iniciativa para ganadería, medio ambiente y desarrollo (LEAD) (2005); Apoyo a las exportaciones de ganado procedente del Cuerno de África (2005); Sanidad animal (2002); y dos autoevaluaciones realizadas por la División de Producción y Sanidad Animal (AGA) acerca de la labor en recursos genéticos (2005) e información sobre ganado (2005).

una reducción en término reales). No obstante, la labor relativa a la gestión, información y políticas pecuarias fue el ámbito técnico que sufrió una reducción mayor, con una caída de casi el 40 % como proporción del presupuesto entre 1994-05 y 2006-07. Esto constituye probablemente un reflejo significativo de que, a diferencia de la silvicultura y la pesca que suelen contar con sus propios departamentos y comités técnicos en la FAO, la ganadería carece de ellos. Otro factor que contribuye a esta situación es que los ministerios de agricultura de los países suelen estar dominados por especialistas en cultivos, como puso de manifiesto la EEI en sus visitas a los países.

442. En la evaluación de la producción, las políticas y la información pecuarias realizada en 2005, se examinaron las prioridades de los países en desarrollo respecto de la asistencia de la FAO mediante un cuestionario enviado a los gobiernos nacionales (obsérvese que no se incluía la salud animal). La demanda más alta correspondía a tecnología, ligeramente por encima de la demanda de asistencia con estrategias del sector. Tanto en esa evaluación como en la EEI se llegó a la conclusión de que en este caso las necesidades y prioridades expresadas no coinciden con la ventaja comparativa de la FAO a más largo plazo. Además, esta situación debería examinarse desde una perspectiva en que la atención principal de la FAO hasta la década de 1990 se centró en las tecnologías de producción, y las plantillas de los departamentos de ganadería están integradas en su mayor parte por profesionales de la producción.

Cuadro 3.13: Respuestas de los gobiernos de países en desarrollo al cuestionario			
	Clasificación		Clasificación
Aplicación de tecnologías en explotaciones en pequeña escala	1	Comercio internacional de productos pecuarios	4=
Análisis del sector pecuario	2	Inocuidad y calidad de los alimentos	4=
Conservación de recursos zoogenéticos	3=	Elaboración y comercialización	4=
Sistemas de información del sector ganadero	3=	Cuestiones ambientales	5

Fuente: Producción, políticas e información pecuarias (2005).

443. **Ordenación y producción pecuarias:** Aunque gran parte de la labor de la FAO relacionada con la ganadería se centra en las etapas iniciales, los países han seguido demandando a menudo la realización de labores relacionadas con la producción pecuaria en pequeña escala. En la evaluación de 2005 sobre producción y políticas pecuarias se puso de manifiesto que el PCT se había usado en gran medida para proyectos de producción⁷⁸ y no cabía duda de que algunos oficiales de ganadería de la FAO habían impulsado esa situación. Las misiones de la EEI coinciden con los resultados de la evaluación de 2005 en que la labor de producción pecuaria, incluida la del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, se centró en proyectos pequeños de producción de carne y de leche y que esa labor no era sostenible y no estaba siendo reproducida por otras entidades. La atención a los productos lácteos en las zonas tropicales húmedas como iniciativa a favor de los pobres resultaba inadecuada y no llegaba a las personas pobres.

444. La División Mixta FAO/OIEA en Viena realiza algunos trabajos sobre la digestión y la alimentación de los rumiantes. Generalmente, se considera que esta labor está aislada y, así, Roma no realiza aportaciones (la División Mixta también ha participado en actividades de sanidad animal – véase más abajo).

⁷⁸ De 59 proyectos del PCT, 20 correspondían a productos lácteos en pequeña escala, nueve a elaboración e inspección de carne y siete al componente de diversificación del PESA; únicamente tres estaban relacionados con políticas.

445. **Diversidad de recursos zoogenéticos:** Esta labor se considera importante desde la perspectiva de la biodiversidad y como material genético para el mejoramiento en el futuro. En la evaluación de los recursos genéticos participan 169 países, y está previsto que el primer informe sobre la situación de los recursos zoogenéticos en el mundo se publique en 2007. El trabajo ha estado marcado por varios cambios de dirección. El grupo de trabajo técnico intergubernamental sobre los recursos zoogenéticos ha subrayado en reiteradas ocasiones la importancia de centrarse más concretamente en aspectos de utilización y estrategia mundial además de la catalogación y la conservación, pero eso no ha ocurrido. En septiembre de 2007 se celebró una Conferencia Técnica Internacional de la FAO sobre los Recursos Zoogenéticos para la Agricultura. En la Conferencia se aprobó un plan de acción mundial y se manifestó el apoyo a la labor de la FAO en esta área. Sin embargo, no está claro si, como resultado, la atención se centrará realmente en las cuestiones en las que la diversidad de los recursos zoogenéticos puede tener importancia económica evidente, como la tolerancia a las enfermedades, sin la cual la conservación en cualquier grado es poco probable.

446. **Sanidad animal:** El ámbito de la sanidad animal es el que ha recibido más atención de la comunidad internacional en los últimos tiempos. Ello se ha debido a las crisis relacionadas con la salud humana, principalmente la encefalopatía espongiforme bovina en las vacas y la gripe aviar en las aves de corral. Además, las normas de sanidad animal y normas alimentarias afines se encuentran entre los obstáculos no arancelarios más importantes económicamente al comercio de productos agrícolas, y el bienestar animal es una cuestión emergente en este sentido.

447. La labor de la FAO se ha centrado en mejorar la prestación de servicios clínicos veterinarios. Antes de la crisis de la gripe aviar, la FAO había demostrado un liderazgo sólido y eficaz en la campaña para erradicar una de las principales enfermedades del ganado desde el punto de vista económico, la peste bovina. La peste bovina está a punto de ser declarada completamente erradicada, aunque puede que siga existiendo en la zona de Somalia. Se han logrado menos avances en relación con otras enfermedades importantes, especialmente las que tienen importancia económica para los países menos adelantados⁷⁹. Una de las enfermedades que ha recibido atención continua, en cooperación con otras organizaciones incluido el Banco Mundial en otras épocas, ha sido la tripanosomiasis del ganado en África. La División Mixta con el OIEA ha elaborado equipos de diagnóstico ELISA para la peste bovina y está preparando otros para la tripanosomiasis, la fiebre aftosa y la fiebre del valle del Rift. La Unión Africana, con el apoyo del Banco Africano de Desarrollo y la CE, dirige ahora los esfuerzos y la FAO apoya un sistema de cartografía SIG y otro tipo de orientación técnica para esta iniciativa. Se ha elaborado un programa informático para la vigilancia de enfermedades que ha sido adoptado por varios países para sus bases de datos nacionales. Se han promovido sistemas de vigilancia de enfermedades y se ha prestado asistencia a los países en la elaboración de sistemas de alerta temprana para África del Norte y Medio Oriente, en colaboración con el FIDA.

448. La crisis de la gripe aviar ha puesto de manifiesto las ventajas y las deficiencias de la FAO en lo que respecta a la sanidad animal. La gripe aviar altamente patógena surgió por primera vez en diciembre de 2003, y la FAO puso en marcha su campaña en enero de 2004. Sin embargo, al disponer únicamente de los recursos de su PCT, no pudo hacer mucho. La financiación sustancial de los donantes no comenzó hasta septiembre de 2005, cuando la amenaza de propagación a Europa y América se hizo evidente. La financiación llegó a 122 millones de USD en mayo de 2007. Gracias a estos recursos, la FAO pudo ofrecer una respuesta medida centrándose en los países a los que había llegado la infección y también en los expuestos a alto riesgo antes de que se produjera la infección, y prestando cierta atención a los aspectos socioeconómicos de la enfermedad. Al mismo tiempo, la labor de la FAO en relación con otras enfermedades del ganado de importancia para los países pobres ha sufrido recortes drásticos.

⁷⁹ Como la pleuroneumonía bovina contagiosa, la fiebre del valle del Rift (en África), la peste porcina clásica y africana, la fiebre aftosa y la enfermedad de Newcastle.

449. La crisis de la gripe aviar también puso de manifiesto la necesidad de establecer asociaciones sólidas, destacando al mismo tiempo la inercia institucional que impide su formación. Hasta noviembre de 2005, dos años después del comienzo de la crisis, no se llegó a un documento de estrategia acordado entre la FAO, la OMS y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). No parece que se hayan forjado asociaciones sólidas con la OMS y, especialmente, con la OIE. El Marco mundial para el control progresivo de las enfermedades transfronterizas de los animales fue firmado por la FAO y la OIE en mayo de 2004, y la OMS se incorporó en junio de 2005. Esta iniciativa fue seguida en julio de 2006 por la puesta en marcha conjunta de un sistema mundial de alerta y respuesta tempranas para las principales enfermedades de los animales, hospedada por la FAO. La FAO y la OIE establecieron una red para la gripe aviar que colabora con la OMS y facilita el intercambio de cepas aisladas de virus, la prestación de conocimientos especializados a los países afectados y la reunión de científicos destacados.

450. La reciente evaluación en tiempo real de la respuesta de la FAO a la crisis reveló que hubo numerosas incertidumbres en cuanto a la gestión y se produjeron los retrasos burocráticos significativos que afectan a la mayor parte de las actividades de la Organización. En diciembre de 2004 se creó el Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ECTAD), y se establecieron equipos subregionales. Con asistencia de donantes, la FAO estableció también un centro de gestión de crisis. En la evaluación se recomendó que se simplificaran las disposiciones sobre la gestión y, teniendo en cuenta la magnitud del programa, que se le asignara un director de categoría superior. No obstante, pese a las deficiencias, en la misma evaluación se llegó a la conclusión de que, dentro de las graves limitaciones de recursos con las que funcionaba inicialmente, la FAO había respondido bien. Se dieron ejemplos de las capacidades para determinar, gestionar y controlar la enfermedad. La EEI reveló que la FAO había introducido en Indonesia la vigilancia participativa de la enfermedad.

451. Basándose en esta evaluación y en sus propios trabajos, la EEI concluye que el mayor error en la labor de la FAO sobre sanidad animal ha sido no explotar las ventajas interdisciplinarias existentes en la división de ganadería y en toda la Organización. Las cuestiones se han abordado en menor medida que en el caso de la sanidad vegetal, integrando las políticas veterinarias y los análisis y perspectivas de gestión. Esto es importante para luchar de manera eficaz contra las enfermedades, y fundamental si se tienen en cuenta sus repercusiones socioeconómicas para las economías nacionales y para las personas pobres. Hay indicios de que la FAO ha comenzado a asumir un importante liderazgo intentando tener en cuenta los aspectos económicos y sociales. Aunque se le debe dar aun mayor prioridad a esta cuestión, la FAO es, claramente, líder a este respecto, incluso en comparación con otras organizaciones. Desgraciadamente, esta labor no parece recibir gran respaldo de muchos de los donantes internacionales ni de la comunidad veterinaria, que se centran exclusivamente en los enfoques veterinarios reglamentarios para la lucha contra las enfermedades.

452. **Políticas y gestión del sector:** Hay muchas fuentes, principalmente el sector privado pero también ONG, que se ocupan ahora de labores de producción técnica. Este hecho ha sido reconocido y la FAO ha comenzado a hacer la transición hacia una asistencia más orientada a las políticas. En 1999, el IIPA, el ILRI y la FAO hicieron un examen mundial conjunto del sector pecuario, y los informes resumidos sobre el sector abarcan ahora 45 países. Hay además otras iniciativas:

- a) **ganadería y medio ambiente:** La FAO hospeda y presta asistencia a la secretaría de la Iniciativa para Ganadería, Medio Ambiente y Desarrollo (LEAD), un programa de múltiples donantes centrado en la función de la ganadería en la degradación de la tierra en zonas áridas, la deforestación en zonas tropicales húmedas, la contaminación del agua y el suelo y la contribución de la ganadería a las emisiones de gases de efecto invernadero. En sus diez años de existencia, la iniciativa ha producido varias publicaciones importantes, gestiona un prestigioso centro de información electrónica y ha comenzado a ensayar sobre el terreno conceptos innovadores de la lucha contra los efectos negativos de la ganadería, que ahora se están ampliando gracias al apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el

Banco Mundial y los gobiernos nacionales. En 2006, la publicación '*Livestock's Long Shadow*' atrajo la atención de la prensa internacional.

- b) **la Iniciativa de políticas ganaderas en favor de los pobres** ha realizado un gran número de estudios y talleres sobre los resultados de las políticas en favor de los pobres, incluidas las subvenciones y las normas alimentarias. En la evaluación de 2005 se consideró que su labor sobre sistemas y datos de apoyo a la toma de decisiones era impresionante, pero también se cuestionó si no sería demasiado compleja para aplicar las políticas en los países más pobres. No obstante, ha empezado a tener repercusiones a nivel nacional, incluidas las aportaciones con el Banco Mundial a los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza en África.

453. La EEI ha llegado a la conclusión de que el trabajo sobre políticas realizado por la División de Ganadería de la FAO en relación con los pobres y el medio ambiente ha influido en el pensamiento mundial en esas esferas. Ahora es preciso prestar más atención al análisis institucional general y a la función de la ganadería en la creación de empleo e ingresos mediante pequeñas, medianas y grandes empresas, el análisis de la cadena de valor y la cuestión de los pastores. La labor sobre los aspectos socioeconómicos de las enfermedades del ganado ha tenido un comienzo prometedor, pero hay que otorgarle mayor prioridad y tiene muchos puntos en común con los trabajos sobre mercados y la cadena de valor.

454. **Difusión de la información y bases de datos:** En el ámbito de la ganadería, la FAO ha prestado atención a la gestión estratégica de sus publicaciones, aunque evaluaciones recientes y la propia EEI han revelado que las bases de datos y el sitio web sobre ganadería son relativamente difíciles de utilizar. Con el Atlas Mundial de Producción y Sanidad Pecuaria se han logrado mejoras. No obstante, algunas pasarelas no se han actualizado durante mucho tiempo, como la relativa a la inocuidad de los alimentos y piensos, y el contenido de otras es deficiente. El sitio sobre ganadería y medio ambiente se consideró bueno, pero los enlaces con el resto no eran adecuados. En las misiones a los países en relación con la evaluación de 2005 sobre producción y políticas se reveló que las únicas publicaciones sobre ganadería bien conocidas eran las que se ocupaban de aspectos veterinarios. En general, no se ha prestado suficiente atención a la función de información en lo referente a la antigüedad del personal asignado a este ámbito, la orientación específica o la atención a la utilización de medios accesibles a los usuarios.

455. **Integración de la labor de la FAO:** Teniendo en cuenta los esfuerzos de la gestión de programas para elaborar entidades interdisciplinarias, en todas las evaluaciones resultó sorprendente y preocupante la falta de integración en la División de Ganadería. En las observaciones formuladas se cita el relativo aislamiento de los trabajos financiados con fondos extrapresupuestarios, la falta de colaboración entre las unidades e incluso competencia entre personalidades. En la evaluación de la Iniciativa de políticas ganaderas en favor de los pobres se puso de manifiesto que en sus comienzos se había realizado un amplio proceso consultivo, que no se mantuvo en la fase de aplicación. No cabe duda de que para que la FAO desarrolle su potencial en este ámbito y para justificar los recursos propuestos en la EEI, es preciso ocuparse cuanto antes de estas cuestiones.

Recursos de tierras y suelos

456. En los últimos años no se ha realizado ninguna evaluación externa de la labor en este ámbito. Dos autoevaluaciones llevadas a cabo en 2004 y 2005 permitieron recibir aportaciones de las partes interesadas.

457. Desde la década de 1950 hasta la década de 1980, la FAO ejerció el liderazgo internacional indiscutido en cuestiones relacionadas con los suelos y el desarrollo, incluida la publicación del primer glosario plurilingüe sobre los suelos en 1952, el Mapa Mundial de Suelos en los años setenta y una contribución destacada a la labor de armonización de la clasificación de suelos y terminología afín en la década de 1980.

458. Más recientemente, tras la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996, el Banco Mundial, la FAO y diversos asociados emprendieron conjuntamente la Iniciativa de fertilidad de suelos (IFS) prestando especial atención al África subsahariana como parte de un programa más amplio de seguridad alimentaria, que pasó a convertirse en la prioridad de las inversiones en agua y tierras del Programa general de la Unión Africana para el desarrollo de la agricultura en África. La EEI no dispuso de información sobre los resultados de este programa, pero parece que las inversiones y las repercusiones en las políticas fueron limitadas.

459. Los trabajos relacionados con la tierra y los suelos han sufrido una de las mayores reducciones en el porcentaje de recursos del Programa Ordinario de la FAO (27 % desde 1994-05). En la reestructuración llevada a cabo en 2007 se dividió el Servicio de Manejo de las Tierras y de la Nutrición de las Plantas. Cinco puestos de categoría profesional relacionados con la nutrición de las plantas fueron trasladados a la División de Producción y Protección Vegetal, mientras que cuatro puestos de categoría profesional relacionados con los suelos y la tierra fueron trasladados a la Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra en el nuevo Departamento de Recursos Naturales. Por tanto, únicamente quedan en la Sede cuatro puestos de categoría profesional relacionados de los recursos de tierras y suelos.

460. La labor de la FAO se centra ahora en:

- a) el mantenimiento de una amplia variedad de bases de datos sobre recursos de tierras y utilización de la tierra, incluida SOTER (base de datos sobre suelos y terrenos), y la elaboración del informe sobre el Estado de los recursos mundiales de tierras y aguas. Para actualizar las bases de datos sobre suelos, la FAO colabora con el Centro Internacional de Referencia e Información en Suelos (ISRIC) y, para la base de datos de las zonas agroecológicas, con el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados (IIASA);
- b) el apoyo a la creación de capacidad de los sistemas nacionales de información sobre tierras y agua, incluido el sistema de establecimiento de zonas agroecológicas (AEZ) en Internet. Sobre el terreno, la FAO también ha contribuido al desarrollo de sistemas de información, como por ejemplo, con apoyo de la CE, la creación de una base de datos para Somalia a falta de un Gobierno nacional;
- c) el desarrollo de metodologías, instrumentos y métodos para i) la evaluación de la degradación de las tierras, la mitigación de sus efectos, la conservación y rehabilitación de suelos degradados y con problemas y la agricultura de conservación; ii) el uso y planificación de recursos de tierras, incluida la retención de carbono; iii) los indicadores mundiales para el desarrollo sostenible de tierras.

461. **Resultados y efectos:** No cabe duda de que la labor anterior de la FAO relacionada con los suelos y la tierra ha sido fundamental para el estado actual de los conocimientos y sigue siendo una referencia clave. La labor de la FAO ha servido de base para los trabajos mundiales sobre los suelos, la tierra y la clasificación y elaboración de mapas de zonas agroecológicas. En la FAO y en otros ámbitos, esta labor también ha aportado los mapas básicos y los conjuntos de datos primarios en los SIG de múltiples niveles que se utilizan para analizar las tendencias sobre la vulnerabilidad, la inseguridad alimentaria, la pobreza y el medio ambiente. Una encuesta realizada entre los usuarios en el marco de la autoevaluación de las entidades de sistemas de información sobre tierras y agua reveló que los sistemas de información y las bases de datos era fáciles de utilizar y se aplicaban de forma generalizada en los estudios prospectivos, los SIG y la elaboración de modelos, la promoción y el fomento de la concienciación, los debates sobre políticas y para fines educativos.

Agua y riego

462. Para contribuir al análisis de la EEI se contó con un documento de trabajo⁸⁰. En los últimos años no se ha realizado ninguna evaluación externa de la labor en este ámbito. Dos autoevaluaciones llevadas a cabo en 2004 y 2005 permitieron recibir aportaciones de las partes

⁸⁰ Mohamed Ait Kadi y Torkil Jonch Clausen.

interesadas. El Programa Internacional de Investigación y Tecnología de Riego y Drenaje (IPTRID), hospedado por la FAO, fue objeto de una evaluación externa en 2005.

463. El aumento de la presión sobre los recursos hídricos para fines no relacionados con la agricultura y las preocupaciones ambientales han llevado aparejado un aumento del número de instancias relacionadas con el agua a nivel mundial. El Instituto Internacional para el Manejo del Agua (IWMI) del GICAI, creado en 1984, cuenta ahora con más de 100 investigadores, mientras que la Unidad de Fomento y Gestión de las Aguas de la FAO tiene actualmente 10 funcionarios profesionales en Roma y 13 en las regiones. La FAO tiene un sólido historial de trabajo en cuestiones de riego y drenaje y muchas de sus publicaciones han pasado a ser textos estándar, pero el personal, los asociados y la competencia coinciden en que la Organización ha perdido su papel general de liderazgo. Ello se debe principalmente a la ampliación del programa relacionado con el agua hasta el punto de que numerosos grupos, especialmente en los países desarrollados, han comenzado a considerar la agricultura como el enemigo y a la aparición de competidores en relación con el uso del agua para fines agrícolas, especialmente el IWMI. A esta situación han contribuido la disminución de recursos, las vacantes en la administración y la falta de liderazgo y de un objetivo concreto en la propia FAO.

464. Dado el creciente interés de la comunidad mundial por la ordenación de los recursos hídricos y la inquietud en relación con el riego en gran escala, la labor de la FAO ha pasado de centrarse en la elaboración de planes de riego e ingeniería a hacerlo en el riego en pequeña escala (especialmente en el PESA), la gestión de planes de riego (incluida la función de los agricultores) y la recopilación de datos sobre recursos hídricos. En los enfoques de la gestión del riego no se han tenido suficientemente en cuenta las posibilidades para los empresarios. En los últimos años se han realizado algunas actividades en materia de políticas hídricas, incluso a nivel de los países en África (por ejemplo en Zanzíbar, donde la EEI reveló que la política contaba con la aprobación oficial del Gobierno). Aunque en uno de los informes SOFA (1993) se abordó la cuestión del agua, la labor técnica de tipo más normativo de la Organización no se ha ocupado en general de la dimensión política, incluidas las cuestiones de tenencia de agua. Los exámenes del rendimiento de los planes de riego en gran escala han sido objeto de atención en Asia. En las autoevaluaciones se puso de manifiesto que la labor normativa de la FAO no se reflejaba necesariamente en sus enfoques de los proyectos, ni siquiera en el caso del PESA.

465. AQUASTAT es un sistema de información que incluye una base de datos de los países, una base de datos sobre 650 instituciones y una base de datos sobre costos de inversión en riego. En las autoevaluaciones se llegó a la conclusión, confirmada por la EEI, de que las bases de datos constituían un ámbito en que la FAO contaba con una ventaja comparativa única reconocida. Estas bases de datos tienen enlaces directos con la página inicial de otras organizaciones, como el IWMI.

466. La Organización participa en muchas de las asociaciones relacionadas con el agua, pero la escasez de recursos y la falta de un objetivo concreto limitan las repercusiones de su labor. La FAO preside ONU-Agua, un mecanismo de coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el agua. Asimismo, colabora estrechamente con la Alianza Mundial en favor del Agua, el Consejo Mundial del Agua y otras organizaciones como la UICN. En el marco de ONU-Agua, la FAO dirige la iniciativa sobre la escasez de agua.

467. Desde 1998, la FAO hospeda el IPTRID, que tenía un programa de algo más de un millón de USD anuales. Se trata de una red de centros de investigación que ha elaborado un conjunto de documentos, incluidos documentos de estrategia y guías de capacitación. En la evaluación externa de 2005 se reveló que los recursos del IPTRID estaban disminuyendo, al igual que el interés de los asociados, especialmente los donantes, por el Programa. Según la evaluación, esto se debía a que el Programa había dejado de tener un objetivo concreto porque su mandato en materia de creación de capacidad era demasiado amplio. En la evaluación también se reveló que la FAO no había dado suficiente autonomía al IPTRID en lo relativo al control presupuestario y que los procedimientos de la Organización habían impedido que el IPTRID recibiera fondos. Al mismo tiempo, parecía que el personal del IPTRID competía con el de la FAO.

468. La innegable posición central que ocupa el agua, de forma cada vez más acentuada, con respecto a la seguridad humana, incluida la agricultura, en el siglo XXI, fomentará que la FAO deba asumir un papel de liderazgo mundial en las cuestiones relacionadas con el agua. No obstante, la FAO no ocupa actualmente una posición de liderazgo fuerte. Sus recursos en el sector se han erosionado en gran medida y, actualmente, son mucho menores que la masa crítica, especialmente en la Sede y con respecto a los análisis políticos mundiales y regionales. Si bien es cierto que la Organización podría aspirar a ser un catalizador y facilitador de mucha de la muy necesitada atención que requiere el sector, no es seguro que, en las circunstancias actuales, pueda desempeñar dicho papel. Como mínimo sería necesario reequilibrar los recursos de personal y los recursos distintos de los de personal.

Pesca

469. Como se señaló en la sección del presente capítulo relativa a los recursos y las prioridades, las actividades relacionadas con la pesca han experimentado un aumento como porcentaje de los recursos generales del Programa Ordinario de la FAO para labores técnicas, pero en términos reales se ha registrado una disminución del 21 % de 1994-95 a 2006-07. A diferencia de la mayoría de las esferas de trabajo de la FAO, los recursos extrapresupuestarios han contribuido a compensar esta situación, ya que con ellos se sufragó el 39 % de los gastos del personal profesional de la Sede a finales de 2006. Los recortes en la plantilla de la Oficina Jurídica de la FAO han limitado la capacidad de la labor relativa a legislación sobre pesca tanto en el plano nacional como en el internacional.

470. Al examinar la labor de la FAO en materia de pesca, además de la información generada por la propia EEI, el equipo se basó en diversas evaluaciones⁸¹ y se preparó un documento de trabajo⁸².

471. El Comité de Pesca (COFI) es el único foro intergubernamental mundial para la pesca y la acuicultura. Ha proporcionado un marco para las consultas técnicas en relación con el Código de Conducta para la Pesca Responsable (véase más abajo) y en apoyo de los debates de las Naciones Unidas sobre las cuestiones oceánicas y el derecho del mar.

472. La FAO, durante los últimos años, ha prestado mayor atención a la acuicultura, que representa el área principal de crecimiento general en producción y suministro pesqueros. La acuicultura tiene un gran potencial de generación de empleo e ingresos, y es de gran relevancia para la seguridad alimentaria. Sin embargo, las cuestiones medioambientales, sociales y relativas a la tenencia están también relacionadas. Se informó a la EEI de que la FAO está trabajando a fin de abordar la cuestión del potencial de la acuicultura, así como para tratar estos temas de una forma integrada. Sin embargo, éste es un avance muy reciente. La EEI, al no haberse realizado evaluaciones previas hasta la fecha, no pudo hacer su propia evaluación del trabajo realizado o de los indicadores del progreso. No obstante, parece claro que muchas de las cuestiones centrales de la acuicultura, como los factores medioambientales, la tenencia y la salud, se encuentran también en la producción ganadera, lo que plantea la cuestión del aprendizaje compartido y los vínculos horizontales entre las actividades de la FAO, fuertemente inhibidos a causa de la cultura de silos de la Organización.

⁸¹ Evaluación de las actividades de la FAO relativas a la explotación y utilización de los recursos pesqueros (2004) (alrededor del 20 % de los recursos del Programa Ordinario del Departamento en los tres últimos bienios); evaluación final del Programa de medios de vida pesqueros sostenibles, un proyecto financiado por el Reino Unido de unos 35 millones de USD que concluyó en 2007 tras ocho años de trabajos en 25 países de África central y occidental; autoevaluación de la labor sobre pesca continental y acuicultura (2005), que incluyó una amplia encuesta y valoración de los usuarios sobre la utilización del sitio web; autoevaluación de las tendencias económicas y sociales en la pesca (2004), que incluye el Estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA) y perfiles de la pesca por países, así como trabajos sobre las predicciones de la oferta y la demanda de pescado; y el resumen de la evaluación de las actividades relacionadas con el tsunami (2007).

⁸² Trond Bjørndal.

Órganos de pesca regionales

473. Hay en el mundo 48 órganos de pesca regionales registrados de acuerdo con la ley, diez de los cuales son órganos estatutarios de la FAO. La Organización ha trabajado tradicionalmente mediante estos órganos, establecidos inicialmente para el intercambio de información técnica, aunque en varios casos también han pasado a ocuparse de los requisitos legales para la ordenación de las poblaciones de peces. En los últimos años, la FAO ha venido prestando menos atención a esta labor dado que la mayoría de estos órganos no se encuentran en países en desarrollo y algunos se ocupan de una única especie. No obstante, la Organización sigue desempeñando una función de facilitación e intercambio de información. Los órganos continúan siendo útiles y la mayoría son autosuficientes, entre ellos varios en países en desarrollo, como el órgano encargado del desarrollo de la acuicultura en Asia (NACA). Así pues, la FAO ha contribuido al desarrollo de bienes públicos mundiales y regionales sostenibles.

Código de Conducta para la Pesca Responsable

474. El Código de Conducta para la Pesca Responsable (que, pese a no tener carácter vinculante, es un texto negociado aprobado por la Conferencia de la FAO en 1995) constituye la piedra angular de la labor del Departamento de Pesca. Supuso un gran avance en lo relativo al establecimiento de un marco y principios conceptuales acordados para la ordenación sostenible de los recursos pesqueros. A raíz de la elaboración del Código se formularon cuatro planes de acción complementarios relacionados con: a) pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2001); b) tiburones (2000); c) gestión de la capacidad (2000); d) captura incidental de aves marinas (2000). El Programa del Código para el Pescado se estableció como un programa general para la aplicación del Código de Conducta, con recursos extrapresupuestarios. En relación con la pesca ilegal no reglamentada, durante varios años se han celebrado talleres en cooperación con órganos regionales o distintos países a fin de reforzar la cooperación internacional en materia de vigilancia, control y supervisión. En 2000 se realizó una evaluación del Código para el Pescado, pero desde entonces no se ha efectuado ninguna otra. Las actividades de ordenación sostenible de las poblaciones de peces han adoptado tradicionalmente un enfoque centrado en las especies. En la Declaración de Reykjavik de 2001 se afirmó acertadamente que era necesario un enfoque más amplio de la ordenación pesquera. Ello impulsó la adopción de un enfoque basado en el ecosistema, para el cual la FAO aportó el marco necesario, que dio lugar, entre otros, al proyecto de Benguela, financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que trabaja ahora en la aplicación de directrices.

475. **Resultados y efectos:** En la EEI se puso de manifiesto que el Código, los planes de acción y otras directrices habían tenido una gran repercusión en la ordenación de los recursos pesqueros mundiales por los países desarrollados y en desarrollo. El Derecho del Mar es el marco general dentro del cual se elabora gran parte de la legislación mundial en materia de pesca, y ha habido una cierta tendencia a que los debates sobre el tema se trasladen de la FAO en Roma a la Asamblea General de las Naciones Unidas. En parte como consecuencia de la labor realizada por la FAO en la última década en relación con el Código de Conducta y los planes de acción internacionales afines, y en parte debido a la falta de competencia técnica en la Secretaría de las Naciones Unidas o los órganos rectores en Nueva York, hay indicios de que esta tendencia se está invirtiendo. Un sistema modelo de la FAO negociado como continuación del plan de acción sobre la pesca no declarada y no reglamentada sirvió de base para el Acuerdo de Control del Estado del Puerto aprobado en 2006 por la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste (CPANE). En 2006, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo un llamamiento para que la FAO emprendiera y guiara los trabajos de elaboración de un instrumento mundial vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto⁸³.

⁸³ Resolución 61/105 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la pesca sostenible, 2006.

476. Se reveló que un aspecto importante de las repercusiones de la labor de la FAO eran sus asociaciones. Por ejemplo, la pesca es una de las ocupaciones más peligrosas del mundo. A fin de aumentar la seguridad en el mar, la FAO colabora estrechamente con la Organización Marítima Internacional. Además del comercio (véase la sección siguiente), se vio que existía una gran influencia de los gobiernos y los grupos de promoción de la sociedad civil, pero una aportación limitada de la industria.

Labor estadística, sobre políticas y sobre comercio

477. La FAO es la única fuente de estadísticas de pesca globales, y este aspecto se trata junto con otras cuestiones de estadísticas y bases de datos en la sección de este informe relativa a la estadística. En la autoevaluación de 2004⁸⁴, se observó que el informe sobre el Estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA) recibía una buena calificación, aunque algunos consideraron que debería haber sido más atrevido y haberse ocupado en mayor medida de las controversias. En esa evaluación también se reveló que existía una gran demanda de perfiles de países elaborados por la FAO, considerados útiles y completos.

478. El comercio pesquero tiene una enorme importancia para los países en desarrollo. El 50 % de la producción pesquera proviene de países en desarrollo, y el 80 % de las importaciones se realizan en tres mercados – los Estados Unidos de América, la Unión Europea y Japón. El 90 % de la acuicultura procede de Asia y el 80 % es producción en una escala relativamente pequeña. El subcomité de comercio pesquero dependiente del Comité de Pesca es un foro importante para los debates sobre cuestiones comerciales con una participación activa del sector privado. La red FISH INFO y los servicios comerciales de Globefish constituyen fuentes esenciales de datos sobre el comercio internacional. Se nutren en parte de sistemas regionales, que fueron establecidos con asistencia de la FAO en la década de 1980 y ahora se sostienen de manera autónoma. El objetivo fundamental es la pesca industrial, los productos pesqueros comercializados y la elaboración. Sin embargo, la mejora de la información da como resultado mejores precios y mayores oportunidades de mercado en general. La FAO también ha comenzado a trabajar en la elaboración de modelos sobre las tendencias futuras a largo plazo. En la autoevaluación de 2004⁸⁵ se señaló que en estos trabajos no se habían tenido debidamente en cuenta las tendencias económicas generales y se proyectaban en un período demasiado largo que no se correspondía con la realidad.

Cuadro 3.14: Miembros de la red FISH INFO (2006)

Nombre	Zona y fecha de establecimiento	Miembros	Presupuesto anual (en miles de USD)	Contribución de los miembros
GLOBEFISH	Mundial, 1984	10	1 000	26 %
INFOFISH	Asia y el Pacífico, 1988	14	900	50 %
INFOPECHE	África, 1984	17	330	10 %
INFOSAMAK	Países árabes, 1986	8	280	50 %
INFOYU	China, 1995	1		
EUROFISH	Europa central y oriental, 1996	12	1 200	50 %
INFOPESCA	América Latina y el Caribe, 1977	11	380	12 %

⁸⁴ Informe sobre la autoevaluación FIDI/FIGIS: Autoevaluación de 231A1 y GCP/INT/715/JPN Componente A Elaboración del Sistema Mundial de Información sobre la Pesca.

⁸⁵ Ídem.

479. La FAO trabaja en la certificación de productos de acuicultura, incluido el ecoetiquetado. En respuesta a la legislación sobre calidad e inocuidad de los alimentos, impuesta en particular por la UE⁸⁶ para las importaciones de productos pesqueros, se elaboraron enfoques y se ejecutaron proyectos para el fomento de la capacidad. Ello contribuyó a que los países que habían recibido asistencia fueran incluidos en la lista de la UE de países exportadores autorizados. Sin embargo, en la evaluación de 2004 se recomendó un replanteamiento de la prioridad relativa de estos trabajos, habida cuenta de la utilización en breve de un importante proyecto de asistencia de la CE.

480. **Resultados y efectos:** En la autoevaluación de 2004 se puso de manifiesto que en Asia y América Latina existía un gran interés por el Estado mundial de la pesca y la acuicultura (SOFIA), pero no así en África. Curiosamente, casi el 20 % de las respuestas a un cuestionario enviado a los departamentos nacionales de pesca manifestaba desconocimiento del SOFIA. Por otro lado, las consultas de la EEI revelaron que el SOFIA había pasado a ser la publicación más influyente sobre la pesca mundial. Un indicador de la utilidad directa de la red FISH INFO y sus publicaciones es el gran número de suscriptores de pago y los ingresos procedentes de gobiernos e instituciones privadas. En la evaluación de 2004 se reveló que los países visitados en las misiones de evaluación y los resultados del cuestionario daban una puntuación muy alta a la FAO como fuente de información sobre el comercio pesquero y la elaboración de productos pesqueros. La labor sobre normas alimentarias para el comercio también tuvo efectos probados. En la evaluación de 2004 se señaló que la promoción llevada a cabo por la FAO basándose en datos científicos podría ser significativa, por ejemplo para demostrar que el uso de embarcaciones de madera sin cubierta para pescar no constituía un peligro para la salud si el pescado se almacenaba inmediatamente en cajas con hielo. Este dato llevó a la modificación de la política de la UE.

481. La evaluación final del proyecto conjunto FAO-DFID en África central y occidental reveló que los estudios de políticas sobre la contribución de la pesca a la economía nacional había alterado la percepción del sector, al demostrar que su contribución al PIB es mayor de lo que aparece en las estadísticas nacionales. Al cambiar la visión nacional del sector pesquero, los estudios también habían tenido repercusiones en algunas asignaciones presupuestarias a nivel del sector. El proyecto había influido positivamente en la incorporación del sector de la pesca en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza y su seguimiento en al menos tres países. Los informes sobre las políticas, los artículos en publicaciones, un libro y las directrices sobre políticas habían contribuido a aumentar la concienciación en las comunidades de investigación y desarrollo y las instituciones gubernamentales acerca de los enfoques sobre los medios de vida sostenibles, la pobreza y la pesca en pequeña escala. Se consideró que la calidad de estos productos era buena. Sin embargo, salvo unas pocas excepciones, la evaluación reveló que no se basaban en la experiencia y los conocimientos adquiridos con las actividades del proyecto experimental. No se realizó un análisis y su eficacia fue limitada (véase la sección que figura a continuación).

482. **Explotación y utilización de los recursos pesqueros:** En la evaluación de 2004 se puso de manifiesto que se había prestado atención útil a los aspectos técnicos de la reducción de los descartes y a los aspectos ambientales de la pesca. En esa evaluación se pidió que la atención de la FAO se centrara más en la pesca en pequeña escala y se indicó que no existía una buena integración en este ámbito. La evaluación realizada en 2007 de la respuesta de la FAO al tsunami reveló que la labor normativa relativa a la pesca en pequeña escala sobre la seguridad en el mar y la ordenación sostenible de los recursos había contribuido a reforzar la respuesta de la FAO. Esto no sólo era importante para los trabajos que la Organización encargaba directamente, sino que influía también en su función de coordinación y apoyo para las respuestas de otras organizaciones. En este caso, el asesoramiento de la FAO había dado fruto para limitar el número de las embarcaciones suministradas por otros y mejorar su seguridad para el transporte marítimo. Sin embargo, la evaluación reveló también una falta de atención de la FAO a la cadena de elaboración y comercialización de productos pesqueros, que era preciso rehabilitar.

⁸⁶ Análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC) – enfoque de proceso para garantizar la calidad de los alimentos.

483. El proyecto del DFID del Reino Unido sobre medios de vida sostenibles basados en la pesca para África central y occidental tenía como objetivo lograr la integración de la labor normativa y las actuaciones sobre el terreno de la FAO. Este objetivo no se cumplió por motivos que no están totalmente claros. Al menos en parte por una razón de personalidades, el proyecto siguió siendo un “hijastro” del Departamento de Pesca. La evaluación final de 2007 reveló que este proyecto se había centrado demasiado en el proceso y no había prestado suficiente atención a los resultados y los efectos sobre los medios de vida económicos ni la ordenación sostenible de los recursos pesqueros. La mayor parte de los recursos del proyecto se destinaron a pequeñas intervenciones locales que, según concluyó la evaluación, a menudo no eran sostenibles y tenían pocas probabilidades de tener efectos multiplicadores. Mediante sus trabajos en materia de ordenación común, vigilancia de la pesca y reconocimiento legal de las organizaciones profesionales, el proyecto ha apoyado cambios a nivel institucional y de políticas para abordar la ordenación sostenible de la pesca. Sin embargo, la mayoría de los avances han sido de facilitación. En términos generales, aún no se ha procedido a la aplicación y los efectos han sido desiguales entre los países participantes.

Difusión de los conocimientos

484. **Cooperación técnica:** En los países existe una gran demanda de la labor sobre el terreno de la FAO en materia de pesca. Las visitas realizadas por los equipos de la EEI revelaron que esta situación se daba especialmente en América Latina y el Caribe. Sin embargo, cada vez están surgiendo sobre el terreno más organismos bilaterales, consultores privados, ONG e institutos, como el NACA y el Centro Mundial de Pesca del GICAP, que están incrementando sus actividades relacionadas con la pesca. Aunque un gran número del personal de la FAO considera que tiene que responder a una cantidad excesiva de proyectos del PCT fragmentados, en general la EEI puso de manifiesto que la labor sobre el terreno en el ámbito de la pesca se adecuaba más a las prioridades normativas que muchas otras esferas técnicas de la FAO. Por otro lado, algunos especialistas internacionales han señalado que la calidad de la labor técnica de la FAO sobre el terreno es muy variable, algo que en cierta medida vino a confirmarse en la evaluación de la respuesta al tsunami. Sin embargo, la evaluación realizada en 2004 de la explotación y utilización de los recursos pesqueros puso de manifiesto que la mayoría de las actividades sobre el terreno han sido adecuadas y eficaces. La evaluación para calificar los proyectos del PCT de la FAO en materia de pesca arrojó resultados muy por encima de la media en cuanto a pertinencia, impacto y seguimiento.

485. **Publicaciones:** La FAO produce ahora menos publicaciones que antes y éstas suelen centrarse más en políticas. La EEI reveló que habían pasado a ser más significativas. Se puso de manifiesto que muchas publicaciones anteriores de la FAO se habían convertido en textos básicos para la enseñanza en seminarios, universidades, etc. La FAO ha proporcionado los servicios de secretaría para el proyecto Atlas de los Océanos de las Naciones Unidas, en el que participa la FAO junto con otros ocho organismos de las Naciones Unidas y diversas organizaciones e instancias, entre las que se cuentan autoridades locales, el Instituto de Recursos Mundiales y National Geographic. Se trata de un recurso fundamental, que recibe el mayor número de visitas de todas las bases de datos de la FAO.

Silvicultura

486. En los últimos años no se ha realizado ninguna evaluación externa de la labor en este ámbito. Además de las visitas a los países en el marco de la EEI y de un documento de trabajo⁸⁷, la

⁸⁷ Hans Gregersen.

EEI envió un cuestionario a los directores de los servicios forestales de 34 países (19 de los cuales eran países en desarrollo) y realizó 68 entrevistas con socios de otras instituciones y organizaciones. También utilizó diversos estudios anteriores⁸⁸.

487. Coincidiendo con la preocupación mundial sobre los bosques, la labor de la FAO en este ámbito ha recibido una prioridad algo superior a la media en cuanto a la proporción de recursos asignados con cargo al Programa Ordinario de la FAO. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994) y el Protocolo de Kyoto reconocen expresamente el papel que pueden desempeñar los bosques para mitigar los efectos del cambio climático y en relación con la preservación de la biodiversidad, la retención de carbono, la protección de las cuencas hidrográficas, la ordenación de las zonas costeras y en contra de la desertificación. Los bosques resultan a menudo asolados por la propagación de plagas de las plantas y los incendios. La tala ilegal extendida en los países en desarrollo causa pérdidas económicas e incalculables daños ecológicos⁸⁹. Las necesidades de la ordenación sostenible de los bosques, los enfoques del desarrollo basados en los derechos, los derechos de los pueblos indígenas y los desafíos de la lucha contra la pobreza han generado un interés renovado por las cuestiones de ordenación comunitaria, los derechos de las comunidades y la tenencia (ODM 1).

488. La mayoría de la superficie forestal continúa siendo de propiedad estatal. Siguen sin reconocerse los derechos de tenencia de los habitantes de los bosques. En general, las leyes forestales siguen prohibiendo a menudo todo tipo de utilización, en lugar de fomentar el uso económico y social productivo y sostenible. La producción maderera se está convirtiendo rápidamente en una actividad de producción agrícola. Los bosques plantados representan ahora el 7 % de la superficie forestal mundial. Gran parte de los pastizales del mundo son tierras forestales y hay numerosos cultivos dentro de las reservas forestales. La destrucción forestal obedece a menudo a fines agrícolas, no para obtener madera.

489. Como afirmó el anterior Coordinador de la secretaría del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques⁹⁰: “Hay ahora un reconocimiento generalizado [...] de que los bosques son una cuestión intersectorial y de que es preciso fortalecer su contribución al bienestar de los seres humanos en todo el mundo. Ni la ampliación del alcance ni la escala de ventajas y servicios han sido asumidas plenamente por la comunidad que se ocupa de los asuntos forestales, que a menudo suele mirar hacia adentro y no es muy eficaz en el tratamiento de las cuestiones intersectoriales”.

490. La silvicultura internacional ha pasado a ser un ámbito en el que participan gran cantidad de entidades. El número y la diversidad de organizaciones relacionadas con los bosques han aumentado considerablemente en los 15 ó 20 últimos años⁹¹. En 1985, la FAO, el Banco Mundial,

⁸⁸ Autoevaluaciones que abarcaban información forestal (2004); estudios de perspectivas del sector forestal (2005); información sobre productos forestales (2006); los bosques y el cambio climático (2004); formulación de programas forestales nacionales (2004); 12 evaluaciones de proyectos de campo en creación de capacidad forestal; 14 evaluaciones sobre la ordenación forestal de base comunitaria; examen a mitad de período del Mecanismo para los programas forestales nacionales (2005); evaluación del Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos (2005).

⁸⁹ El Banco Mundial calcula que cada año se pierden 5 000 millones de USD en concepto de evasión de impuestos derivados de la tala, más de cuatro veces la suma de AOD destinada al sector forestal, aparte de las pérdidas de valor de los bosques y la producción como consecuencia de la forma en que se realiza la tala ilegal.

⁹⁰ Jag Maimi – comunicación personal.

⁹¹ Entre las principales entidades figuran, además de la FAO, dos instituciones forestales del GICIAI, el Centro Internacional de Investigación en Agroforestería (ICRAF) y el Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO) y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). Entre las instancias principales del medio ambiente dedicadas al sector forestal figuran la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Conservación Internacional (CI), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), por mencionar algunos.

el PNUD y el Instituto de Recursos Mundiales pusieron en marcha el Plan de Acción Forestal Tropical, que propició la elaboración de planes nacionales de acción forestal en más de 100 países. La contribución de la FAO a esta labor fue muy criticada por seguir un criterio descendente y centrarse en la prestación de cooperación técnica sin atender suficientemente a las cuestiones forestales mundiales. En 1995 se estableció el Programa internacional sobre los bosques, que pasó a convertirse en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). Se decidió que esta entidad no debería ser hospedada por la FAO, debido en parte a la mala reputación en relación con los bosques que había adquirido la Organización por el Plan de Acción Forestal Tropical, pero también porque muchos países consideraban que los bosques tendrían mayor visibilidad y prioridad política si se ocupaban de ellos las Naciones Unidas en Nueva York. En abril de 2007 se formalizó un acuerdo internacional no vinculante sobre todos los tipos de bosques.

Actividades de la FAO y sus resultados

491. **Asociaciones:** A principios de la década de 1990 la reputación internacional de la FAO en el ámbito forestal era bastante negativa. Aparentemente existía la opinión general de que la FAO era una organización en la que prevalecía un enfoque de proyectos, que en relación con las cuestiones forestales se adjudicaba una superioridad que ya no poseía y que no abordaba los nuevos problemas que estaban surgiendo a escala mundial. Desde entonces, la situación ha cambiado considerablemente, y en la actualidad las actividades forestales de la FAO se realizan principalmente mediante asociaciones. En las entrevistas de la EEI con miembros de asociaciones forestales que colaboran con la FAO éstos indicaron, casi sin excepciones, que consideraban a la Organización un socio positivo, aunque limitado por sus propios recursos y procedimientos. Alrededor del 90 % de quienes respondieron al cuestionario destinado a los servicios forestales opinó que la FAO aportaba una contribución eficaz al diálogo internacional sobre los bosques, aunque sólo un 30 % calificó tal contribución de sumamente eficaz.

492. La Asociación de Colaboración en Materia de Bosques (ACB) fue creada en 2001 a petición del Consejo Económico Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, a fin de prestar apoyo al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB) mediante la prestación de la base técnica necesaria. La ACB está presidida por la FAO. Aunque su secretaría funciona en las Naciones Unidas, la FAO también proporciona, de hecho, una parte de los servicios de secretaría, incluido el mantenimiento del sitio web. La ACB agrupa a 14 organizaciones internacionales, los dos centros forestales del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAl), las secretarías de todas las convenciones ambientales relacionadas con los bosques, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y la Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal (IUFRO). Si bien algunos miembros del FNUB desearían que la ACB actúe como secretaría exclusivamente en relación con sus intereses, la Alianza sigue proporcionando servicios técnicos y dedicándose a una vasta gama de cuestiones relacionadas con los bosques. La FAO desempeña un papel directivo en cuatro de las principales áreas de trabajo, mientras que en otras tres comparte tal función directiva con otras entidades. Aunque la FAO no ha considerado especialmente productivas las reuniones oficiales de la ACB, tales reuniones han ayudado a establecer importantes vínculos de colaboración con algunos socios y han tenido una influencia importante en el programa de trabajo de la FAO.

493. El Mecanismo para los programas forestales nacionales, que funciona desde 2002, recibe apoyo de ocho donantes y en la actualidad dispone de un presupuesto de 3 millones de USD anuales para un período de cinco años. Su gestión está a cargo de un comité directivo integrado por diversos socios en el que participan representantes de todos los principales grupos interesados, con inclusión de los países beneficiarios y los donantes. Es importante destacar que, con carácter excepcional, la FAO convino en otorgar una autonomía considerable al mecanismo, que tiene su propio director. Las decisiones relativas a la financiación se basan en una nota de exposición de conceptos preparada mediante un proceso participativo; actualmente el 75 % de la financiación se otorga a organizaciones no gubernamentales. En este momento reciben financiación unos 200 adjudicatarios aproximadamente en 60 países, cada uno de los cuales se asigna a un funcionario de la FAO con funciones de formación. Hay cierta ironía en el hecho de que el Banco Mundial sea

anfitrión de un Programa sobre los Bosques (PROFOR) que proporciona análisis normativos en respaldo del Mecanismo para los programas forestales nacionales, cuyo carácter es fundamentalmente operativo.

494. Otras asociaciones comprenden la colaboración con la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). La FAO fue el socio principal en el examen del programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Se realizan publicaciones y reuniones conjuntas con las dos instituciones del CGIAR competentes, el Centro de Investigación Forestal (CIFOR) y el Centro Mundial de Agrosilvicultura (ICRAF). Como se menciona en otra sección de este informe, en lo que atañe a las estadísticas existe una intensa colaboración con Eurostat. La FAO y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) también proporcionan la secretaría conjunta del Comité de la Madera de la CEPE y la Comisión Forestal Europea de la FAO. La FAO proporciona la secretaría del Congreso Forestal Mundial que se realiza cada seis años. El Comité Asesor sobre el Papel y los Productos Madereros constituye uno de los ejemplos relativamente escasos de cooperación de la FAO con el sector privado. Algunos asociados propusieron que las consultas con el sector privado en el ámbito forestal se unifiquen en el marco de la Asociación de Colaboración en Materia de Bosques, a fin de proporcionar un foro general.

495. **El Comité Forestal (COFO)**, con el apoyo de las comisiones forestales regionales, desempeña un papel central en el debate intergubernamental sobre los bosques, al aportar su complemento técnico a los debates mantenidos en el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques y en las reuniones ministeriales organizadas ocasionalmente por la FAO. Existen seis comisiones forestales regionales, cuyas secretarías se sitúan en las Oficinas Regionales de la FAO. En 2006 asistieron a sus reuniones más de 100 jefes de servicios forestales. En los trabajos del COFO participan cada vez más otras organizaciones internacionales y grupos no gubernamentales. De acuerdo con la evaluación del Instituto Internacional para el Medio Ambiente, el período de sesiones del COFO de 2007 tuvo solidez técnica, funcionó en forma adecuada y comportó una colaboración eficaz con otras entidades clave que se ocupan de cuestiones forestales en el ámbito internacional. El período de sesiones de 2005 contó con la participación de 90 autoridades máximas nacionales responsables del sector forestal y de un total de más de 700 delegados. En 2007 asistieron al período de sesiones del COFO 60 autoridades máximas del ámbito forestal. En conjunto, la gran mayoría de quienes respondieron al cuestionario se declararon satisfechos o muy satisfechos por los trabajos del COFO y de las comisiones forestales regionales.

496. **Políticas, estudios de perspectivas y publicaciones:** Tal como ocurre en otros ámbitos de su actividad, la FAO se encuentra en una situación conflictiva en lo que atañe a las cuestiones de políticas. Algunos países se oponen firmemente a que la Organización participe en determinadas esferas de las políticas (p. ej. en relación con la tala ilegal o con los marcos jurídicos). Otros, así como las ONG, sostienen con igual firmeza que la FAO debe intervenir en forma mucho más activa. De hecho la Organización, de forma activa, ha dado a conocer al público determinadas cuestiones, así como los datos de apoyo pertinentes. En el informe sobre la Situación de los bosques del mundo en 2001 se otorgó un papel prominente a las actividades forestales ilegales. La FAO preparó, junto con la OIMT, una publicación sobre las mejores prácticas para aumentar la observancia de la legislación en el sector forestal que se utilizó como base para una serie de consultas regionales. También se han establecido asociaciones con grupos que están en condiciones de plantear determinados temas de una forma que resultaría difícil para la FAO, dado su carácter de organización intergubernamental. Asimismo la FAO ha publicado trabajos preparados por otros autores. Se elaboraron directrices voluntarias sobre la ordenación responsable de los bosques

plantados⁹² y sobre el manejo del fuego⁹³ que se presentaron al COFO en 2007) mediante un proceso en los que intervinieron múltiples partes interesadas, con inclusión de países, grupos de la industria y ONG. Los datos y estadísticas que publica la FAO tienden ahora a centrarse más en cuestiones como la explotación forestal ilegal y la tenencia de las tierras forestales. Las evaluaciones mundiales de los recursos forestales han evolucionado, dejando de ser un mero inventario de dichos recursos para proporcionar también información sobre la deforestación, los valores de los bosques y otras dimensiones de éstos relacionadas con el medio ambiente y la producción. Los informes sobre la situación de los bosques del mundo (SOFO) han abordado cuestiones relacionadas con los bosques y la pobreza, así como con la gestión de las cuencas hidrográficas.

497. Los elementos relacionados con el fomento de la capacidad son parte integrante del enfoque participativo de la FAO y de la participación de los órganos regionales en la preparación de los estudios de perspectivas forestales. Al mismo tiempo, esto incrementa su impacto posterior. Es evidente que, en los procesos consultivos, gran parte del aprendizaje tiene lugar en la fase de preparación, por lo general en medida mayor respecto a la mera presentación de un documento final. En vista de ello se han incluido cuestiones decisivas en los programas de debate de las reuniones de las comisiones forestales regionales. Lo mismo ocurrió en el caso de la Reunión Ministerial sobre Bosques que hospedó la FAO en 2005. Como resultado del debate se pidió una mayor aplicación de las leyes en el ámbito nacional y un aumento de la cooperación internacional para controlar el comercio ilegal de madera alentando, al mismo tiempo, la producción sostenible.

498. El Banco Mundial, de forma en alguna medida paralela a la actividad de la FAO y el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, ha brindado apoyo a la iniciativa de observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques (FLEG). Se trata de un proceso a nivel ministerial que tiene por objeto movilizar el compromiso internacional de los productores, los consumidores y los gobiernos donantes a fin de incrementar esfuerzos para combatir la extracción y el comercio ilegales y la corrupción en el sector forestal.

499. Unasylyva es una de las pocas revistas que la FAO sigue publicando en papel satinado (a la vez que en Internet). Una reciente encuesta externa sobre sus lectores determinó que el 60 % pertenecen al mundo académico o de la investigación, el 20 % son funcionarios de los gobiernos nacionales, el 10 % trabajan en organizaciones internacionales y el 10 % pertenecen a ONG. Existen indicios de que quienes se dedican a la enseñanza y la investigación responden con más frecuencia que otros a este tipo de cuestionarios; en todo caso, las repercusiones de Unasylyva en las políticas parecen ser sumamente indirectas. La evaluación global de Unasylyva por parte de estos informantes fue muy positiva, opinión que es compartida por el equipo de la EEI.

500. Una encuesta realizada por la Asociación de Instituciones Forestales de Investigación de Asia y el Pacífico obtuvo más de 100 respuestas de gobiernos y ONG de la región, de las que se desprende que, en más del 60 % de los casos, la FAO era la principal fuente de datos e informaciones forestales básicos.

⁹² Informe del 18º período de sesiones del COFO (2007), párrafo 48: “El Comité elogió a la FAO por haber facilitado un proceso con la participación de múltiples interesados con el fin de elaborar **Directrices voluntarias sobre la ordenación responsable de los bosques plantados**. El Comité recomendó a la FAO que colabore con los Miembros y los asociados, incluidos el sector privado, los propietarios de bosques y las ONG medioambientales, con miras a la aplicación de estas directrices. Asimismo recomendó que las Directrices se consideren un documento vivo, que habrá que actualizar y mejorar incorporando las experiencias aportadas por su aplicación a nivel nacional.”

⁹³ Informe del 18º período de sesiones del COFO (2007), párrafo 29: “El Comité acogió con agrado la elaboración de las **Directrices voluntarias sobre el manejo del fuego** en un proceso basado en la participación de múltiples interesados. Recomendó a los Miembros y a las partes interesadas en asuntos forestales que utilicen dichas Directrices y, a la FAO y sus asociados, que faciliten su aplicación con el fin de mejorar las prácticas en materia de prevención y supresión de incendios forestales y de recuperación después de su ocurrencia. El Comité también recomendó que se mantengan las Directrices como documento vivo, que se actualicen y mejoren incorporando la experiencia aportada por la aplicación a nivel nacional.”

501. La conclusión global de las entrevistas de la EEI, las visitas a los países y los cuestionarios fue que a lo largo del último decenio había aumentado considerablemente, tanto en sentido cualitativo como cuantitativo, la pertinencia vital del trabajo y las publicaciones de la FAO en lo que atañe a las informaciones y datos aportados, las directrices y códigos elaborados y el apoyo prestado a los procesos internacionales que buscan asegurar la coherencia de las políticas (bienes públicos mundiales).

502. **Cooperación técnica:** Algunos países desarrollados pusieron en tela de juicio la capacidad de la FAO para llevar adelante proyectos de grandes proporciones como el del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). No obstante, las visitas de la EEI a los países y la encuesta a los jefes de servicios forestales respaldaron el proseguimiento de la cooperación técnica de la FAO en el sector forestal, con especial atención a la formulación de políticas y el aumento de la capacidad (a fin de poner a los países en mejores condiciones para lograr el consenso nacional sobre sus opciones en materia de políticas). Para tal fin se consideró importante el intercambio de experiencias entre los países. En las visitas de la EEI a países de América Latina se constató la especial importancia asignada a la ventaja comparativa de la FAO en el ámbito forestal. Quienes respondieron a la encuesta de la EEI, tanto en los países en desarrollo como desarrollados, manifestaron su firme convicción de que en la cooperación técnica sobre temas forestales la actuación de la FAO era tan eficaz como la de otras entidades, o incluso más. Esta conclusión está en consonancia con lo observado en las visitas de la EEI a los países y en las evaluaciones de los proyectos. Sin embargo, las evaluaciones llegaron a la desalentadora conclusión de que el diseño de los proyectos no tomaba muy en cuenta las enseñanzas adquiridas de la experiencia anterior (véase el examen de este asunto en el Capítulo 7). Las evaluaciones de los proyectos señalaron algunos ejemplos claros de la contribución de estos a un efecto a largo plazo, aunque la EEI no pudo confirmarlos.

503. En lo que se considera una novedad muy positiva, en su período de sesiones de marzo de 2007 el COFO refrendó un examen estratégico participativo de la labor de la FAO en el sector forestal con miras a la formulación de una estrategia revisada. Además, en 2005 la FAO convocó un panel de expertos de alto nivel para estudiar de qué forma su trabajo forestal podía armonizarse mejor con los ODM. La EEI recomienda firmemente que el examen estratégico presente la actividad forestal con arreglo a un marco lógico relacionado con los tres objetivos de los Estados Miembros incluidos en el Marco Estratégico, los cuales tienen a su vez una estrecha correspondencia con los ODM. Esto reviste particular importancia ya que, tal como ocurre con casi todos los aspectos del trabajo de la FAO, las actividades forestales siguen centrándose en gran medida en la obtención de productos. Es necesario apuntar más alto, hacia el nivel de los resultados y efectos buscados. Además, en medida incluso mayor que con otras encuestas realizadas en el contexto de la EEI, respecto del trabajo forestal de la FAO los países expresaron su demanda de un aumento de todas las actividades, con escasa indicación de prioridades (el cuestionario incluía 16 categorías de actividades). El diálogo más detallado mantenido durante las entrevistas permitió, sin embargo, establecer más claramente las prioridades: los entrevistados propusieron que éstas fueran la cooperación técnica, la formulación de estrategias y el fomento de la capacidad en lo referente a las políticas nacionales. En cuanto a la acción mundial, las esferas prioritarias propuestas fueron la producción de datos forestales comparativos, el cambio climático y los servicios económicos de la silvicultura.

504. La conclusión de la EEI es que las prioridades de la FAO, en cooperación con otras entidades y en apoyo de una acción nacional y mundial, deberían centrarse en la función de los bosques respecto de la reducción de la pobreza; los bosques y el cambio climático; la gobernanza forestal (incluida la gestión de la extracción forestal ilegal, la invasión de las tierras forestales, la corrupción, la cuestión de la tenencia y la acción en los mercados internacionales); la ordenación forestal sostenible; y la conservación de la biodiversidad.

Apoyo institucional al desarrollo agrícola (enseñanza superior, investigación, aprendizaje de los agricultores, finanzas rurales, comercialización y agronegocios)

505. La EEI pudo disponer de una serie de autoevaluaciones y de una evaluación de proyecto⁹⁴, además de su propio trabajo que incluyó un documento de trabajo⁹⁵. Por otra parte, con posterioridad al examen de los sistemas de apoyo a la agricultura de 1999 no se había realizado examen independiente alguno de los programas aquí incluidos.

506. Es innegable la importancia de los desafíos que se plantean en este ámbito, a saber:

- a) recursos humanos, formación e investigación para la agricultura: en toda el África subsahariana (y no sólo en el ámbito agrícola) hay 83 científicos por cada millón de habitantes. En Asia esta cifra se eleva a 785, mientras que en la OCDE es de 1 110 científicos por millón de habitantes. Incluso en las regiones relativamente bien dotadas la distribución es sumamente desigual. Brasil, por ejemplo, realiza la mitad del gasto en investigación agrícola de América Latina. En el África subsahariana, en el año 2000 alrededor de la mitad de los países gastó menos recursos en investigación y desarrollo agrícola de los que había gastado en 1991. La FAO aportó una contribución importante al desarrollo de la investigación y la enseñanza superior en el período comprendido entre 1970 y 1995, especialmente en la India donde se emprendieron importantes programas de capacitación e investigación de posgrado y posdoctorado. En los dos últimos decenios la atención a estas cuestiones y necesidades desapareció casi por completo de los programas de desarrollo internacionales; aunque han surgido varias iniciativas nuevas en este sentido, no parecen contar en absoluto con financiación suficiente. Si bien el CGIAR promueve una universidad agraria mundial, en su propio seno existen desacuerdos considerables en cuanto a si cuenta con una ventaja comparativa en este ámbito. La Iniciativa Mundial para la Educación del Foro Económico Mundial tiene por objeto establecer una asociación entre los sectores público y privado. Aunque se centra principalmente en la educación escolar, comprende también la enseñanza superior, y actualmente se lleva a cabo en asociación con la UNESCO. Quizás la señal más alentadora sea el apoyo proporcionado por la Fundación Gates y la Fundación Rockefeller a una asociación entre 12 universidades africanas para ofrecer doctorados comunes en temas relacionados con la agricultura;
- b) los siguientes elementos abren las puertas a la adopción de enfoques alternativos para brindar formación a los agricultores y prestarles apoyo en la adopción de sus decisiones: el crecimiento de las ONG; la publicidad de productos por parte del sector privado; la disponibilidad de mayores actividades de extensión en dicho sector; las posibilidades de incorporar conceptos como el de “veterinarios descalzos” en el marco de sistemas integrados; la difusión de los teléfonos móviles así como la presencia de la televisión y, en algunos países, de conexiones informáticas en las zonas rurales; los enfoques más pragmáticos de pago en función de los resultados dentro del sector público; el incremento de la alfabetización; por último, las lecciones aprendidas de las escuelas de campo para agricultores y los enfoques de medios de vida sostenibles;
- c) aunque se registra un crecimiento de los agronegocios, este es sin duda demasiado lento como para generar el empleo y los ingresos equitativos que se necesitan. Esto es especialmente cierto en África. Al mismo tiempo, la urbanización creciente, los nuevos mercados de exportación (especialmente en Asia y Cercano Oriente) y las oportunidades de producir valor añadido para los mercados nacionales y extranjeros ofrecen nuevas posibilidades. Es preciso establecer las políticas, los marcos de

⁹⁴ Enfoques y métodos participativos (2006); tecnologías de información y comunicación en apoyo de la investigación, extensión y enseñanza agrarias (2006); datos y sistemas de información AGS (2005); evaluación del programa de apoyo a los medios de vida financiado por DFID (2007).

⁹⁵ Carl K. Eicher.

reglamentación y las estructuras de apoyo apropiados. Nunca ha sido tan importante como ahora que se proporcione financiación apropiada, ya sea para los agronegocios (con inclusión de los suministros agrícolas y la comercialización) como para los pequeños agricultores o los microempresarios que no poseen tierras.

507. La IEE no pudo comprobar la eficacia reciente de los programas de apoyo institucional de la FAO. El software de servicios microbancarios desarrollado en colaboración con GTZ ha sido un recurso importante para los bancos rurales, pero su mantenimiento y empleo no requieren la participación constante de la Organización. Por otra parte, muchas de las principales actividades de la FAO en materia de apoyo institucional y creación de capacidad se han desarrollado fuera de este grupo de programas. Con el establecimiento del sistema de “capacitación y visitas” del Banco Mundial, la FAO perdió en gran parte su liderazgo intelectual en materia de formación de los agricultores. El enfoque de escuelas de campo para agricultores fue elaborado por el Programa de Gestión Integrada de Plagas, y la unidad de apoyo al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) se encarga de su desarrollo ulterior. La FAO elaboró conjuntamente con el Banco Mundial un enfoque conceptual sobre sistemas de conocimiento y de información para el desarrollo rural (enfoque AKIS), pero en su publicación sobre la reforma de los sistemas de extensión agraria tiende a defender la situación existente.

508. El CGIAI emprendió actividades de investigación y extensión por conducto del Servicio internacional para la investigación agrícola nacional (ISNAR), fundado en 1980. Sin embargo, este programa perdió eficacia en 2004, cuando se combinó con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Para entonces, la capacidad de la FAO había descendido hasta un nivel en el que no tenía posibilidad alguna de ocupar el espacio que quedaba vacante. De la transferencia de tecnología en el ámbito de redes se ocupan otras unidades técnicas que no pertenecen a la División de Investigación y Extensión. Aunque esta última es el interlocutor institucional del CGIAI, al parecer la mayor parte de los contactos y asociaciones se establecen directamente entre las unidades técnicas.

509. En el campo de la comercialización rural, trabajos relacionados con las cadenas de valor, la función de los supermercados, la función de las normas, etc. se han llevado a cabo en alguna medida en otros ámbitos de la FAO. Un nuevo programa interdisciplinario relacionado con los agronegocios representa una novedad prometedora, pero aún es demasiado pronto para emitir un juicio sobre su posible eficacia.

510. Desde el punto de vista de los recursos, todos los programas de apoyo institucional se han reducido en medida superior a la disminución promedio de los recursos del Programa Ordinario destinados a los programas técnicos. Además, han resultado relativamente poco eficaces para movilizar fondos extrapresupuestarios destinados al trabajo normativo. Aunque se han adoptado algunas medidas de consolidación⁹⁶, los recursos se han diseminado entre un gran número de pequeñas iniciativas. No se han establecido asociaciones fuertes con otras unidades dentro o fuera de la FAO excepto la instaurada con GTZ en lo relativo a las finanzas rurales. La mencionada fragmentación puede ilustrarse con dos ejemplos. Existen 16 puestos profesionales de apoyo a la investigación agrícola, y las esferas en las que se espera incidir mediante este apoyo abarcan las políticas de investigación, la planificación, organización y gestión, la evaluación y transferencia de tecnología, el establecimiento de asociaciones mundiales para la investigación, la biotecnología y la bioinocuidad. El Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas (AGSF) cuenta con 15 funcionarios profesionales cuyo ámbito de acción abarca el desarrollo de agronegocios, la comercialización agrícola, la finanza rural, la gestión de explotaciones agrícolas y la infraestructura rural.

⁹⁶ En 2002, la comercialización, las finanzas rurales y el fomento de agronegocios se combinaron en un único servicio de AGS junto con la gestión de explotaciones agrícolas, mientras que en las reformas de 2007 el desarrollo de la investigación, la educación y la formación de los agricultores se consolidaron en una unidad (NRRR) dentro del nuevo Departamento de Recursos Naturales.

511. La impresión general que se deriva del mencionado examen es que estas esferas del trabajo de la FAO no están en buenas condiciones, ni cuentan con recursos suficientes, para aportar una contribución significativa ante los nuevos retos que debe enfrentar el desarrollo. Existen algunas excepciones. Por ejemplo, en el ámbito de la comunicación para el desarrollo se proporciona asistencia a los países para integrar técnicas de comunicación tales como las radios rurales participativas, la televisión, paquetes multimedia y redes basadas en Internet a fin de establecer vínculos entre investigadores, agentes extensionistas, educadores y grupos de agricultores. Estos se promueven tanto directamente, a través de proyectos, como mediante una Red virtual de comunicaciones para la divulgación y la investigación (VERCON). Sin embargo, este enfoque no parece haberse conceptualizado con miras a la integración en enfoques globales de la formación de los agricultores. De manera análoga, tampoco se ha aclarado qué condiciones deben cumplirse a fin de que el planteamiento de escuelas de campo para agricultores resulte eficaz. De hecho, en las actividades recientes en materia de arreglos institucionales de investigación y extensión se adoptó la perspectiva de un servicio público centralizado orientado al suministro. Como se ha señalado anteriormente, el nuevo trabajo integrado en materia de agronegocios, incluida la comercialización y la financiación, podría tener un potencial importante aunque, una vez más, es demasiado pronto para emitir un juicio informado.

Políticas económicas, sociales y alimentarias y nutricionales

512. A fin de disponer de un cuadro completo de la eficacia de la FAO en lo relativo a la política económica, social y de alimentación y nutrición es preciso que esta sección se considere conjuntamente con las otras partes de este informe, incluido todo el examen de las actividades intersectoriales, las evaluaciones de las actividades de promoción, estadísticas, bases de datos y sistemas de información, la actividad jurídica, la política institucional en materia de agronegocios, los servicios de apoyo, investigación y enseñanza, etc., así como con la política técnica examinada a lo largo de este capítulo y con la actividad de los Representantes de la FAO.

513. La reorganización realizada en 2007 permitió consolidar la mayor parte de las políticas sociales, junto con las relativas a la economía y el comercio, en el Departamento de Desarrollo Económico y Social; sin embargo, no existe un centro de coordinación único de la Organización para todo el trabajo relacionado con las políticas económicas, sociales y nutricionales. Los principales centros en que tiene lugar el trabajo sobre políticas se hallan distribuidos como sigue:

- División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA)
- División de Comercio y Mercados (EST)
- División de Asistencia para las Políticas (TCA)
- División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW)
- Servicio de Planificación, Estimación y Evaluación de la Nutrición (AGNA)
- Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA)
- División de Economía y Política Pesquera y Acuicultura (FIE)
- División de Economía y Política Forestal (FOE)
- Subdivisión de Información Ganadera y de Análisis y Política del Sector (AGAL)

514. La EEI dedicó gran atención a este tema en el ámbito nacional, por considerar que el trabajo normativo y el aumento de la capacidad eran, en su conjunto, dos esferas sumamente prioritarias para los Estados Miembros. En un documento de trabajo de la EEI sobre política económica y social se evaluaron más de 150 resúmenes informativos, documentos de políticas y artículos sobre política económica y social⁹⁷. Además, se recibieron 106 respuestas a una encuesta de la EEI destinada a nutricionistas de la comunidad internacional, del mundo académico y de países en desarrollo, que realizó otro consultor especializado que estudió esta cuestión⁹⁸. Por

⁹⁷ Bruce Gardner.

⁹⁸ David E. Sahn.

último, la EEI pudo disponer de una serie de evaluaciones directamente relacionadas con la labor normativa⁹⁹.

Productividad y calidad del trabajo de la FAO

515. **Capacidad:** La labor relacionada con las políticas fue una de las áreas a las que se asignaron recursos reducidos en proporción al Programa Ordinario, pero también uno de las que recibieron más recursos extrapresupuestarios destinados al trabajo normativo. A finales de 2006, ESA, EST y TCA tenían 76 funcionarios profesionales (incluidos los financiados con cargo a proyectos). ESA y EST se encargan de proporcionar la secretaría a dos comités del Consejo (el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el Comité de Problemas de Productos Básicos). Existe una demanda considerable de que las divisiones que se ocupan de las políticas, y en especial ESA, den su aporte a las posiciones y declaraciones generales de la FAO. Esto reduce la posibilidad de concentrar la atención en un programa de trabajo separado, pero también constituye una forma de diseminar su apoyo y asesoramiento en materia de políticas. En la autoevaluación de TCA se estableció que, en términos globales, sólo se destinaba a la asistencia para las políticas el 44 % del tiempo del personal, mientras que el 19 % se dedicaba a la creación de capacidad (principalmente mediante la elaboración de materiales de capacitación, guías, etc.). El resto se distribuía entre el suministro de información sobre los países, tareas de secretaría (por ejemplo, para las conferencias regionales) y apoyo general al programa de campo. Otro factor que reduce la capacidad efectiva de TCA en materia de asistencia para las políticas es su limitado presupuesto para gastos distintos del personal, que dificulta los viajes de sus funcionarios, independientemente de los fondos de los proyectos. En la reciente evaluación relativa a los productos básicos y el comercio también se observó que en EST los problemas de capacidad se habían agudizado a causa de que las competencias específicas de algunos funcionarios no respondían adecuadamente a las necesidades. La autoevaluación de TCA determinó que la experiencia y competencia de algunos funcionarios se relacionaban más bien con la realización de programas que con la formulación de políticas. La EEI también estableció que las competencias técnicas en nutrición ya no respondían a las necesidades existentes en lo que atañe a las políticas.

516. **Calidad del trabajo:** La FAO lleva a cabo alguna investigación sobre políticas, pero principalmente actúa como centro de intercambio de conocimientos sobre el tema, transmitiendo las conclusiones recibidas a un público no especializado. Por consiguiente, la mayoría de los documentos de políticas de la Organización son compilaciones de resultados de investigaciones o resúmenes de las posibles consecuencias para las políticas más bien que documentos primarios de investigación. El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (SOFI) y El estado de los mercados de productos básicos agrícolas (SOCO) son elaborados por el Departamento de Desarrollo Económico y Social (véase más arriba el examen de las actividades de promoción y comunicación). Otra publicación importante es La agricultura mundial hacia 2015-2030. Todos los examinadores consideraron que estas publicaciones, aunque no necesariamente abren nuevos caminos, son portadoras de datos y argumentos sobre los temas planteados; su tono es medido y su contenido concreto; mantienen actualizado al lector sobre los términos del debate y las principales conclusiones de los investigadores y, lo que es más importante, revisten gran pertinencia en relación con las políticas.

517. Tanto en la EEI como en la evaluación de la labor relativa a los productos básicos y el comercio se examinaron amplias muestras de publicaciones. Se observó que, a menudo, no estaba claro a quién iban dirigidas. Por otra parte, en los casos en que los estudios de la FAO se referían a cuestiones controvertidas, los distintos argumentos se presentaban en forma equilibrada aunque las

⁹⁹ Evaluaciones de la asistencia de la FAO en materia de políticas (2001); de la labor de la FAO relativa a los productos básicos y el comercio (2007); del Programa de Cooperación FAO-Países Bajos (2005); del proyecto sobre las funciones de la agricultura financiado por el Japón (2007); y autoevaluaciones de la labor normativa de TCA (2004), del trabajo sobre tenencia de la tierra (2005); de las necesidades de nutrición humana (2004); de la acción comunitaria para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición en los hogares (2004).

conclusiones no fueran del agrado de todos¹⁰⁰. Tanto las publicaciones como las reuniones, la asistencia a conferencias y la utilización de autores externos ayudan a divulgar las conclusiones relativas a las políticas. La EEI estableció que las reuniones de la FAO sobre el medio ambiente y la agricultura sostenible, la política comercial, la biotecnología y las cuestiones relativas a la ayuda alimentaria gozaban del respeto de los académicos e investigadores ajenos a la Organización que habían asistido a ellas. La evaluación de la labor sobre Productos Básicos y Comercio determinó que la mayoría de los países que respondieron acerca de los documentos distintos de las mencionadas publicaciones principales no los consideraban buenos, sino satisfactorios. TCA respalda un conjunto de materiales de información disponibles electrónicamente sobre numerosos aspectos de las políticas por medio de su sitio web EasyPol. No obstante, la EEI observó que se necesitaba más material sobre cuestiones de política específicas que estuviera dirigido a un público no especializado. Es preciso, además, que se difunda ulteriormente la práctica de preparar resúmenes de políticas basados en los documentos principales.

518. Así pues, la FAO no se dedica principalmente a la investigación, por más que ocasionalmente realice investigaciones. Como ejemplo de esto cabe citar el proyecto sobre las funciones de la agricultura evaluado en 2007. La evaluación determinó que en este caso la FAO había aplicado un modelo de investigación diferente del utilizado en el ámbito del IFPRI. Había utilizado su capacidad de contratación de trabajo descentralizado, colaborando en redes y asesorando a instituciones de países en desarrollo para la realización de estudios monográficos que luego fueron consolidados. Los contactos de las instituciones en el ámbito nacional permitieron obtener un mayor impacto inmediato sobre las políticas. La calidad de la publicación se ajustó a los niveles requeridos por las revistas especializadas¹⁰¹.

519. Puesto que pocos trabajos de la FAO contienen investigaciones nuevas, la Organización no constituye, por lo general, un punto de referencia académico importante. En el reciente examen externo del programa y la gestión del IFPRI se estableció, que en promedio, el coeficiente anual de publicación en revistas especializadas por cada funcionario era de 1,4. El personal de la FAO encargado de las políticas sólo produce una fracción muy pequeña de esa cantidad. La evaluación relativa a los productos básicos y el comercio sólo encontró citas de 15 documentos elaborados por el personal de la División (EST) en el período 1998-2004, lo que equivale en promedio a dos citas por año para toda la División. Ha habido algunos debates en cuanto a si esto indica que los recursos humanos y programas de la Organización no disponen de los conocimientos más avanzados. La conclusión de la EEI ha sido que una intensificación del trabajo en redes permitiría la interacción del personal de la FAO en el ámbito de asociaciones que, por una parte, darían un carácter profesional más acentuado a la labor de la Organización y, por otra, ayudarían a granjearle un respeto importante para aumentar su influencia en las políticas de las instituciones financieras internacionales y de otros organismos internacionales.

520. Sobre la base de los cuestionarios y entrevistas realizados la autoevaluación del trabajo sobre tenencia de la tierra llevada a cabo en 2005 llegó a la conclusión de que pese a las dimensiones reducidas del programa, la FAO seguía siendo uno de los pocos centros de conocimiento sobre el tema. La Organización se había ganado una reputación de neutralidad política y comprensión de los distintos contextos sociopolíticos y había contribuido a la adopción de un enfoque más ascendente¹⁰².

¹⁰⁰ Se incluyen en esto los estudios de la economía mundial del tabaco y del impacto de las políticas y el comercio nacionales en la economía mundial del algodón.

¹⁰¹ El proyecto introdujo el uso de un marco de elaboración de modelos de mercados múltiples como alternativa útil a los modelos desagregados de equilibrio general computable en las situaciones de escasez de datos que constituyen la norma en muchos países en desarrollo.

¹⁰² La autoevaluación consideró que la FAO contaba con ventajas comparativas en los ámbitos de la valoración de la propiedad, la aplicación de impuestos, el registro de tierras y la concentración parcelaria en todas las regiones en desarrollo y economías en transición.

521. En sus visitas a los países, la evaluación de las actividades de la FAO relacionadas con los productos básicos y el comercio constató que los talleres sobre las negociaciones comerciales y sobre la aplicación de las disposiciones de los acuerdos vigentes de la OMS se consideraban sumamente útiles. La autoevaluación del trabajo de la División de Asistencia a las Políticas y Movilización de Recursos (TCA) realizada en 2004 llegó a la misma conclusión. Es interesante señalar que las actividades mencionadas constituyen uno de los pocos programas conjuntos entre las divisiones encargadas de las políticas.

522. La autoevaluación de la asistencia para las políticas proporcionada por TCA (2004) confirmó muchas de las conclusiones de la evaluación de la asistencia para las políticas de 2001. Existía una disociación entre el trabajo de campo, que a menudo no tomaba en cuenta las conclusiones normativas de la FAO, y la elaboración de materiales de capacitación e información. Se hacía relativamente poco para que el trabajo de campo diera su aporte al programa de debate de otras divisiones en lo que atañe a las necesidades normativas. Se observó asimismo que a menudo no se prestaba la debida atención a la perspectiva de género.

523. **Asociaciones y sinergias:** La evaluación de las actividades relacionadas con los productos básicos y el comercio formuló observaciones positivas sobre el trabajo conjunto realizado por la FAO y la OCDE a fin de extender el uso del modelo "COSIMO" en relación con las políticas de medio plazo sobre productos básicos. La OCDE disponía de competencias especializadas para la elaboración de modelos y de conocimientos sobre las actividades y políticas agrarias en los países desarrollados y otros importantes países exportadores, mientras que la FAO conocía en profundidad los distintos mercados mundiales de productos básicos así como las actividades y políticas agrícolas de los países en desarrollo más pequeños. Esta evaluación constató también que existía amplio acuerdo en cuanto a la ventaja comparativa de la FAO con respecto a la OCDE, el Banco Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en lo que atañe al análisis de los mercados de los productos básicos. En lo referente a los productos agrícolas, los análisis de los mercados y el comercio de productos básicos de la UNCTAD son muy limitados; si, por una parte, no se detectaron superposiciones importantes, tampoco se habían desarrollado sinergias significativas. En general se observó que el trabajo de la FAO en materia de políticas no utilizaba ni difundía en medida apreciable publicaciones de otras organizaciones, por más que muchas de éstas fueran de buena calidad y abordaran cuestiones pertinentes.

524. La EEI constató escasas superposiciones importantes con el trabajo del IFPRI y una cierta cooperación para definir los respectivos programas de trabajo, así como algunas iniciativas conjuntas; sin embargo, la colaboración intensa era limitada. Asimismo resultaba decepcionante el bajo nivel de colaboración con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). En el campo de la nutrición y la política alimentaria, la FAO preside dos de los nueve grupos de trabajo dentro del Comité Permanente de las Naciones Unidas sobre Nutrición, y colabora en otros tres grupos sobre emergencias, escolarización y alimentación complementaria. No obstante, el 57 % de las respuestas a la encuesta calificó solo de regular o escasa la colaboración institucional de la FAO en este ámbito. La conclusión que salió a la luz fue que la FAO, aunque era activa en el seno de los grupos, no era capaz de proporcionar orientaciones intelectuales significativas. Esto puede haber contribuido a que no se incluyera a la Organización en la Iniciativa encaminada a poner fin al hambre y la desnutrición entre los niños (ECHUI) dirigida por el UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ni en la elaboración de su marco de acción mundial.

Pertinencia y eficacia

525. En las visitas de la EEI se observó que el trabajo de la FAO en materia de políticas constituía una prioridad importante para casi todos los países con excepción de algunos países más grandes de ingresos medios, especialmente de América Latina. Estos últimos consideraban que la FAO no disponía de un nivel de competencia especializada que pudiera resultarles de utilidad. Los principales problemas se relacionaban con las políticas sectoriales nacionales y las consecuencias de las políticas internacionales.

526. La evaluación relativa a los productos básicos y el comercio estableció que los países otorgaban una prioridad mayor a la asistencia para las negociaciones comerciales de carácter regional y bilateral que a la Ronda de Doha de la OMC. Observó también que asignaban más importancia al apoyo en materia de obstáculos no arancelarios del comercio, especialmente respecto de las medidas sanitarias y fitosanitarias, las reformas del mercado y la función del sector privado las cadenas de valor en la comercialización y la diferenciación de productos para obtener precios más elevados. Los sitios web sobre productos básicos y comercio se utilizaban principalmente en relación con la horticultura, un sector dinámico que no cuenta con un organismo de productos básicos específico; también suscitaban cierto interés algunos de los productos secundarios, en particular las legumbres. La participación en las reuniones de los grupos intergubernamentales sobre productos básicos refleja los mismos intereses, ya que los sectores dinámicos (horticultura y productos animales) y los cultivos que no cuentan con organismos específicos registran la asistencia más elevada, incluyéndose entre ellos las fibras duras y el té. Esto indica que es necesario concentrar esfuerzos en estos ámbitos.

527. De 47 respuestas a los cuestionarios enviados a los países, más de la mitad indicó un desconocimiento del trabajo de la FAO en seis de los diez temas de productos básicos y comercio enumerados en el cuestionario. Tanto la evaluación sobre productos básicos y comercio como el trabajo de la EEI en los países confirmaron que en éstos no se conocía a fondo la actividad normativa de la FAO en materia de políticas y comercio. La evaluación sobre productos básicos y comercio llegó a la conclusión de que era necesario aumentar la pertinencia del trabajo de la FAO para esos países.

528. En lo que atañe a la nutrición, el 75 % de los nutricionistas que respondieron al cuestionario de la EEI consideraba que para la FAO, en su calidad de organización mundial, la prioridad principal debía ser el examen de las consecuencias nutricionales de los sistemas alimentarios y la agricultura mundiales, pero que la labor de la Organización en materia de políticas no se ajustaba adecuadamente a este criterio. El trabajo de la FAO sobre nutrición se consideraba mucho menos importante que el del UNICEF, y algo menos que el de la OMS y el PMA. Sin embargo, se le otorgaba más trascendencia que al del IFPRI, el Banco Mundial o varias otras entidades, incluida la Alianza Mundial para la Mejora de la Nutrición. En un plano más general, la EEI también consideró que el trabajo de la FAO en materia de política alimentaria no integra adecuadamente las consideraciones nutricionales y que, del mismo modo, su labor en materia de nutrición se ha llevado a cabo de forma aislada del trabajo en materia de políticas económicas, sociales y alimentarias.

ACTIVIDADES Y TEMAS INTERSECTORIALES

529. En las propuestas de reforma del Director General (2005) se indicó que el fortalecimiento de la interdisciplinariedad constituía una importante ventaja comparativa potencial de la Organización. En esta sección del informe se abordan diversas esferas intersectoriales prioritarias, entre ellas las indicadas en las propuestas de reforma del Director General de 2005 de centrar la atención en la creación de capacidad y el fortalecimiento de la asistencia para las políticas. Estos dos temas, que se señalan como claras prioridades expresadas por los Miembros en las evaluaciones de la EEI, se abordan también en relación con las distintas esferas técnicas.

Incorporación de las cuestiones de género y empoderamiento de la mujer

530. Además de la información proporcionada por los estudios de la EEI en los países y del examen de los informes especializados sobre varios ámbitos del trabajo de la Organización, esta parte de la evaluación incluyó un documento de trabajo¹⁰³, así como:

- a) entrevistas en tres países africanos con unas 70 personas pertenecientes a instituciones gubernamentales, ONG y organismos de desarrollo;

¹⁰³ Achola Okeyo y Sarah Burrows.

- b) entrevistas realizadas en Roma con 30 funcionarios de la FAO y cinco Representantes Permanentes ante la Organización;
- c) una encuesta sobre las opiniones del personal de la FAO, que recibió 979 respuestas;
- d) un examen comparativo con otros organismos de las Naciones Unidas.

Política de género e incorporación de las cuestiones de género

531. En la primera serie de reformas del Director General, en 1994, se asignó un papel destacado a las cuestiones de género, con el establecimiento de una división específica de la FAO encargada de los temas relacionados con el género y la población. En la ronda de reformas más reciente (2007) se dio un paso más hacia la consolidación de las cuestiones de género con la mayor parte de los demás aspectos de la política económica y social en la División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW) del Departamento de Desarrollo Económico y Social.

532. El primer plan de acción sobre género y desarrollo de la FAO fue aprobado por la Conferencia en 1989 para el período 1989-95; le siguió un segundo plan relativo al período 1996-2001. El tercer plan, correspondiente al período 2002-2007, fue considerado un buen modelo dentro del sistema de las Naciones Unidas. En él se indicaban los problemas fundamentales que debían enfrentar los países, las esferas prioritarias de acción para hacer frente a la desigualdad entre el hombre y la mujer en relación con el mandato de la FAO y la vinculación con otras iniciativas de las Naciones Unidas y con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Lamentablemente, en el Plan no se hace referencia alguna a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y lo mismo ocurre con los informes sobre su aplicación presentados a la Conferencia en 2003 y 2005. Los objetivos del Plan se vinculaban al Programa de Trabajo y Presupuesto (PLP) y al Plan a Plazo Medio (PPM), especificándose para los programas técnicos unos productos identificables relacionados con el género así como planes para su seguimiento, con lo que se incrementaron en un 18 % los productos a los que se vinculaba un elemento de género. Se utilizó un sistema de codificación sencillo para delinear y calificar las actividades relacionadas con aspectos de género¹⁰⁴. Otras organizaciones de las Naciones Unidas consideraron digno de emulación el enfoque global adoptado. La auditoría realizada en 2002 sobre la incorporación de las cuestiones de género describió la posterior vinculación al Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP) como un “enorme progreso”, al igual que la capacidad de determinar productos relacionados con el género dentro del PTP para fines de seguimiento. Así lo reconoció también el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) en su encuesta sobre la rendición de cuentas respecto de la incorporación de las cuestiones de género.

533. El Plan de acción sobre género y desarrollo se formuló como instrumento para crear conciencia y suministrar apoyo, partiendo del supuesto de que las unidades técnicas de la FAO tenían la competencia y la capacidad necesarias para elaborar planes de acción en materia de género sin un apoyo sustancial de ESW. Sin embargo, ni el Plan de acción ni el PPM proporcionan suficiente orientación para el seguimiento y la documentación de los cambios desde el punto de vista de los productos esperados. A pesar de la importancia atribuida a este aspecto tanto por los órganos rectores como por las auditorías internas de la FAO y los comités interinstitucionales, sólo se ha establecido una pequeña parte de los mecanismos de seguimiento y presentación de informes sobre los aspectos de género que en el Plan de acción sobre género y desarrollo para 2002-2007 se indicaban como planeados. Tal como ocurre con todo el trabajo técnico de la FAO, los mecanismos existentes se centran fundamentalmente en los productos, más bien que en los resultados o efectos previstos. En la evaluación también se manifestó una atención insuficiente a los aspectos de género. Aunque es paradójico, las disposiciones en vigor que establecen la aprobación del Plan y la sucesiva presentación de informes sobre su realización fuera del marco general del PTP y del ciclo de documentos correspondiente hacen que el Plan reciba menos atención y refuerzan la idea de que se trata de una cuestión que compete a ESW y no a la Organización en su conjunto.

¹⁰⁴ Sistema de codificación: 1) puede tener repercusiones negativas para la mujer; 2) neutro desde el punto de vista del género; 3) diferenciación entre los sexos considerada específicamente para su eficacia; 4) dirigida en su mayoría a aportar beneficios a la mujer; 5) completamente orientada a aportar beneficios a la mujer.

534. El progreso real de la incorporación de las cuestiones de género y la absorción de estos temas en los programas de la FAO ha sido muy desigual, con algunos buenos ejemplos por una parte y progresos escasos o inexistentes en otros ámbitos. Se han logrado avances en lo que atañe a las emergencias y en relación con la producción de cultivos, la silvicultura, la pesca artesanal y la elaboración de pescado. La evaluación del trabajo de la FAO sobre sanidad animal realizada en 2002 también estableció que en esta esfera se estaba incorporando sistemáticamente el aspecto de género. En el ámbito estadístico han aumentado los esfuerzos por producir datos desglosados por sexos, pero la base de información es sumamente escasa. En la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural se hizo considerable hincapié en las cuestiones de género especialmente en lo que se refiere a los derechos sobre la tierra, pero se considera limitada la atención prestada a los aspectos de género en la economía.

535. La encuesta de la EEI dirigida al personal estableció que el 40 % de los informantes no habían oído hablar del Plan de acción sobre género y desarrollo y sólo el 14 % lo utilizaba en su trabajo. En la publicación *La FAO y el desafío de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, de 2005, no se mencionan en absoluto las palabras “género”, “mujer” o “femenino”. De las cinco publicaciones principales de la FAO “El estado de ...”, en el Plan de acción sobre género y desarrollo para 2002-2007 solo se mencionan el SOFI y el SOFA. Un recuento de palabras indica que dichas publicaciones dedican muy poca atención a las cuestiones de género, con la excepción de *El estado mundial de la pesca y la acuicultura* y de *Situación de los bosques en el mundo*. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI) de 2005 tenía un capítulo sobre la igualdad de género y la potenciación del papel de la mujer; sin embargo, el SOFI de 2006 no incluyó ningún análisis de género ni datos desglosados por sexos, y las palabras “mujer” y “femenino” solo aparecían una vez cada una en todo el informe. En este sentido es muy negativa para la FAO la comparación, basada en el recuento de palabras, con las publicaciones principales del Banco Mundial, el PNUD y la OMS,

536. La conclusión general es que los aspectos de género se han incorporado más adecuadamente en los sectores agrícola, ganadero, pesquero y forestal que en los trabajos relacionados con la economía. Si bien existen diversos casos aislados de resultados positivos, el trabajo de la FAO parece ser “ciego a los aspectos de género” –incluso en las más destacadas publicaciones principales– o bien dar una imagen pasiva de la mujer, como víctima o beneficiaria pero no como protagonista decisiva de la economía en los ámbitos del mandato de la Organización.

Productos normativos y resultados obtenidos en los países

537. El trabajo de la FAO en este ámbito comenzó con una serie de materiales de capacitación sobre el análisis socioeconómico y de género (ASEG) en 1993. El ASEG sigue siendo el principal programa de capacitación de la FAO para la incorporación de las cuestiones de género y la creación de capacidad al respecto. Actualmente abarca diversas esferas como las microfinanzas, el riego, las actividades de emergencia y rehabilitación, la ganadería, la agroindustria, el ciclo de proyectos y la gestión de los recursos del hogar. Existen manuales para la aplicación del ASEG a distintos niveles, desde el nivel de campo hasta el ámbito más general, y nueve guías prácticas para sectores específicos; la más reciente de ellas también utiliza, además de la perspectiva de género, la de la presencia del VIH/SIDA. Dos de las guías también se han editado en formato de bolsillo, y la mayoría de ellas contiene una lista de control extraíble para su utilización sobre el terreno. Es evidente que están hechas con objeto de responder a la necesidad de instrumentos prácticos para la incorporación de las cuestiones de género.

538. A mediados de 1990 el ASEG fue considerado como un modelo para otros organismos en sus esfuerzos por fomentar la capacidad de análisis de género. Sin embargo, para 2003, la mayoría de los organismos y donantes bilaterales habían elaborado sus propios instrumentos de análisis de género. Los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma siguen utilizando el ASEG, y la EEI recibió ejemplos de aplicación de este método sobre el terreno. A diferencia de muchos otros manuales de la FAO, se han realizado esfuerzos sistemáticos para introducir el ASEG a nivel nacional mediante recursos de capacitación; no obstante, salvo excepciones la realización de un curso aislado no parece ser suficiente para garantizar la adopción, utilización y adaptación de los

manuales a las condiciones locales. Además, no se encontró referencia alguna al ASEG en una reseña de la literatura sobre capacitación para el análisis de género y de los materiales sobre el tema publicados por otros organismos de las Naciones Unidas, así como por el Banco Mundial. En un examen de los temas de género y la evaluación publicada por el Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE en 2005 se mencionan varias herramientas de análisis y evaluación de los aspectos de género elaboradas por el PMA, el Banco Mundial y la OIT, pero no se hace referencia alguna a la FAO.

539. Uno de los ocho criterios utilizados en el proceso de examen de los proyectos de la FAO es la atención a los aspectos de género. Un análisis de las evaluaciones de 54 proyectos de campo realizadas entre 2002 y 2004 detectó 31 proyectos en los que se hacía referencia específica a las mujeres. En un 38 % de los proyectos se indicaba que habían tenido un efecto positivo en los medios de vida de la mujer. En el 43 % de los proyectos, los aspectos de género se ignoraban, o no se consideraban pertinentes.

540. En Malawi y Mozambique, la FAO parece haber contribuido a los procesos que determinaron la revisión del derecho de propiedad en favor de las mujeres. También desarrolló una tarea de avanzada en lo que atañe a la vinculación entre el VIH/SIDA y los derechos de propiedad y herencia de la mujer, especialmente en África meridional. En este caso, por lo menos una ONG internacional que se ocupa del tema (Oxfam) reconoció públicamente la función que había desempeñado la FAO al reunir a una gran variedad de actores en relación con este tema. La evaluación del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria realizada en 2002 estableció que las mujeres participaban en medida considerable; por su parte, la evaluación de TeleFood de 2006 constató que constituían una prioridad importante de los microproyectos, si bien éstos mostraban una escasa orientación hacia beneficiarios pobres y una reducida eficacia global. Las evaluaciones establecieron que los proyectos orientados a la gestión comunitaria de los recursos naturales dedicaban una atención limitada a la mujer. Sólo hubo dos evaluaciones de un proyecto que contenía un componente de género específico. En el caso de un proyecto regional en África meridional se constató un conflicto de culturas entre los científicos y los enfoques de índole más sociológica y económica que se les exigía aplicar en relación con el género. Además, en este mismo caso se expresaba con cautela la atención al componente de género, por considerarse que en una sociedad dominada por los hombres existía el riesgo de generar una actitud de oposición a los otros componentes del proyecto.

541. La EEI observó que si bien los órganos rectores de la FAO habían otorgado alta prioridad a las cuestiones de género, por lo general éstas no se indicaba como prioridad en las visitas de los equipos de la EEI a los países ni en las respuestas de estos últimos a los cuestionarios (los temas de género se examinaron de todas formas en las mencionadas visitas, puesto que figuraban en la lista general de temas). Este hecho subraya la necesidad de que la FAO aumente la concienciación y proporcione orientación clara sobre las modalidades, en vez del contrario. En el plano de los países, la FAO a menudo se ocupa de las cuestiones de género por medio de iniciativas piloto reducidas que no influyen en las políticas, y no hay intervenciones estratégicas.

Asociaciones y cooperación

542. La FAO desempeña un papel de conducción en la Red interinstitucional sobre la mujer y la igualdad entre los sexos. Recientemente ha colaborado con el FIDA para lograr la plena incorporación de las cuestiones de género en sus proyectos. También se han elaborado directrices para la presentación de informes sobre el Artículo 14 (relativo a la mujer rural) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Sin embargo, la cooperación en el ámbito nacional con otros organismos, incluido el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), parece ser cada vez menos sistemática.

Fortalecer la eficacia del trabajo de la FAO en relación con el género

543. Del examen anterior se desprende que la FAO ha logrado progresos en la incorporación de las cuestiones de género y ha obtenido algunos efectos en el ámbito nacional. A principios de 1990 la Organización se hallaba a la vanguardia de la incorporación de los temas de género. Sin embargo, en el conjunto el cuadro general que trazan los indicadores recogidos por la EEI indica que en la actualidad la FAO tiene un desempeño deficiente en relación con el género, si se considera la pertinencia de este tema para gran parte de su mandato. El Plan de acción sobre género y desarrollo no está integrado en el ciclo de programación general de la FAO. Existen señales de que, en los últimos años, ESW ha adoptado un enfoque cada vez más reactivo, disipando demasiados recursos en el intento de responder a peticiones urgentes de “aportaciones de género” incluso en relación con el examen de proyectos y la formulación de observaciones sobre sus informes. Se está perdiendo la orientación estratégica respecto de la incorporación general de las cuestiones de género y la FAO se ocupa crecientemente de iniciativas y proyectos reducidos. Es necesario que ESW se dedique a establecer cuál es la mejor manera de poner a las divisiones técnicas en condiciones de asumir las responsabilidades que les competen en relación con las cuestiones de género, y asesorar a la FAO sobre la manera de impulsar un cambio mayor en lo que atañe a la integración de dichas cuestiones y a la potenciación del papel de la mujer en las políticas y la ejecución de las actividades a nivel nacional.

544. Durante la década de 1980 y principios de la de 1990, la FAO llevó a cabo una amplia actividad de capacitación del personal sobre las cuestiones de género. En los últimos diez años ha pasado a responder a las peticiones de capacitación de los países mediante una actividad que, dados los recursos sumamente limitados, resulta dispersa y no integra un esfuerzo coherente de aumento de la capacidad. La FAO ha establecido “coordinadores de las cuestiones de género” dentro de las divisiones así como en las oficinas de los países, donde se asigna esta función a los FAOR. Sin embargo, el papel de coordinador de las cuestiones de género en las divisiones o en las oficinas de los países no está reconocido oficialmente; no hay criterios para su selección; no existe una indicación de su rango jerárquico y autoridad; no hay una definición clara de sus tareas; por último, dicha función no suele figurar en el mandato de los funcionarios que la desempeñan.

545. Existen posibilidades de incrementar el trabajo conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas, y quizás de compartir incluso el personal encargado de las cuestiones de género en el ámbito nacional y subregional. La FAO podría hacer un uso mayor de alianzas con organizaciones mundiales, regionales y nacionales de la sociedad civil, como lo hace UNICEF. La Organización debe hacer un esfuerzo para encontrar una nueva colocación en el ámbito nacional a fin de brindar un asesoramiento más eficaz sobre la incorporación de las cuestiones de género en las esferas de su mandato, incluso en el marco de los equipos de las Naciones Unidas en los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

Medio ambiente y gestión de los recursos naturales

546. Como se define en el Marco Estratégico (1999), uno de los tres objetivos de los Estados Miembros que la Organización procura ayudar a alcanzar es la conservación, la mejora y la utilización sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques, los recursos pesqueros y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. Esto coincide también con el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio. La creación del Departamento de Desarrollo Sostenible en 1994 y del Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR) en 2007 reflejó el reconocimiento de la importancia asignada a esta esfera intersectorial. Gran parte del trabajo que lleva a cabo la FAO en lo que atañe a la gestión sostenible de los recursos naturales tiene lugar en departamentos distintos de NR. Esta labor comprende:

- a) una vasta gama de actividades relacionadas con la gestión integrada de plagas, la comercialización y gestión responsables de plaguicidas y la eliminación de las existencias de plaguicidas en desuso, para las cuales la FAO también colabora en el marco de i) varios acuerdos jurídicos, entre ellos el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos

- Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, cuya Secretaría es administrada en forma conjunta por la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y ii) un código de conducta voluntario elaborado junto con la industria de plaguicidas, los gobiernos y la sociedad civil (véase la sección relativa a las actividades en materia de producción de cultivos, protección fitosanitaria y plaguicidas);
- b) la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, que aborda las cuestiones relacionadas con las especies invasivas (de importancia para el Convenio sobre la Diversidad Biológica) y con la transmisión de plagas;
 - c) los recursos fitogenéticos que la FAO custodia en nombre de la comunidad internacional como bien público mundial, en particular las colecciones del CGIAR;
 - d) el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos (2001);
 - e) el seguimiento de la biodiversidad de los animales domésticos (véase más arriba la sección referente a la ganadería);
 - f) la gestión de los recursos de tierras y de agua dulce (véanse las anteriores secciones sobre tierras y aguas y sobre riego);
 - g) el Código de Conducta para la Pesca Responsable (1995) –véase más arriba la sección sobre pesca– en el que la FAO ha proporcionado un concepto general de ordenación sostenible de los recursos pesqueros;
 - h) gran parte de las actividades en curso de la FAO en materia de silvicultura (véase la anterior sección sobre la actividad forestal) se relaciona con la gestión sostenible del recurso, la ordenación de cuencas hidrográficas, etc. Hasta la fecha, la silvicultura ha recibido una atención particular en relación con el cambio climático, el Convenio de Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto;
 - i) los trabajos recientes en materia de política económica han abordado los servicios ambientales de la agricultura (véase la anterior sección referente a las políticas económicas y sociales).

En todos estos ámbitos la FAO realiza actividades en materia de: información y estadísticas sobre el estado del recurso (algunas de ellas mediante bases de datos georreferenciados, como en el caso de los recursos de tierra y agua dulce); instrumentos de aplicación voluntaria o jurídicamente vinculantes; acuerdos sobre el medio ambiente; y orientación en materia de políticas y fomento de la capacidad de los países con miras a la aplicación de dichos códigos.

547. El trabajo en el marco de proyectos, algunos de ellos financiados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), ha abordado actividades de gestión comunitaria de los recursos naturales en las que los interesados directos son los usuarios y quienes producen los conocimientos, y que se basan en la conciencia de la interrelación entre los sistemas ecológicos, económicos y sociales. Las evaluaciones recientes de estas actividades indican que, hasta el momento, la sostenibilidad ambiental se ha evaluado principalmente desde la perspectiva de la colaboración eficaz entre los interesados directos y la utilización racional de los recursos naturales, así como de la sensibilización sobre la dependencia recíproca entre los factores clave que determinan tal sostenibilidad.

548. Además de los tres principales organismos de ejecución del FMAM, que son el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial, la FAO también ha tenido oportunidad de preparar propuestas de proyectos para examen del Fondo. Éstas se limitaron en un principio a la esfera de los contaminantes orgánicos persistentes, en relación con el Convenio de Estocolmo. El FMAM también ha reconocido la competencia técnica de la FAO en otras esferas de actividad del Fondo, como la biodiversidad, las aguas internacionales, la degradación de tierras, el cambio climático y algunos temas intersectoriales como la ordenación forestal sostenible, y le ha asignado un papel directivo en la elaboración de programas al respecto. A mediados de 2007, el Consejo del FMAM aprobó el acceso directo a todos los organismos de ejecución a los recursos del FMAM en los ámbitos de su ventaja comparativa. Hasta la fecha, la FAO no ha asignado recursos importantes para desarrollar esta relación (que está a cargo de un funcionario profesional de jerarquía relativamente baja). Existen interrogantes en cuanto a la capacidad de la Organización para poner

en práctica proyectos de ejecución nacional, más allá de sus aptitudes para proporcionar respaldo en forma de cooperación técnica. Nuevos trabajos técnicos en proyectos del FMAM podrían ofrecer una oportunidad para la profundización de los conceptos normativos sobre el terreno. En todo caso, en las entrevistas de la EEI con los asociados, éstos destacaron la función técnica y de convocatoria de la FAO en la elaboración de convenios y directrices mundiales, más que su capacidad para poner en juego competencias especializadas de alto nivel en el ámbito nacional.

La experimentación y la transferencia de tecnología, incluido el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria

549. En 2002 se evaluó el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), constatándose que en general su esfuerzo por realizar demostraciones con insumos productivos subvencionados no había aportado grandes novedades a los agricultores. Éstos tenían conocimiento de los insumos en cuestión, pero no disponían de los recursos necesarios para adquirirlos y sus cálculos respecto del riesgo no justificaban la realización de ese gasto. En un principio, el PESA no se había basado en medida suficiente en las experiencias adquiridas mediante el proyecto Sasakawa 2000 y el propio programa de fertilizantes de la FAO. Las actividades de introducción de riego se consideraron más pertinentes pero estaban experimentando importantes problemas respecto de la formulación sostenible de las actividades, debido quizás a que se hacía excesivo hincapié en la gestión comunitaria en contraposición a la privada. Se había introducido la generación de ingresos suplementarios, especialmente para las mujeres, sin que estuviera siempre acompañada de un análisis adecuado de las funciones de género y de la carga de trabajo que debía soportar la mujer.

550. Con posterioridad a la evaluación se han introducido muchos cambios en el PESA a fin de incorporar aspectos institucionales y relacionados con las políticas y abordar cuestiones relativas a los suministros y los mercados. La FAO señala que, actualmente, se está otorgando atención a los programas nacionales y regionales que abordan la cuestión de la seguridad alimentaria en su totalidad. No obstante, la EEI no encontró muchas pruebas de que esto fuera así, ni en lo que respecta a la asignación de recursos por parte de la Organización, ni a los resultados apreciables. En varios países, el PESA ha permitido demostrar con éxito el planteamiento de las escuelas de campo para agricultores elaborado en el contexto del programa de manejo integrado de plagas de la FAO. Este enfoque se ha granjeado una aceptación cada vez mayor por parte de los gobiernos nacionales y de organismos de desarrollo como el FIDA y GTZ como método institucional de aprendizaje y transferencia de conocimientos. El PESA, no obstante, sigue centrando su atención en la producción y, en términos porcentuales de los esfuerzos totales acometidos desde 1996, la realización de las muchas experimentaciones ha sido la excepción. En América Latina, la experiencia del PESA modificado fue juzgada positiva tanto por el equipo de la EEI como en las respectivas evaluaciones, por los beneficios inmediatos recibidos por los hogares. En México se observaron algunos indicios de su institucionalización. Sin embargo, el comentario de los funcionarios gubernamentales fue que en general el PESA no difería en medida significativa de otros programas, gubernamentales o de las ONG. En otros términos, no estaba aportando una contribución peculiar. La EEI constató una situación análoga en Bangladesh, donde la FAO tiene un historial de numerosos proyectos de apoyo a la producción de cultivos. De acuerdo con la descripción de un ministro de agricultura africano, la FAO parecía una ONG, por la producción relativamente pequeña que generaban sus intervenciones y por la escasa atención a las principales cuestiones institucionales y de políticas con que se enfrentaba su país. En Nigeria, el PESA ha sido ascendido al nivel de programa nacional completo y, en otros 15 países, ha sido elevado de categoría de manera significativa. Aunque ahora está programada una evaluación en Nigeria, hasta la fecha no se ha realizado evaluación alguna de los programas nacionales mencionados.

Recuadro 3.2: Algunos ejemplos de actividades piloto exitosas mencionados en la Evaluación de las actividades de producción de cultivos de la FAO de 2003

Los ejemplos que siguen ilustran un cierto grado de éxito, pero también demuestran las limitaciones de la iniciativa piloto en lo referente a su posibilidad de producir un efecto sostenible importante:

- a) desarrollo de la horticultura urbana y periurbana en la República Democrática del Congo, que aumentó los ingresos de los agricultores y contribuyó al mejoramiento de la nutrición en los principales centros urbanos;
- b) producción experimental de caucho en Etiopía, que diversificó la agricultura y contribuyó al incremento de los ingresos de los agricultores. Ahora las actividades se han ampliado en colaboración con el sector privado;
- c) multiplicación de semillas de arroz básicas y certificadas en Burkina Faso occidental, que incluyó como elemento fundamental la capacitación de los agricultores que producen semillas. El proyecto aportó una contribución importante a la duplicación de la producción de arroz en el país. Cinco años después de su finalización, los beneficios se seguían evidenciando en los acuerdos contractuales para la producción de semillas certificadas concertados entre los agricultores y una empresa privada de producción de semillas;
- d) cultivo de hongos comestibles en Viet Nam por parte de agricultores de escasos recursos;
- e) fomento del sorgo dulce para grano, azúcar, alimento, fibra y productos con valor añadido en las regiones áridas y salino-alcálicas de China. El sorgo dulce se está empleando actualmente como fuente de pienso para el ganado y como materia prima para la transformación industrial en alcohol;
- f) capacitación en tecnología para el arroz híbrido en Egipto en el marco de la cooperación técnica entre países en desarrollo, que contribuyó a la producción de híbridos de arroz de maduración temprana con elevado rendimiento potencial y validó su utilidad en los campos de los agricultores, especialmente en condiciones de salinidad.

551. La elevada prioridad que la FAO asigna al PESA tiene un efecto negativo para la Organización desde el punto de vista de la potenciación de sus ventajas comparativas a nivel nacional. Desde la perspectiva de los gobiernos y los asociados nacionales, el PESA refuerza el encasillamiento de la Organización en un tipo de actividad que subestima sus posibilidades de trabajo en los ámbitos en que cuenta con una ventaja normativa, y en relación con las políticas y el refuerzo de la capacidad. Muchos donantes no han modificado su valoración del PESA a fin de tomar en cuenta la evolución más reciente del programa. Esto dificulta aún más el esfuerzo de la Organización por obtener recursos extrapresupuestarios.

552. En este contexto, la evaluación de TeleFood realizada en 2006 consideró que los proyectos de TeleFood, cuyo valor promedio era de 600 USD¹⁰⁵, no daban resultados peores, pero sin duda tampoco mejores que los de proyectos análogos de las ONG o los gobiernos. En general no llegaban a la población pobre y eran en gran medida insostenibles. El estudio de los proyectos de TeleFood en el marco de la evaluación del trabajo de la FAO en Sierra Leona reforzó esta constatación. La EEI concluyó que los cambios introducidos en los programas tras la evaluación no abordaron de manera esencial las cuestiones. Los proyectos de TeleFood podían en alguna medida ayudar a conferir a la Organización una imagen de generosidad, pero también reforzaban una idea de la FAO que no hacía llegar sus mensajes fundamentales, no aprovechaba las ventajas comparativas de la Organización y no aportaba una contribución importante al bienestar de la población pobre.

553. La FAO también lleva a cabo actividades experimentales en ámbitos como la gestión integrada de plagas y la ordenación de aguas. En Burkina Faso y China la evaluación de la descentralización estableció que las actividades experimentales habían obtenido un efecto pero era preciso ampliarlas hasta alcanzar un nivel crítico de efecto de demostración; solamente se reproducirían los aspectos de la experiencia piloto que habían resultado valiosos, y no todo el conjunto. El equipo de la evaluación observó que en la formulación del proyecto piloto siempre debían incorporarse elementos que facilitaran su repetición y ampliación. La evaluación de 2007

¹⁰⁵ Proyectos de TeleFood aprobados en 2006 únicamente (FPMIS).

del Programa de medios de vida pesqueros sostenibles en África occidental observó que había habido una preocupación mayor por poner en práctica pequeños proyectos piloto de ámbito comunitario que por sus resultados. En la mayoría de los casos era improbable que sus beneficios resultaran sostenibles, incluso para las comunidades participantes. No se había obtenido un efecto multiplicador ni se habían documentado sus enseñanzas desde el punto de vista de las políticas. En muchos proyectos no se observaba una atención suficiente a la sostenibilidad económica o ambiental. Sin embargo, se consideró que estos proyectos quizás hubieran generado en los departamentos de pesca una conciencia mayor de la necesidad de trabajar con las comunidades en el ámbito local y aportado un beneficio a los funcionarios gubernamentales y de las ONG que se encargaban de la pesca y de otros sectores, al hacerlos más sensibles a los problemas manifestados por las comunidades de pescadores en el proceso.

554. La demanda de transferencia de tecnología de producción suele ser más importante en los países menos adelantados y la demanda es distorsionada por los mandatos sobre producción de muchos Ministerios de Agricultura. Por otra parte, en la mayoría de sus ámbitos de trabajo la FAO no cuenta con una importante ventaja comparativa potencial en lo que atañe a la divulgación de tecnologías de producción, y su eficacia en este sentido es a veces menor que la de sus competidores. Los funcionarios especializados de la FAO a nivel central y regional no pueden ser expertos en todos los contextos agroecológicos y sociales, ni tan siquiera contar con conocimientos técnicos sobre todos los cultivos. Los conocimientos técnicos nacionales en relación con la mayor parte de la tecnología de producción superan con creces los de la FAO en la gran mayoría de los países, incluidos muchos de los más pobres. Esta es la esfera de actividad del GCIAl, con un número considerablemente mayor de profesionales dedicados a diversos aspectos de la tecnología de producción que la FAO.

555. Existen unas pocas áreas en las que la FAO mantiene su liderazgo técnico, como demuestra a las claras la demanda de las directrices de la Organización (incluso las preparadas muchos años atrás). La EEI encontró diversos ejemplos de ello, en relación con temas que iban desde las necesidades de agua para riego hasta el manejo de plaguicidas, pasando por la construcción de buques. Sin embargo, incluso en estos ámbitos es necesario que la FAO desarrolle sus particulares aptitudes para la gestión de los conocimientos, en lugar de dedicarse necesariamente a la producción directa del manual definitivo en esferas en las que existe una competencia considerable. Como se ha indicado anteriormente, esto supondría fomentar el acceso a través de redes, abordar los problemas de derechos de autor y promover la disponibilidad de versiones lingüísticas alternativas.

556. Los proyectos piloto pueden desempeñar una función en la demostración de políticas, enfoques y tecnologías, pero es necesario utilizarlos en forma selectiva: cuando realmente colman una laguna genuina, cuando existe una expectativa razonable de que los responsables de las políticas sigan luego los resultados de la actividad piloto, y en caso de que existan las condiciones necesarias para la posible ampliación futura de aquellos elementos de la actividad piloto que se hayan demostrado útiles.

557. La FAO sí dispone de una ventaja comparativa importante en lo que atañe a las implicaciones de la tecnología para las políticas, ya sea que se trate de actividades de intensificación, de la aplicación de biotecnologías, de la mecanización o de la industrialización de la agricultura. Sin embargo, hasta el momento existen pocos indicios de que la Organización esté aprovechando esta posible ventaja comparativa.

Tratados, convenciones y acuerdos

558. La elaboración y el apoyo de la coherencia en las políticas y de los tratados, las convenciones y los acuerdos intergubernamentales es un campo de trabajo en crecimiento. Se ha tratado anteriormente por lo que respecta a las diferentes materias técnicas y se aborda en el Capítulo 4 (Gobernanza).

Asistencia jurídica

559. La EEI preparó un documento de trabajo¹⁰⁶ para el cual se basó en una autoevaluación, la cual incluía numerosas preguntas a los usuarios (2006) y una evaluación de los proyectos jurídicos de TCP (1999). La asistencia jurídica ha experimentado mayores recortes que los sufridos, por término medio, por los programas técnicos de la FAO. La labor en esta área se ha concentrado en:

- a) **La creación de una base de datos, manuales y análisis sobre legislación** sobre agricultura, pesca y silvicultura y, especialmente, sobre los recursos naturales relacionados con ellos. FAOLEX es una base de datos en línea que recoge alrededor de 60 000 normas y leyes de todo el mundo con un ritmo de crecimiento anual de 5 400 (textos legislativos completos, indexados y acompañados de resúmenes). Está integrada parcialmente en ECOLEX, una base de datos conjunta de la FAO, el PNUMA y la UICN, cuyo liderazgo corre a cargo de esta última. Estas bases de datos suelen considerarse de utilidad porque proporcionan información sectorial que trasciende las fronteras, mientras que para consultar las bases de datos nacionales hay que hacerlo de una en una. En la actualidad supone un problema la disminución de fondos para mantener las bases de datos y existe la necesidad de integrar de una manera activa la legislación de los países en desarrollo, ya que el acceso a ella es mucho más difícil. Se han publicado estudios y directrices a un ritmo anual de 10-11, centrados principalmente en silvicultura y flora y fauna silvestres (33 %), recursos hídricos (16 %) y pesca (14 %). La EEI está de acuerdo con la Oficina Jurídica en que las futuras publicaciones deben proporcionar más orientaciones sobre la aplicación nacional de los acuerdos mundiales y regionales.
- b) **El respaldo directo a los Estados Miembros** ha sido mucho más importante aquí que en otras áreas de trabajo de la FAO. La Oficina Jurídica ha funcionado como una consultoría interna financiada en gran medida mediante el PCT. La autoevaluación constató que la red de consultores internacionales, involucrados estrechamente en la labor del Servicio, había sido reducida en gran medida por los obstáculos que plantea la FAO en la contratación de consultores cualificados¹⁰⁷. Tal y como determinó la evaluación llevada a cabo en 1999 y confirmó la autoevaluación de 2006, a pesar de que la mayoría de los proyectos eran pertinentes y estaban bien implementados, sus efectos eran menos satisfactorios por causas como crisis nacionales o el fallo del departamento concreto del gobierno que había solicitado la elaboración del texto para que continuara el proceso legislativo. Se constató que varios de los factores que contribuyeron a que la legislación no continuara su cauce fueron el cese de algunos promotores individuales y el fracaso a la hora de proporcionar un apoyo fuerte mediante procesos participativos. Asimismo, se determinó que no siempre resultó posible la puesta en práctica de la legislación ya que los ministerios involucrados no disponían necesariamente de la capacidad de redactar los reglamentos. La evaluación sobre la asistencia en materia de políticas (2001) también estimó que, en ocasiones, al comenzar a redactar la legislación, surgían cuestiones sobre políticas que no habían sido resueltas con anterioridad y que requerían ser estudiadas en ese momento. Esta falta de eficacia fue debida en parte a la limitada duración de los proyectos del PCT, que hizo que el proceso legislativo completo no recibiese el apoyo necesario. En casos de asistencia a largo plazo tales como la asistencia de los Países Bajos a Mozambique y la de Noruega a Viet Nam, fue posible incluso ampliar el proceso para abarcar la entrada en vigor de la legislación.

¹⁰⁶ Kees van der Meer.

¹⁰⁷ En los resultados de la autoevaluación, fueron especialmente perjudiciales la baja remuneración, la insistencia en el uso de la CTPD y el empleo de consultores nacionales (estos últimos carecían de neutralidad entre ministerios y grupos de interés y su calidad de trabajo era muy baja).

560. Las respuestas al cuestionario de la autoevaluación valoraron la calidad y la neutralidad del apoyo de la Organización. Esto ha sido confirmado por los informes y comentarios recibidos por la EEI y, además, los informantes han constatado que la Oficina Jurídica de la FAO es considerada única en el sistema de las Naciones Unidas e incluso en el mundo por su capacidad de aportar asesoramiento legal especializado en cualquier área del mandato institucional. Como consecuencia de ello, se ha alcanzado un buen nivel de colaboración con la IUCN, el PNUMA, la UNESCO, la OMS y el Banco Mundial y en ocasiones, éstos han requerido los servicios de la Oficina Jurídica. Algunos ejemplos de productos conjuntos son la reunión de datos y la elaboración de orientaciones sobre legislación relativa a recursos hídricos con la OMS y sobre legislación internacional en cuanto a la ordenación de las aguas subterráneas con la UNESCO.

Apoyo al desarrollo de políticas y estrategias

561. Las propuestas de reforma presentadas por el Director General en 2005 identificaron correctamente el apoyo a las políticas como la principal área de la ventaja comparativa de la FAO, cuyo aprovechamiento debía mejorarse en beneficio de los Miembros. En las respuestas a los cuestionarios de la EEI, los directores de agricultura otorgaron la mayor prioridad a la labor de la FAO en relación con las políticas sectoriales y la creación de capacidad. Esta priorización también se hizo manifiesta durante las visitas de la EEI a los países, aunque de una manera más matizada. El sistema de las Naciones Unidas y otros socios multilaterales solían hacer hincapié en la importancia del papel de la FAO en el desarrollo de políticas sobre el resto de sus funciones; sin embargo, los gobiernos de algunos países de ingresos medios se han cuestionado la capacidad de la FAO para llevar esto a cabo. La labor de la evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas determinó que la ventaja comparativa de la FAO en este ámbito estribaba en el nivel subsectorial y en la relación entre sectores macroeconómicos. Sin embargo, las respuestas de los cuestionarios de los directores de agricultura no concedían prioridad al nivel subsectorial. La EEI concluyó que, a pesar de que hay países en los que la FAO ha desempeñado un importante papel estratégico como Mozambique y Sierra Leona, este no es el caso de ninguno de los que visitó el equipo de la EEI, al menos recientemente. En Bangladesh, por ejemplo, la EEI hizo notar que se apreciaba la labor de la FAO relativa a las políticas sectoriales pero que la calidad de ésta no era particularmente buena. La falta de eficacia de la FAO en esta área no fue solucionada por la aparente prioridad otorgada por muchos gobiernos a este tipo de asistencia de la FAO ni por la importancia que muchos socios en el sector del desarrollo conceden a la ventaja comparativa del sistema de las Naciones Unidas, en comparación con otros proveedores de asistencia menos neutrales.

562. Uno de los avances importantes en la capacidad de la FAO de hacer aportaciones sobre políticas es el fondo del TCP, que permite a los representantes de la FAO gastar, con el permiso del país, hasta 200 000 USD por bienio en la contratación flexible de expertos locales. Desafortunadamente, en esta cuestión sigue siendo necesario el visto bueno de la Sede y, para que el Director General dé el visto bueno hay que contratar expertos de fuera del país a tarifas de consultoría normales.

Eficacia general de la labor de la FAO en materia de políticas

563. El reciente examen externo del IIPA determinó que, en opinión de varios donantes y expertos profesionales entrevistados, el IIPA es la institución de referencia en cuanto a la economía del desarrollo rural agrícola y mundial¹⁰⁸. Claramente, la FAO no cuenta con esta consideración entre los miembros de la comunidad académica. No obstante, para la EEI la cuestión era determinar si la FAO era más eficaz en el apoyo de un cambio normativo positivo en la práctica. Resulta extremadamente difícil juzgar los resultados y efectos de la labor normativa ya que contribuye en su mayoría, junto con el trabajo de muchos otros, a los procesos nacionales.

¹⁰⁸ Además, el IIPA ha publicado más de 20 estudios de casos con respecto al éxito que se ha producido en la formulación y el asesoramiento sobre políticas.

564. La evaluación de la FAO de la asistencia en materia de políticas (2001) constató que el 68 % de las intervenciones obtuvieron resultados identificables y en el 21 % de los casos estos resultados fueron considerables. Esto fue debido, principalmente, a la labor normativa de la FAO enmarcada en un proceso y un diálogo sobre políticas más amplios. El número de intervenciones en las cuales se obtuvieron documentos normativos específicos de gobierno gracias a la asistencia de la FAO fue elevado, especialmente en los países menos adelantados con menor capacidad nacional para la redacción. Hubo al menos 11 ejemplos claros documentados de ello. Muchos de estos documentos normativos de gobierno acordados no resultaron inmediatamente en cambios importantes en la aplicación de las políticas, lo que ilustra que tales textos sólo muestran la situación del momento y, en los casos en los que no lo hacen, son un precursor necesario pero no suficiente de la implementación real del cambio normativo. Tal y como determinó la evaluación de 2001, algunos ejemplos de los efectos de las políticas a los que ha contribuido la FAO son la revisión de políticas y estrategias para desarrollar un programa de empleo rural en Brasil y la entrada de la OMC en Yemen. En Mozambique, el PROAGRI ha representado un planteamiento distinto en lo tocante a la creación de capacidad, ya que se ha establecido una asociación continua entre el Gobierno y los principales donantes para aplicar una política, una estrategia y un programa coordinados, a lo que ha contribuido la FAO. La Evaluación del Programa de Asociación con los Países Bajos de 2005 constató las repercusiones de las políticas en el enfoque de la seguridad alimentaria en Bhután. Asimismo, se comprobó la importancia de las aportaciones a las políticas en la relación entre sectores macroeconómicos en Sierra Leona, donde el sector de alimentación y agricultura de la FAO contribuyó en gran medida al DELP y al compromiso del gobierno de erradicar el hambre. En Brasil, varios informantes manifestaron al equipo de la EEI que la FAO había contribuido de manera intelectual al diseño del programa “Hambre Cero”. No obstante, la FAO no ha demostrado contar con una gran capacidad de contribución a este nivel.

565. La creación de capacidad resultó ser un subproducto importante en varios proyectos. En América Latina, con la asistencia de España y los Países Bajos a través de la FAO, se ha establecido una red de información y formación a distancia en materia de políticas y planificación (REDCAPA). La FAO ha contribuido recientemente a la inclusión de la seguridad alimentaria en el documento revisado de estrategia de reducción de la pobreza (PARPAII) en Mozambique. Otro ejemplo de creación de capacidad ha sido el respaldo continuado de la FAO, mediante un funcionario destinado en Ginebra, a las delegaciones de los países en desarrollo ante la OMC, especialmente los países menos adelantados. Todas las evaluaciones reconocen el valor de esta labor. Aunque resulta difícil juzgar su eficacia, parece haber contribuido a la comprensión de ciertas cuestiones y, por lo tanto, a la capacidad de negociación.

566. La labor en materia de políticas contribuyó a la elaboración de documentación, como por ejemplo para la Cumbre Mundial de la Alimentación, y el vínculo con la promoción permitió que se realizaran aportaciones a las políticas para el seguimiento de la Declaración de Maputo de Presidentes africanos con el Programa general para el desarrollo de la agricultura en África de la NEPAD. No obstante, la EEI constató que ambas inadecuaciones, tanto la estrategia en sí misma como la ausencia de participación del gobierno nacional y de donantes, estaban limitando los resultados de esta iniciativa.

567. A pesar de todo, la FAO no está desarrollando al máximo sus posibilidades en todas las áreas. En la pesca, los efectos en las políticas internacionales y nacionales han sido importantes, pero en las políticas forestales estos efectos han sido menores debido a la considerable influencia ejercida por el grupo de presión medioambiental. También había sido eficaz a la hora de respaldar la creación de políticas en subsectores de áreas tan diversas como la sanidad vegetal, las normas aplicables al comercio, los sistemas de información sobre alimentación y el regadío. Sin embargo, hay otros subsectores en los que cabría esperar que las contribuciones a las políticas por parte de la FAO hubieran sido importantes y en los que la EEI no encontró datos significativos de ello. En políticas relativas a cultivos alimentarios, ganadería y recursos naturales, la Organización puede mejorar de manera significativa su actuación. La FAO sigue siendo respetada por Estados Miembros en desarrollo gracias a su neutralidad, y sus puntos fuertes no radican en la investigación previa a las políticas, sino en poner los resultados de las investigaciones a disposición de los países

desde una perspectiva holística y neutral y de una manera tal que respalde la creación de capacidad y la toma de decisiones de los países.

568. La EEI, considerando en su totalidad la labor de la FAO en varios aspectos de la política institucional como la investigación, la comercialización y los servicios financieros, concluyó que había tenido pocos efectos en las políticas en el período examinado. Esto fue debido en parte a que la posición de la FAO no era acorde con el cambio en las políticas gubernamentales influido por las IFI y los donantes principales. Parece claro que, al menos en algunos casos, la FAO tuvo razón de no alinearse con políticas como aquéllas que implicaban fuertes recortes de la capacidad gubernamental en materia de vigilancia veterinaria. En otros casos, la actuación de la FAO no iba en línea con el aumento de la importancia del papel del sector privado.

Creación de capacidad

569. La creación de capacidad fue reconocida con razón en las propuestas de reforma presentadas por el Director General en 2005 como una de las grandes esferas prioritarias para los Estados Miembros y una esfera para la que se necesitaban una orientación y una estrategia. Se encargó específicamente de esa tarea a una división: la División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad (KCE). Existe cierta confusión en relación con la definición de *creación de capacidad* pero, en general, se entiende que se refiere al refuerzo de la capacidad de las instituciones gubernamentales para llevar a cabo sus tareas. La EEI ha concluido que, a pesar de que esto no se corresponde con la definición académica, la mayoría de los usuarios de este concepto se refieren al establecimiento o fortalecimiento de las instituciones, normalmente para que el gobierno proporcione ciertos servicios.

Eficacia en la creación de capacidad

570. Muchos de los principales esfuerzos de creación de instituciones realizados por parte de la FAO en el pasado siguen dando sus frutos hoy en día a nivel nacional. Una gran parte de los altos funcionarios del sector agrícola, del sector privado y de las ONG se formaron en proyectos de cooperación técnica en las décadas de 1970 y 1980. Las principales contribuciones realizadas por el Banco Mundial y otros donantes a la financiación de las instituciones académicas y de investigación de India finalizaron en la década de 1990. Sin embargo, a pesar de que algunos países siguen necesitando apoyo, no se dispone de recursos. En la década de 1970 comenzaron sobre el terreno muchas iniciativas de creación de instituciones que después alcanzaron una dimensión más normativa en áreas como el trabajo relativo a la determinación de zonas agroecológicas o los sistemas de semillas. Sin embargo, sólo existe un caso conocido reciente de creación de instituciones que comenzara sobre el terreno y posteriormente se estableciera como concepto: las escuelas de campo para los agricultores. No está claro si este tipo de experiencias se podría repetir hoy en día, ya que la FAO no suele participar en los proyectos a gran escala y a largo plazo que las permitieron.

571. El examen del PCT constató que, a pesar de que, a falta de otros recursos, cada vez se empleaba más al PCT para la creación de instituciones, no era apropiado para ello a causa de la relativamente corta duración y al tamaño limitado de los proyectos.

572. El examen de las evaluaciones de programas y proyectos, así como las visitas a los países realizadas por la EEI, indicaron que los mayores resultados en cuanto a la creación de capacidad de la FAO han tenido lugar en áreas de su capacidad normativa. Por ejemplo, en la evaluación del Codex y la inocuidad alimentaria se documentaron casos que ilustran el refuerzo de la capacidad nacional en esas áreas. Los seminarios sobre comercio, que aunaron la labor normativa con el debate sobre el trabajo de la OMC, fueron muy apreciados. Las evaluaciones de los proyectos y la evaluación nacional de Mozambique han demostrado la contribución de la FAO al establecimiento de sistemas de información y alerta sobre alimentos en África, especialmente con la ayuda de la CE, aunque estos sistemas han requerido fondos continuos por parte de los donantes.

573. Se encontraron pocos ejemplos de la creación de instituciones en el sector privado por parte de la FAO. Uno de ellos es la fundación de la Asociación de Semillas de Asia y el Pacífico,

que ha llegado a ser una institución autofinanciada al completo. Existen otros ejemplos aislados, como la introducción del sistema microbancario FAO/GTZ en bancos pequeños, a menudo rurales y, en ocasiones, privados. Con más frecuencia, la FAO ha respaldado diferentes formas de desarrollo cooperativo, como el cacao orgánico abordado en la evaluación de Sierra Leona, las cooperativas de aldeas de montaña evaluadas en las Filipinas y las asociaciones de usuarios de los recursos hídricos en muchos países. En algunos casos, éstas se han convertido en empresas privadas, que sí han resultado sostenibles. Sin embargo, la sostenibilidad de las empresas cooperativas respaldadas por la FAO ha sido baja.

574. En los países menos adelantados se constató que una gran parte de la creación de instituciones era insostenible. Las principales causas de ello fueron la ausencia de presupuestos nacionales para mantener la capacidad, la competencia por el personal del sector privado, las ONG, la emigración y, en algunos países, especialmente en África, los estragos causados por el VIH/SIDA y otras enfermedades. La ausencia de reformas del sector público también disminuyó la eficacia de los limitados recursos disponibles. El creciente hincapié hecho por los donantes en el apoyo presupuestario y el apoyo sectorial pone de manifiesto la constatación de que los servicios públicos generales han llegado a estar insuficientemente financiados y de que es absolutamente imposible que los países muy pobres puedan sostener esos servicios a un nivel adecuado para sacar a los países de la pobreza. Al mismo tiempo, la FAO ha apoyado, en ocasiones, iniciativas de creación de instituciones relativamente aisladas, desde el control de plagas y enfermedades a los servicios de información sobre mercados. La evaluación del África meridional realizada por la FAO constató que algunas veces estas iniciativas sí produjeron un aumento de la capacidad total en el área general a la que estaban dirigidas, por ejemplo las políticas sobre comercialización, pero su exceso de especificidad a la hora de establecer unidades de acción redujo la rentabilidad de los efectos.

575. La FAO ha insistido considerablemente en el establecimiento y apoyo de las instituciones regionales, ya que resultan de importancia en todas las cuestiones transfronterizas y en la provisión de servicios, que resulta más rentable a los países si se realiza conjuntamente que por separado. Estos esfuerzos destinados a la creación de instituciones están cada vez más vinculados a órganos existentes como, por ejemplo, agrupaciones económicas regionales. Existen datos claros de que la sostenibilidad fue posible para aquellos con unos ingresos medios y pertenecientes a países desarrollados y muchos de ellos incluso han dejado de depender de la FAO, como por ejemplo varios órganos regionales de pesca y los servicios de información sobre comercialización pesquera. Sin embargo, este no ha sido el caso de los órganos que dan servicio a los países menos adelantados en relación con cuestiones tales como la langosta del desierto en el Sahel o la información y alerta sobre alimentos en el África austral. Estos órganos interregionales suelen ser una prioridad de segundo nivel para los países participantes y el examen del PCT constató un nivel bajo de respaldo de los proyectos regionales. Dado el declive de la capacidad de la FAO para apoyar a estos órganos mediante el Programa Ordinario y la fatiga de los donantes, la sostenibilidad sigue siendo una cuestión primordial. En ocasiones, como con el reciente recrudecimiento de la langosta del desierto en el Sahel o la gripe aviar y la Unión Africana-Oficina Interafricana de Recursos Animales (AU-IBAR), existe un aumento del apoyo de los donantes a través de la FAO. Sin embargo, el futuro de estas instituciones sigue siendo precario y con cada nueva crisis es necesario luchar por restablecer la capacidad.

576. En todas las regiones es necesario trabajar para unir a los países en cuestiones como, el seguimiento de la seguridad alimentaria en los hogares o la eliminación de las barreras al comercio de productos agrícolas en las subregiones, entre otras. La FAO ha demostrado contar con una fuerte ventaja comparativa en pesca, seguimiento de la seguridad alimentaria y gestión de plagas y enfermedades transfronterizas pero no en el refuerzo de otros aspectos de la cooperación regional, al menos hasta la fecha. Existen posibilidades en áreas como la certificación para las normas comerciales, el desarrollo del comercio transfronterizo de productos alimentarios e insumos agrícolas y la creación conjunta de capacidad (por ejemplo, en formación agrícola avanzada o proyectos de investigación conjuntos).

577. Se identificaron muy pocos casos en los que la FAO actuara como socio sin liderazgo a la hora de realizar aportaciones técnicas determinadas a iniciativas más amplias de creación de capacidad. La EEI considera que con la limitación de recursos a la que hace frente la Organización, las asociaciones deben ser una parte principal en el avance en la creación de capacidad, incluso en áreas de ventaja comparativa de la FAO como las normas para el comercio o la gestión de los recursos pesqueros.

578. La evaluación de la descentralización constató que era más probable obtener resultados a partir del respaldo de la reforma y el refuerzo constitucionales en aquellos casos en los que estaban teniendo lugar cambios importantes, tal y como ocurrió en los países de la antigua Unión Soviética o en áreas en las que las disposiciones institucionales previas no funcionaron, como la gestión de los recursos hídricos, los bosques o la pesca. La EEI determinó que para que la FAO sea eficaz en los países menos adelantados, normalmente debe existir una convergencia de demanda nacional, capacidad normativa e interés de los donantes. La creación de instituciones sobre estadísticas básicas, muy importantes, no ha tenido lugar debido a la falta de prioridad nacional y de financiación por parte de los donantes. A pesar de que la situación puede cambiar gracias a fondos de la CE, la creación de capacidad para el comercio ha sido limitada y, además, en una evaluación reciente de productos y comercio se determinó que las iniciativas en este ámbito no constituían una prioridad para la División de Comercio y Mercados. Los países de ingresos medios poseen una capacidad mucho mayor de absorber y hacer uso de pequeñas aportaciones para el refuerzo institucional; concretamente, tienen recursos propios que les permiten continuar sin asistencia externa. Las evaluaciones encontraron pruebas de ello en la labor de gestión de los recursos pesqueros en Tailandia, los parques marinos en Malasia y la ordenación de los recursos hídricos y las tierras en Túnez.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA AUMENTAR LA IMPORTANCIA, LA EFICACIA Y LOS RESULTADOS DE LA LABOR TÉCNICA DE LA FAO

579. En la presente sección no se exponen en detalle los elementos de los programas de la FAO en los que la EEI no identificó la necesidad de aplicar grandes cambios en términos de expansión, reorientación o contracción. Así, las recomendaciones no van dirigidas a aquellos ámbitos en los que la EEI únicamente recomendaría la continuación de las actividades y la orientación actuales.

Conclusiones generales

580. Tal y como se reconoce en las propuestas de reforma presentadas por el Director General en 2005, la FAO es una organización de conocimientos integrados que pone los conocimientos pertinentes a disposición de cada país y del mundo entero. Por ello, el debate sobre la gestión de los conocimientos considerada como una función aparte en lugar de como LA función de la FAO puede ser engañoso. A pesar de la constante disminución de sus recursos, la FAO continúa proporcionando muchos y muy valiosos productos técnicos. Además, también contribuye con servicios de valor incalculable a la gestión mundial de la alimentación, la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca y las bases de recursos naturales relacionados con ellas. No obstante, tal y como se puede apreciar más arriba, las contribuciones de la Organización a la hora de garantizar el acceso de los Estados Miembros a los conocimientos más pertinentes podrían obtener resultados considerablemente más positivos.

581. Una de las principales causas subyacentes de ello ha sido el acusado descenso de los recursos a disposición de la Organización para realizar su labor técnica, algo que ha ocurrido tanto en los fondos del Presupuesto Ordinario como en los extrapresupuestarios (en términos reales y en el período comprendido entre 1994-95 y 2004-05, el descenso para el ámbito del trabajo técnico ha sido del 14 % en el Programa Ordinario y del 24 % en los fondos extrapresupuestarios). Algunas causas de ello son los factores contextuales mencionados en otras partes de este informe, como la filosofía de presupuesto de crecimiento cero para el sistema de las Naciones Unidas de varios países de la OCDE, la cada vez menor importancia que se concede al desarrollo rural y agrícola y

al aumento de competidores. Asimismo, también es resultado de la imagen negativa de la Organización, que representa tan sólo parte de la realidad. Algunos aspectos de esta imagen hacen referencia a una organización que:

- a) es ineficaz debido a unos procedimientos muy centralizados y burocráticos (véase el Capítulo 8);
- b) no ha sido capaz de establecer unas prioridades claras (véase el Capítulo 7);
- c) no se ajusta a unas necesidades en evolución, está un paso por detrás de los avances en el pensamiento sobre desarrollo y, además, trabaja demasiado en proyectos a pequeña escala sobre producción cuyos resultados son limitados y cuya ventaja comparativa es pequeña (una imagen del PESA y TeleFood; véanse referencias en este capítulo).

También existe la imagen de que la Organización no tiene una postura proactiva a la hora de realizar asociaciones, aunque esto es una reminiscencia del pasado (véase el Capítulo 5).

582. La eficiencia administrativa de la FAO no es materia de estudio en este capítulo, pero sus efectos negativos sobre la labor técnica de la Organización y sobre su imagen son considerables y por ello resulta necesario mencionarlos aquí. El personal técnico cree que una cantidad injustificada de su tiempo se emplea en intentar salvar los obstáculos administrativos a la hora de contratar consultores con las competencias requeridas en un período de tiempo razonable. En cuanto a la labor a nivel nacional, constituyen obstáculos importantes las dificultades relacionadas con la adquisición y la contratación. También resulta problemático el mantenimiento de las competencias adecuadas del personal. No obstante, la falta de adaptabilidad del sistema, la ausencia de una fórmula más flexible que garantice que todos los Estados Miembros estén representados de manera equitativa en la Secretaría y las dificultades a la hora de que el personal se adapte a unas necesidades en constante evolución son problemas considerables que limitan la eficacia técnica de la Organización. En ningún otro ámbito es esto tan necesario como a la hora de conseguir la combinación de competencias adecuada en las Representaciones de la FAO y de garantizar una fórmula óptima para conseguir apoyo técnico a nivel nacional. Todas estas cuestiones se mencionan en otras secciones de este informe pero su resolución es crucial para mejorar la eficacia técnica de la Organización.

Establecimiento de prioridades

583. Tanto la Secretaría como los Miembros suelen acudir a la Organización por que ésta puede hacer en lugar de por lo que puede facilitar. El objetivo de la Organización es asegurar que en las áreas de su mandato, todos los países en cualquier nivel de desarrollo y, especialmente, los más pobres, tengan acceso a los conocimientos, bienes públicos y servicios que necesitan. Esto no significa que sea la Organización la que deba proporcionarlos por sí misma, aunque existen áreas en las que ésta es la fórmula más eficaz. Para ello, es necesario que la FAO sea creadora de políticas, promotora, socia, coordinadora y parte proactiva, todo ello a nivel mundial. Tal y como se observa en los párrafos anteriores, éste es un asunto complejo y podría convertirse en una excusa fácil para no hacer nada, pero todo depende de la actitud que se adopte. Como organización internacional de propiedad pública, la clave reside en la ventaja comparativa de la FAO. Sin embargo, otros socios no estarán motivados, coordinados ni adoptarán políticas coherentes si la FAO no demuestra ser un actor con recursos, un líder intelectual y un socio con capacidad de convocación que involucra a los otros como parte fundamental en el desarrollo e implementación de políticas, programas y acciones. Con demasiada frecuencia, la FAO propone un concepto y a continuación invita a otros a participar en él.

584. La Organización ha aportado un punto de estabilidad en las prioridades en cuanto al desarrollo, pero los paradigmas de desarrollo en relación con la importancia de la producción nacional de alimentos, el papel de la agricultura y el sector rural han saltado de una solución temporal a otra. Con cada cambio, los conocimientos y el pensamiento sobre desarrollo han avanzado pero se han visto perjudicados por cada uno de estos saltos que han dado. Dentro de estos cambios, la FAO ha seguido haciendo hincapié en cuestiones importantes sobre desarrollo y

adoptando de manera gradual los aspectos nuevos positivos. Ha habido áreas en las que ha ejercido su liderazgo, como el MIP, la pesca sostenible, la conservación y la gestión sostenible de los recursos fitogenéticos y el énfasis en los pequeños agricultores como los encargados de la toma de decisiones (esto último es parte fundamental del concepto de las escuelas de campo para agricultores). No obstante, la FAO ha sido conservadora y, además, lenta a la hora de reconocer aquellos aspectos que resultan positivos y de distinguirlos de aquellos que han ido demasiado lejos como ocurrió, por ejemplo, en la reforma del sector público o en los medios de vida sostenibles.

585. Tal y como se explicó anteriormente en el contexto de la promoción, la Organización tiene ciertas prioridades importantes acertadas, las cuales se ven obligadas a luchar con la oleada actual de ideas sobre el desarrollo, pero se equivoca en la manera de poner estas prioridades en práctica. Algunos ejemplos de ello van desde la importancia de los recursos hídricos y su gestión sostenible para aumentar la productividad en África a la diversificación de los ingresos para la población pobre de las zonas rurales. Las causas subyacentes del fracaso en la implementación han sido un énfasis excesivo en el papel del estado como ejecutor del desarrollo y en la formación de grupos y organizaciones basadas en la comunidad de productores y, en el mejor de los casos, una actitud ambivalente hacia el papel desempeñado por los empresarios privados.

586. Probablemente sea cierto afirmar que, hasta el final de la década de 1970, la atención de la FAO se concentraba en los agricultores a mediana y gran escala, quienes se consideraban que tenían más posibilidades de producir. La Conferencia Mundial de la Alimentación coincidió con un cambio en el pensamiento y con un aumento de la importancia de los pequeños agricultores como productores de alimentos y de las cuestiones de pobreza rural. A pesar de que en África el problema de la total carencia de tierras por parte de la población rural aún está saliendo a la luz ahora, en otros continentes los más pobres y hambrientos tampoco suelen poseer tierras. En África y, en diferente medida, en los otros continentes, las tierras de la población muy pobre no suelen ser lo suficientemente productivas como para sacarla de la pobreza y no suele existir una combinación de circunstancias posible que haga que estas tierras sean suficientemente productivas.

587. Al mismo tiempo, hoy en día, el hecho de que la situación alimentaria mundial general ha cambiado enormemente es una evidencia demostrada. Actualmente, la producción está creciendo a un ritmo más lento y no se adecúa a la demanda de una población que es cada vez más numerosa, al aumento de los ingresos y a los nuevos esquemas de la demanda de productos procedentes del ganado, cultivos de alto valor y biocombustibles. Además, se pone de manifiesto que las técnicas productivas y las formas de cultivo existentes sufren cada vez mayores problemas como consecuencia del cambio climático, la urbanización y el crecimiento de la población. Asimismo, se evidencia que la población de los países menos adelantados que tienen déficit alimentario padece mayores tasas de malnutrición que la de aquéllos que disfrutaban de un equilibrio alimentario.

588. La FAO debe responder eficientemente a dichas realidades a fin de abordar, con miras a tener éxito, los nuevos y grandes retos que conlleva la consecución de la seguridad alimentaria. Esto implica que la FAO debe ser capaz de abordar simultáneamente las cuestiones de la producción de alimentos, los medios de vida, los ingresos y el acceso a los alimentos. Para ello, será necesario hacer uso de la previsión y de las capacidades políticas, integrando en ellas factores múltiples, de tal manera que se puedan abordar las cuestiones anteriores de una forma holística. Las tecnologías productivas seguirán siendo esenciales, pero sólo se podrá adoptar un número muy reducido de ellas a no ser que se garantice un entorno facilitador en materia de políticas, instituciones, legislación e infraestructuras. Es precisamente en estos ámbitos en los que la FAO debe ser capaz de demostrar su ventaja comparativa principal en calidad de la única organización mundial cuyo mandato es, específicamente, garantizar la integración de dichos factores.

589. Será necesario que se produzca un cambio importante en el enfoque de la FAO, en sus actuales ámbitos estratégicos destacados y en el programa para el desarrollo rural basado en la agricultura. Este cambio necesario tendría en cuenta las coyunturas más amplias necesarias para facilitar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada mediante la producción, el empleo, los medios de vida y la generación de ingresos. En este contexto, se alentó a la EEI a que tomara nota de que la generación de ingresos rurales es un área del análisis normativo de la FAO y que se está

comenzando a hacer más hincapié en los agronegocios. El empleo, la generación de ingresos y el suministro de alimentos se llevarán a cabo con frecuencia a través de pequeñas explotaciones agrícolas e iniciativas suplementarias para conseguir ingresos. Sin embargo, cada vez más, también se realizarán en empresas en las que se aúnen la inversión en agricultura, las aptitudes para la gestión y el valor añadido en la cadena de suministro. Un cambio como este también facilitará que la agricultura contribuya en mayor medida al desarrollo económico general. La generación de empleo e ingresos en áreas más productivas hará que se reduzca la presión sobre áreas más frágiles.

590. En general, la FAO puede aportar poco directamente a estas empresas y a sus dueños. En cambio, sí puede colaborar con los gobiernos para reducir los costos de transacción mediante la aplicación de políticas facilitadoras (por ejemplo, derechos jurídicos, marcos regulatorios, normas y acuerdos institucionales) y mediante la creación de un ambiente que garantice los servicios y la provisión de infraestructuras rurales. Esto implica un cambio importante en la orientación de la labor de la Organización en materia de desarrollo rural y agrícola en lo que respecta a las políticas, el comercio, las instituciones y la producción. Por lo tanto, el punto inicial de la estrategia y el análisis de la FAO debe conllevar un cambio de los objetivos.

591. Por lo tanto, la labor técnica de la FAO debe ajustarse de una manera más flexible a unas necesidades y prioridades en continua evolución. Los desafíos de hoy en día no son los mismos que los de mañana. Al mismo tiempo, la Organización necesita cuestionar cada nuevo paradigma de desarrollo y cada emergencia mundial. Cabría preguntarse qué aspectos de cada nuevo paradigma son pasajeros y cuáles requieren una seria aplicación. Ante cada nuevo cambio en la agenda global, desde la biodiversidad al cambio climático y a la liberalización del comercio, la Organización necesita responder y, a la vez, analizar la importancia de la cuestión en el contexto de su mandato, de su ventaja corporativa y de sus Miembros en aquellos que pasan hambre, en la población rural y en las industrias alimentarias en el mundo. El tema de este aumento de flexibilidad se trata particularmente en el Capítulo 8 (Administración).

592. Paradójicamente, un presupuesto cada vez menor junto con compromisos con el personal en plantilla, que posee unos conocimientos y unas capacidades particulares, dificulta más el ajuste de las prioridades que un presupuesto cada vez mayor, en el que las áreas prioritarias pueden recibir recursos adicionales. La evaluación constató que, en la parte del presupuesto sobre la que tiene un control total, es decir, el Programa Ordinario, la Organización había hecho algunos ajustes en la proporción de recursos destinados a diferentes áreas de trabajo. No obstante, esto no había representado decisiones claras y nunca había sido radical (véase el Cuadro 3.2) Tal y como concluyó la EEI, los cambios parecen reflejar ampliamente las prioridades expresadas por los Miembros y aquellas en términos de necesidad, de ventaja comparativa y de actuación de la FAO. Sin embargo, existen ciertas excepciones. Concretamente, la EEI ha determinado que el programa conjunto FAO/OIEA es una iniciativa de prioridad baja que no recibe ningún aumento de recursos importante y que la información estadística disponible sobre cuestiones básicas, tierras, recursos hídricos y ganadería justifican una mayor prioridad. Asimismo, a pesar de que la Organización ha explorado varias fórmulas para reforzar el trabajo conjunto entre direcciones y departamentos, resulta problemática la ausencia de recursos importantes destinados a actividades conjuntas entre direcciones.

593. Está claro que la Organización realiza su contribución más excepcional al desarrollo de los países en aquellas áreas en las que su capacidad normativa puede aunarse con las necesidades de los países con respecto a la labor sobre políticas y a la creación de capacidad. Esto también es así en el papel de la Organización en la lucha contra las enfermedades del ganado y en las emergencias de plagas de plantas. Los proyectos experimentales pueden ser relevantes pero no es un área de ventaja comparativa de la FAO. Sólo existen datos de resultados generalizados y sostenidos en el caso del MIP y de las escuelas de campo para agricultores. No se cree que la Organización pueda movilizar los recursos necesarios para repetir tal ejemplo en el futuro, ya que ese caso fue resultado de un programa de campo de la FAO comparativamente amplio y diverso en el que muchas otras iniciativas resultaron ser mucho menos reproducibles y sostenibles. Una vez dicho esto, si la FAO

pretende obtener resultados en el apoyo en materia de políticas y en la creación de capacidad, ambas áreas necesitarán más recursos y estar más integradas.

594. Los tres objetivos del Marco Estratégico en el que está trabajando la FAO para apoyar a los Estados Miembros han resultado ser sólidos, exhaustivos, una fuente potencial de atención e interdependientes entre ellos. El primero es *primus inter pares*. Proporcionan la base para que la Organización introduzca un marco que incluya los medios y los fines (marco lógico) para todo su trabajo, y son los siguientes:

- a) superar el hambre y la malnutrición;
- b) considerar la agricultura como contribuidora al desarrollo económico y social;
- c) gestionar de manera sostenible la base de recursos naturales para la alimentación y la agricultura.

595. **Recomendación 3.1:** Los **tres objetivos de los Estados Miembros del Marco Estratégico para 2000-2015** deberían constituir los fines últimos en la jerarquía del marco lógico del análisis de medios y fines de la Organización. Los Subdirectores Generales propuestos, responsables de los programas técnicos y de las oficinas sobre el terreno, tendrían a su disposición una parte relativamente pequeña del presupuesto técnico general de la Organización, quizás un 10 %, que podría destinar a incentivar el trabajo en el Objetivo del que fuera responsable, particularmente el trabajo conjunto entre direcciones y departamentos. Esta debería ser un área prioritaria a la hora de asignar los recursos que servirán para desarrollar la interdisciplinariedad (véase más abajo).

596. Una cuestión relacionada con las prioridades es dónde se centra la atención. No ha sido posible para la Organización cancelar expresamente ninguna área de trabajo técnico, ya que una coalición de miembros preocupados de la Secretaría y de los órganos rectores se ha resistido siempre a que se elimine cualquiera de ellas. Sin embargo, a medida que se van añadiendo nuevas áreas y que se traspasan los ya escasos recursos a áreas de mayor prioridad, otras áreas pierden gradualmente sus recursos hasta que se vuelven altamente inefectivas. Aunque se cometan errores a la hora de tomar decisiones, es mejor preservar una cantidad mínima en ciertas áreas que eliminar completamente los recursos. Deben preservarse tanto los recursos no correspondientes al personal como los puestos de trabajo. En las áreas técnicas de la Organización, la consolidación puede contribuir a reforzar en lugar de a restar recursos de un área de trabajo gracias a la obtención de un enfoque menos fragmentado.

597. La mayor ventaja potencial de la FAO es que aún en una Organización a más profesionales de la agricultura y la alimentación que cualquier otra organización internacional. Aún con todo, el número de áreas en las que cuenta con el mayor número de especialistas en disciplinas únicas ha experimentado un decrecimiento continuado. Por lo tanto, una de las mayores ventajas potenciales de la Organización es la capacidad de llevar a cabo un trabajo integrado intersectorial. La FAO ha puesto un gran empeño en solucionar los problemas entre direcciones y entre departamentos que han surgido, y lo ha hecho creando nuevas unidades diseñadas para incorporar conceptos y trabajo en áreas particulares como las cuestiones de género o de medio ambiente. Los fondos extrapresupuestarios también se han empleado para desarrollar conceptos como los medios de vida sostenibles (Reino Unido). Algunos programas conjuntos entre unidades han recibido una cantidad modesta de fondos del Programa Ordinario y otras áreas que cuentan con recursos, como la rehabilitación inmediata tras las emergencias, han atraído el interés interdepartamental. A ello han contribuido los diversos grupos de trabajo interdepartamentales y las Esferas prioritarias para la acción interdisciplinaria (EPAI). Los proyectos financiados por los Países Bajos y Noruega tienen por objeto reforzar la labor normativa ligada más eficazmente a la acción sobre el terreno y contribuir a crear más trabajo interdisciplinario. De hecho, una parte de ello ha contribuido aún más a la fragmentación, ya que las diversas unidades creadas para desempeñar labores de coordinación e incorporación —como por ejemplo Género, el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria y, por supuesto, el antiguo Departamento de Desarrollo Sostenible, sustituido por el actual Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente—, desarrollaron gradualmente programas propios. La EEI constató la opinión general de que se podría hacer más,

pero la estructura de incentivos, tanto en términos de reconocimiento y de recursos, no resulta propicia para ello.

598. La EEI ha elaborado una serie de recomendaciones para **promover un enfoque integrado** e incentivos que pueden facilitar la integración de las líneas de acción interdisciplinarias, junto con la consolidación de las unidades para reducir la fragmentación y aunar la masa crítica con el reposicionamiento de las unidades a fin de maximizar las sinergias (véase el examen y las recomendaciones en los Capítulos 6, 7 y 8).

599. **Cooperación técnica a nivel nacional y regional:** La EEI no ha obtenido datos de que otras fuentes de cooperación técnica sean, en general, más eficaces que la FAO. Sí obtuvo pruebas de que la FAO no estaba aprovechando al máximo sus posibilidades de resultar pertinente ni su ventaja comparativa. Dados sus limitados recursos, el programa de la FAO no está suficientemente enfocado. La cooperación técnica de la FAO sí contribuye al desarrollo pero los resultados no son visibles porque trabaja en proyectos relativamente pequeños cuyos efectos constituyen una contribución limitada a los principales problemas a los que se enfrentan los países. Los efectos de la escasa distribución de recursos se pueden apreciar especialmente en la red de representantes de la FAO, donde los puestos de trabajo quedan vacantes durante largos períodos y aquellos disponen de unos recursos muy limitados para poner remedio a esta situación. La unidad de todo el apoyo técnico proporcionado a los países es imposible con una estructura en la que cada funcionario técnico envía sus informes a diferentes unidades técnicas de la Sede (véase el Capítulo 5). La concentración de los recursos técnicos de la FAO en determinados países con posibilidades de desarrollo y de aprendizaje normativo tampoco ha alcanzado un nivel óptimo.

600. **Recomendación 3.2:** En el contexto de los temas sobre acciones prioritarias expuestos anteriormente, se deberían formar asociaciones con países en desarrollo y donantes seleccionados para concentrar la atención y progresar en determinadas áreas de trabajo que constituyan una gran prioridad para los países en desarrollo involucrados y que coincidan con las prioridades de la FAO identificadas en cada tema. En la medida de lo posible, debe centrarse la atención en los países asociados comprometidos a trabajar en varios temas para incrementar así la eficacia del uso de recursos de la FAO y la probabilidad de obtener resultados en beneficio de los países involucrados. Tal labor coincidirá de manera natural con el marco nacional a medio plazo acordado y debería estar en línea todo lo posible con las prioridades del sistema de las Naciones Unidas, tal y como se especifica en el MANUD. Se les concederá prioridad a los países menos adelantados de África, especialmente en lo que concierne a la superación del hambre y la malnutrición y al empuje del crecimiento económico junto con la creación de empleo, así como:

- a) Deberían acentuarse aún más los **marcos nacionales de prioridades a medio plazo** y deberían integrarse en la iniciativa “Unidos en la acción” de las Naciones Unidas. Estos marcos recuperarían su intención original como conjunto de prioridades nacionales en evolución constante en los cuales la FAO accede a trabajar conjuntamente con el país a medio plazo. Los marcos se desarrollarían mediante el diálogo con el gobierno, con otros miembros de la comunidad internacional y, donde correspondiera, con agentes no estatales. Se combinarían con los puntos fuertes de la Organización y estarían liderados por los representantes de la FAO sobre el terreno, en lugar de por equipos de planificación enviados desde la Sede o las oficinas regionales;
- b) **los equipos de apoyo técnico regionales y subregionales** deberían actuar de manera unida y proporcionar asistencia directa a los Estados Miembros especialmente en las áreas en las que la FAO cuenta con ventaja comparativa, entre las que se incluye la capacidad normativa. Por lo tanto, aunque seguirían teniendo una “sede técnica”, los miembros de los equipos dejarían de informar por separado a diferentes direcciones y departamentos técnicos (véase el Capítulo 6). Su programa de trabajo se establecería con los países de la subregión a la que proporcionarían sus servicios, en lugar de venir dado por la Sede;
- c) el **Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO** debería seguir siendo un programa prioritario impulsado por la demanda dentro de las prioridades generales

de la Organización y los marcos prioritarios nacionales a medio plazo aprobados. Se deberían estabilizar los fondos en su proporción actual del presupuesto general y no se debería seguir considerando el Programa como un fondo de reserva como sucede con los otros programas técnicos de la Organización. Hacerlo así impide que se responda oportunamente, lo que constituye la característica esencial del programa. Las cantidades indicativas deben asignarse con una perspectiva regional, y se debe comunicar dicho importe a los países de la región. Deberían eliminarse las restricciones sobre el empleo de expertos internacionales para obtener así una mayor flexibilidad. El Representante regional debe ser la persona responsable de otorgar la aprobación, sin que tenga que solicitar la misma a la Sede. En los proyectos PCT se deberán especificar los resultados buscados y los productos esperados. Asimismo, los proyectos seguirán estando sujetos a la realización de auditorías y evaluaciones tras su finalización, es decir, *ex-post*¹⁰⁹.

Gestión de los conocimientos y garantía de su puesta a disposición de los usuarios

601. **Gestión de los conocimientos:** La principal tarea de la FAO es trabajar para garantizar que los conocimientos mundiales sobre alimentación y agricultura se encuentran a disposición de aquellos que los necesiten en el momento en que los necesiten y en un formato que les permita acceder a ellos y utilizarlos. Se trata de una tarea con múltiples facetas que incluye funciones de intermediario, compilador y productor de conocimientos, así como de difusor y comunicador. La continua revolución de Internet ha proporcionado muchas nuevas oportunidades y ha propiciado la aparición de formas totalmente nuevas de crear y distribuir los conocimientos. Internet ha proporcionado a la FAO, en su papel de creadora, compiladora y difusora de conocimientos, oportunidades de crear asociaciones que anteriormente, tanto en el ámbito individual como institucional, no existían, gracias a la caída de los costes de la comunicación y de la informática. También ha creado la separación tecnológica entre los que tienen acceso a ella y los que no y ocasionado problemas de exceso de información y dificultades a los usuarios a la hora de distinguir la que es pertinente de aquella que lo es menos o que no lo es en absoluto. Esta herramienta tecnológica, que se suele confundir con una herramienta de gestión de conocimientos, no ha modificado las funciones fundamentales de la FAO con respecto a la gestión de los conocimientos sobre alimentación y agricultura, que son las siguientes:

- a) promoción, comunicación e información del público;
- b) desarrollo y difusión de los conocimientos mediante la cooperación técnica;
- c) creación de conocimientos a través de asambleas, análisis, etc.;
- d) compilación y difusión de los conocimientos mediante su publicación en papel y en Internet.

602. De manera consciente o inconsciente, la FAO ha desarrollado una arquitectura integrada para la generación, la gestión y la difusión de conocimiento, que incluye el Centro de información agraria mundial (WAICENT) y AGORA. A pesar de que existen algunos elementos de una estrategia en AGORA, sigue teniendo a la FAO como núcleo y no existe una estrategia general para la gestión de redes de conocimientos. Al convertirse en Miembros de la FAO, los países se comprometen a proporcionar estadísticas básicas. Algunos ejemplos de casos en los que los países están obligados legalmente a compartir información vienen dados por los órganos sobre pesca y por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, de carácter vinculante. La FAO ha desarrollado AGROVOC, una herramienta muy empleada de indización y clasificación estandarizadas de los conocimientos agrícolas. En cierta medida, los conocimientos globales quedan a disposición de todo el mundo mediante el acceso a la biblioteca de la FAO a través de Internet.

¹⁰⁹ *Ex post* se refiere a las medidas de control y validación aplicadas después de que el acontecimiento que está sujeto a control haya tenido lugar (es decir, de forma retrospectiva).

603. El examen precedente muestra que la FAO ha hecho avances importantes en la gestión de los conocimientos que ella misma produce. Sin embargo, no ha abordado de manera adecuada el mayor desafío que representa la política global sobre conocimientos. El concepto original del Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT) era que la FAO actuara como facilitadora mundial de conocimientos a través de un portal que garantizase que la información esencial sobre alimentación y agricultura de todas las fuentes estuviera a disposición de aquéllos que la necesitaran. Esto fue sustituido por los avances tecnológicos en los motores de búsqueda. Las reflexiones subsiguientes de los Estados Miembros y la Secretaría se han centrado principalmente en lo que la FAO debería hacer con respecto a los conocimientos en lugar de en la política global relativa a ellos. Sin embargo, el papel de gestora global de la Organización sigue requiriendo que desempeñe una función normativa para intentar equilibrar los intereses entre la generación de conocimientos, con frecuencia de propiedad privada, y su puesta a disposición del público, especialmente para los países menos adelantados. La Organización debería facilitar también el intercambio de conocimientos, incluida la continuación del trabajo iniciado recientemente sobre redes temáticas de conocimientos. Sin embargo, con la excepción de los recursos fitogenéticos y posiblemente la pesca, la EEI no encontró datos de que la FAO haya analizado sistemáticamente las cuestiones sobre políticas o su posible función como garantizadora de la disponibilidad y el acceso a los conocimientos. Este asunto ocupa un lugar central en el mandato mundial de la FAO y constituye una cuestión importante para la ventaja comparativa y para una gobernanza sólida.

604. **Recomendación 3.3:** La Organización debería desempeñar una función normativa en el intento de equilibrar intereses entre la generación de conocimientos, a menudo en el ámbito privado, y la disponibilidad de los mismos en el ámbito público, especialmente en los países menos adelantados. La Organización también debería facilitar el intercambio de conocimientos. Para ello, es necesario definir un concepto estratégico centrado en el desarrollo de áreas específicas de acceso al conocimiento. Debe prestarse especial atención a:

- a) las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y las necesidades de los países más pobres;
- b) la evaluación del valor de los materiales y la colaboración con los proveedores de motores de búsqueda para encontrar información de calidad más fácilmente;
- c) la disponibilidad de material en otras lenguas aparte del inglés;
- d) un diálogo más intenso con otros colaboradores técnicos, muchos de los cuales son contratistas del sector privado.

605. **La promoción y la comunicación** son esenciales para la FAO en el cumplimiento de su misión. Si bien en los últimos años la estrategia ha ganado en integración y coherencia, todavía queda mucho camino por recorrer. Es necesario transmitir mensajes de políticas de departamentos técnicos en regiones y países, pero también impulsar un programa de promoción de políticas globales. Al igual que con respecto a la labor más general de la FAO, la EEI llega a la conclusión de que hay que concentrarse en un grupo reducido de temas u objetivos centrales. Es preciso que la comunicación y la promoción se integren en estas prioridades, para las cuales debería elaborarse un programa completo y unificado. Éste debería preparar el terreno para los programas de las reuniones, los temas del Día Mundial de la Alimentación, la cobertura del SOFA, etc. Los mensajes principales deben definirse mediante un procedimiento más colectivo. La credibilidad y, en última instancia, la efectividad de la promoción de la FAO depende de la solidez de los datos en los que se basa y en su sensibilidad respecto al público y los entornos a los que se dirige.

606. En la Alianza Internacional contra el Hambre, la FAO se ha asociado con los organismos con sede en Roma y la sociedad civil para fomentar medidas contra el hambre tanto a nivel global como nacional. Para la estrategia general de comunicación de la FAO es fundamental que la asociación sea real, incluyendo la establecida para el Día Mundial de la Alimentación con los organismos radicados en Roma y con la sociedad civil. Las áreas de interés de la FAO seguirán siendo más amplias que las del FIDA o el PMA, pero el hecho de que los tres organismos compartan un mismo objetivo debería ser suficiente para definir un programa común en todos los sentidos para el Día Mundial de la Alimentación, el Programa de los Embajadores y TeleFood,

estos dos últimos asociados al primero. Este proceso se vería reforzado si se favoreciera una estrecha colaboración con la Alianza contra el Hambre y las ONG asociadas.

607. Se debe seguir trabajando para pasar de la difusión tradicional de la información a la gestión moderna de las comunicaciones. Como ocurre en otras áreas de su labor, la Organización también debe estar preparada para asumir más riesgos y apoyar el debate, siempre que el análisis de base haya sido minucioso e imparcial. En la elaboración de los mensajes de política deben tenerse en cuenta los instrumentos utilizados para aplicarlos.

608. **Recomendación 3.4:** La FAO, ahora, debería elaborar una verdadera estrategia de comunicación y promoción para la Organización, que se defina mediante un proceso más colegiado y que ratifiquen los Órganos Rectores.

- a) Esta estrategia debería unificar los recursos de la Organización para puntos importantes de las campañas principales y facilitar a la vez la comunicación integrada de mensajes más detallados correspondientes a políticas técnicas de la FAO; Es preciso limitarse a un número reducido de temas u objetivos principales de promoción, que centren la atención de un programa completo y unificado que podría tener una geometría variable pero englobaría los programas de las reuniones, los temas del Día Mundial de la Alimentación, la cobertura del SOFA, etc. Estos temas deberían coincidir en la mayor medida posible con los temas prioritarios generales del conjunto de la Organización (tratados anteriormente). Dicha estrategia requiere establecer asociaciones sólidas con los organismos radicados en Roma relativas a los mensajes comunes más importantes. El Día Mundial de la Alimentación, TeleFood, el Programa de los Embajadores, etc. deberían unirse en torno a este objetivo común.
- b) La promoción para el público en general es importante. No obstante, es el momento de decidir si mantener y ampliar esta área del trabajo de la FAO para integrarla más firmemente en su estrategia general de comunicación pública o abandonarla a medida que finalicen diversas iniciativas previas. Si la FAO quisiera ampliar su trabajo en esta área, incluyendo la recaudación de fondos, debería establecerse aparte una fundación de la Organización. Podría desligarse de los procedimientos de la FAO y sería completamente autosuficiente. Se recomienda que la FAO apoye la creación de una fundación con una vida máxima de cuatro años (dos bienios). Si transcurrido este tiempo no se hubiera establecido completamente ni fuera autosuficiente, debería ponerse fin al proyecto (véase el Capítulo 4).

609. **Proporcionar datos y estadísticas básicas** es una función importante del sistema de las Naciones Unidas y una función esencial para las áreas de mandato de la FAO. Se trata de una función de bien público en el sentido estricto de la palabra porque no existen fuentes alternativas destacables. A medida que progresan, los países dependen cada vez más de estos datos para sus propios análisis. En el caso de los países menos adelantados, esta información constituye la base de un análisis fundamental de opciones de políticas para su uso en el apoyo de políticas. Para los países menos adelantados, la información del suministro de alimentos y la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad es fundamental para proporcionar una alimentación adecuada a su población. Observando la parte que le corresponde del presupuesto ordinario, se aprecia que se ha ido dedicando cada vez menos atención al trabajo estadístico básico, mientras que la información de la seguridad alimentaria ha recibido más. También se han destinado recursos extrapresupuestarios a la información de la seguridad alimentaria, pero en una medida mucho menor a las estadísticas básicas. Los sistemas de bases de datos de recursos naturales georreferenciados se han ampliado en algunas áreas, también con recursos extrapresupuestarios, pero el área de recursos y utilización de tierras está especialmente desatendida.

610. **Recomendación 3.5:** Debería otorgarse una prioridad mucho mayor a la disponibilidad de estadísticas y datos básicos. No obstante, durante 60 años de trabajo estadístico de la FAO, se ha progresado en sistemas estadísticos básicos, pero no se producido un replanteamiento fundamental. Ha llegado el momento de replantearse completamente las necesidades estadísticas del siglo XXI y estudiar cómo cubrir las de la mejor manera posible. En este replanteamiento fundamental, se

debería implicar en gran medida a los usuarios y partir de las necesidades de información (de quién y para qué). Por lo tanto, se consideraría si puede racionalizarse la producción de datos o si se precisan nuevos datos o agregados de datos. Además:

- a) en el caso de las estadísticas agrícolas y ganaderas, podría ser muy beneficiosa una integración en las fases iniciales con la información acerca de la inseguridad y la vulnerabilidad alimentaria y los sistemas de alarma. La información sobre nutrición también debería integrarse completamente;
- b) se deberían intentar reforzar las asociaciones con otras organizaciones, especialmente en lo que respecta a estadísticas agrícolas y ganaderas básicas;
- c) se deberían reforzar las bases de datos georreferenciadas de recursos naturales, sobre todo las dedicadas a las tierras y el uso de las mismas;
- d) también debe dedicarse más atención al agua dulce, pero otras organizaciones ya trabajan en esta área, por lo que las asociaciones son esenciales.

611. **Los sistemas de información y las publicaciones** son un elemento clave del sistema mediante el cual la FAO agrega análisis y difunde conocimientos. Constituyen la base de la cooperación técnica de la FAO, las actividades de los tratados y los acuerdos y las reuniones técnicas y de políticas. La falta de acceso a documentos de la FAO en países con acceso limitado a ordenadores es motivo de preocupación. Son necesarias políticas que se centren de manera inmediata en los idiomas de difusión. Los documentos principales para las reuniones de los órganos rectores y otras se redactan en todos los idiomas de la Organización. En vista de las graves limitaciones presupuestarias, la FAO debe ser muy selectiva al decidir qué documentos publica en más de un idioma, por los elevados costos que esto conlleva. La situación es muy dispar, ya que las presiones de la administración superior y la prioridad que los directores técnicos asignan a la traducción son las que determinan en gran medida los idiomas de otros documentos, ya sea en la página web o en papel.

612. **Recomendación 3.6:** Así, el mantenimiento y el refuerzo de los sistemas de información son fundamentales para que la Organización pueda desempeñar su función, y se les deben asignar los recursos adecuados. También se recomienda lo siguiente:

- a) deben ponerse a disposición de los países menos adelantados más publicaciones impresas en vista de las continuas dificultades con el acceso a Internet y a los ordenadores;
- b) deben examinarse más detenidamente las modalidades de aplicación de la política de idiomas. Los documentos principales para las reuniones de los órganos rectores y otras se redactan en todos los idiomas de la Organización. Sin embargo, todavía no se ha definido qué otros documentos deberían estar disponibles en la web o en papel en los diferentes idiomas. La EEI ha llegado a la conclusión de que, además de para la documentación de las reuniones principales, debería acordarse un presupuesto para cada idioma y un grupo de hablantes de dicha lengua decidiría entonces cómo se utilizan los fondos para la traducción;
- c) podría ser ventajoso crear sitios espejo independientes para el chino y el árabe en los respectivos países/regiones. Los documentos en dichos idiomas en los niveles individual e institucional se mantendrían en el sitio central con un enlace al sitio espejo (es evidente el escaso uso que se hace de los documentos en árabe y chino en la página web de la FAO).

613. **Apoyo a la inversión:** Si la FAO pretende favorecer un desarrollo sólido de la inversión, es preciso que colabore estrechamente con los Estados Miembros que reciben préstamos de las IFI y con estas mismas, sobre todo con el FIDA, dedicado a préstamos agrícolas, y el Banco Mundial, cuya aportación representó un 60 % de la suma de todos los préstamos agrícolas de las IFI en 2005¹¹⁰. Tradicionalmente, los servicios del Centro de Inversiones han proporcionado a la FAO un punto de entrada del que, de otra manera, habría carecido, pero la importancia y la utilidad de este

¹¹⁰ Banco Mundial, 2006, Alcanzando a los pobres rurales - nueva estrategia de desarrollo rural.

enlace están disminuyendo. La FAO está utilizando recursos del Programa Ordinario para estimular a las IFI a emplear su personal y sus consultores. En general, se considera que sin esta subvención, las IFI recurrirían mucho menos a los servicios de la FAO.

614. **Recomendación 3.7:** En el caso de que el Centro de Inversiones deba seguir operando, la EEI recomienda que la FAO lo anuncie en el momento de definir una nueva estrategia clara para la Organización en su papel de apoyo a los países en desarrollo para determinar sus propias prioridades, enfoques y planes de inversiones, con inclusión de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). La aplicación de tal estrategia requerirá la utilización de enfoques integrados que vayan más allá del ámbito del Centro de Inversiones y sus modalidades actuales de funcionamiento. Para esto sería necesario prestar una atención prioritaria a las necesidades de los países a largo plazo, en particular en lo que respecta a las políticas económicas, sociales e institucionales, las oportunidades técnicas y las limitaciones respecto del potencial de inversión. . En el caso de que el Centro de Inversiones vaya a seguir teniendo relaciones con las IFI, se deberán establecer nuevos acuerdos con ellas. Además, se debería buscar el apoyo extrapresupuestario a largo plazo a fin de complementar los recursos del programa ordinario destinados a proporcionar asistencia directa a los países. El papel de la FAO, por lo tanto, debe tener como objetivo la creación de asociaciones entre países, IFI y otros donantes con la finalidad de definir mejores estrategias de inversión y los conjuntos de políticas correspondientes;

- a) debería suprimirse el apoyo que el Presupuesto Ordinario vigente de la FAO destina a las actividades del Centro de Inversiones al margen de esta estrategia, una vez que ésta se haya elaborado y aprobado;
- b) es necesario adoptar medidas en materia de políticas para establecer una colaboración sólida con el FIDA. Con esto no sólo se pueden aportar al trabajo del FIDA los insumos del nivel técnico y de políticas de la FAO, sino también los conocimientos técnicos y la presencia en los países que el FIDA necesita para convertirse en asociado nacional a nivel estratégico;
- c) a medida que los préstamos del Banco Mundial dirigidos a la agricultura aumenten, será de suma importancia que la FAO vincule sus asociaciones centradas en los países al potencial de préstamo del Banco. También es importante forjar rápidamente una relación estratégica apropiada con el Banco Africano de Desarrollo, ya que éste tiene la intención de ampliar su papel en el desarrollo rural y agrícola en África;
- d) al mismo tiempo, la FAO debe afianzar su capacidad de proporcionar insumos de calidad para la inversión en las áreas emergentes que creen ocupación mediante valor añadido así como en trabajos preliminares de políticas relacionadas con el apoyo de los donantes y a la inversión. Para este fin, la FAO debe contratar personal superior con la experiencia necesaria.

615. **Apoyo de la FAO en situaciones de emergencia:** Alrededor de la cuarta parte del gasto total previsto de la Organización para 2006-07 se destinará a actividades de respuesta ante situaciones de emergencia, y corresponderá de forma casi exclusiva a fondos extrapresupuestarios y algunas aportaciones de TCP. La FAO debe desempeñar un papel importante en la respuesta ante las situaciones de emergencia y la rehabilitación, y es fundamental para el objetivo de abordar el problema del hambre y la pobreza agudas que tiene la Organización. Las ventajas comparativas reales y potenciales de la FAO en la rehabilitación en situaciones de emergencia son su capacidad de facilitar una respuesta unitaria desde el seguimiento, la prevención y la preparación hasta la actuación rápida para restaurar los medios de vida agrícolas y “reconstruir mejor”. La fortaleza de la FAO en lo que respecta a la gestión de las plagas vegetales y las enfermedades animales se hace patente también en el hecho de que puede proporcionar una respuesta de ámbito mundial en la que se integren el seguimiento mundial, los instrumentos legislativos internacionales, los foros para celebrar debates, la movilización de recursos y la coordinación con la gestión de enfermedades y plagas. Todavía hay espacio para la mejora, especialmente mediante la conjunción de la gestión económica y la atención por las condiciones de vida, pero la FAO disfruta de una ventaja

comparativa absoluta que, no obstante, podría correr peligro debido a la erosión continuada de la capacidad técnica.

616. **Recomendación 3.8:** El trabajo de la FAO en materia de emergencias debe recibir una prioridad alta y, actualmente, se hace necesario que los Órganos Rectores formulen y aprueben una estrategia general que permita clarificar y dar un mandato claro a aquellas funciones relacionadas con las emergencias en las que la FAO es más eficaz. Dicha estrategia no debería ser estática sino dinámica y debería estar sometida a debates regulares, también en el seno de los órganos rectores. En las situaciones de grandes emergencias, en las que la FAO puede actuar de forma asociada con otros entes maximizando así sus ventajas comparativas, debería haber una concentración clara. Se justifica cierto incremento de los recursos del Programa Ordinario que se asignan al mantenimiento de la capacidad operativa en TCE. Se debe reforzar la extensión de la capacidad de la FAO en lo que respecta a la gestión de las emergencias relacionadas con las plagas vegetales, especialmente la langosta. En el caso de las enfermedades del ganado, es necesario reforzar la capacidad permanente.

617. La FAO ha aprendido gracias a la experiencia adquirida y a las evaluaciones, si bien es cierto que los cambios de las políticas no se reflejan inmediatamente sobre el terreno. Se ha producido un ajuste del énfasis que se hace en las semillas y los enfoques de los diversos tipos de herramientas y se ha hecho mayor hincapié en las actividades de desarrollo en general. Se ha prestado mayor atención a las cuestiones de género y se ha comenzado a realizar un seguimiento más eficaz. La propia evaluación y los sistemas de información que la sustentan deben examinar ahora cada uno de los papeles que asume la FAO en las situaciones de emergencia de manera más sistemática, desde la movilización de recursos, la planificación, la coordinación y la realización misma de las actividades, hasta la evaluación de la eficacia y las consecuencias en cada uno de los casos teniendo en cuenta, a su vez, su interdependencia. La evaluación evidencia que, entre otras áreas, las siguientes necesitan la aplicación de mejoras importantes de manera inmediata:

- a) procedimiento operativo – como se reconoce en el presente informe, los procedimientos generales deben ser examinados, así como los niveles de delegación, la gestión de riesgos y la posibilidad de utilizar las capacidades logísticas y contractuales de otros organismos (como el PMA);
- b) contratación de los recursos humanos y empleo de personal y consultores – ésta se presenta como una de las razones de la ineficacia y la falta de adecuación de las respuestas unitarias, ya que los consultores a menudo tienen un conocimiento insuficiente de la FAO (ésta es una de las áreas en las que la ratio funcionarios/consultores se inclina de forma importante a favor de los consultores);
- c) priorizar las situaciones de grandes emergencias en las que la FAO puede actuar de forma asociada con otros entes maximizando así sus ventajas comparativas. Este principio se acepta en el ámbito de trabajo de la Organización, si bien es cierto que las prioridades políticas hacen que los fondos, especialmente en TCP, se sigan utilizando de forma fragmentada;
- d) información acerca de los beneficiarios, orientación y uso que se hace de los productos de la FAO. Evidentemente, éste es el caso de los insumos agrícolas, aunque también es extensible a la utilización que se hace de las evaluaciones, la eficacia de la coordinación, etc;
- e) hacer mayor hincapié en las solicitudes de financiación de diferentes medios de asistencia para “reconstruir mejor” de manera sostenible.

Esferas técnicas de la labor de la FAO

Cuadro 3.15: Porcentajes aproximados de:				
	Cultivos	Ganadería	Pesca	Silvicultura
Población dependiente de la agricultura que depende principalmente del sector en cuestión	60 %	23 %	10 %	8 %
Gasto total de la FAO en tareas del sector técnico en cuestión (2004-05)	82 %		11 %	7 %

618. Al examinar la asignación general de recursos a las diferentes áreas de trabajo técnico con una perspectiva sectorial, los criterios que se han expuesto anteriormente se pueden extender a, la posibilidad de que el sector aporte un crecimiento del empleo y de los ingresos y el tamaño de la población mundial que depende de dicho sector, especialmente en los países más pobres. El balance de los gastos de la FAO coincide aproximadamente con la importancia que tienen los sectores para las poblaciones que dependen de ellos, excepto en el caso de la ganadería, en el que parece significativamente inferior. No obstante, es difícil calcular una cifra exacta debido a que algunos programas incluyen, en medida limitada, actividades diferentes de la ganadería. Los sectores que tienen mayor probabilidad de aumentar el empleo y la generación de ingresos mediante la creación de valor añadido son la ganadería, la pesca y, entre los cultivos, la horticultura. En lo que respecta a la ganadería, existe además la cuestión de las enfermedades zoonóticas (enfermedades que los animales pueden transmitir a los humanos). La EEI estima, de manera general, que la FAO posee una mayor ventaja comparativa en los sectores de la pesca y la silvicultura que en el de los cultivos. En lo que respecta a la ganadería, el trabajo de la FAO ha tenido un impacto importante en las áreas de la lucha contra las epidemias, incluida la eliminación casi total de la peste bovina, y la contribución al control de la gripe aviar.

619. **Recomendación 3.9:** Se debería reequilibrar la asignación de los recursos aumentando las proporciones de éstos destinadas a la silvicultura y la pesca y, en mayor medida, a la ganadería. A fin de garantizar estos aumentos, la toma de decisiones por parte de los Órganos Rectores deberá realizarse sobre una base bien informada, ya que muchos de los representantes de los gobiernos proceden del sector de los cultivos.

620. **Producción vegetal y manejo integrado de plagas (MIP):** En el pasado, la FAO realizó contribuciones importantes al área de la producción vegetal y la necesidad de que proporcione apoyo técnico a actividades como el PESA seguirá existiendo en el futuro. No obstante, la producción de cosechas *en sí misma* (excluidos todos los aspectos relativos a los recursos fitogenéticos, incluido el fitomejoramiento) es probablemente el área en la que las capacidades nacionales son más fuertes en todo el mundo y en la que existen mayores conocimientos técnicos especializados en el ámbito internacional, como en los Centros internacionales de investigación agrícola. El manejo integrado de plagas (MIP) ha alcanzado ya plena madurez y está siendo promocionado y utilizado por un gran número de organizaciones.

621. **Recomendación 3.10:** Existen dos sectores de conocimientos técnicos especializados sobre producción vegetal en los que la FAO tiene un conjunto importante de conocimientos especializados y, a su vez, menos competidores internacionales. Dichos sectores son la nutrición vegetal, que reviste especial importancia para el África subsahariana, y la horticultura urbana y periurbana a pequeña escala, que puede generar ingresos y alimentos suplementarios. Se deberían suspender las actividades normativas en otras áreas de la producción vegetal y, al mismo tiempo, se debería desarrollar un programa más significativo para las dos áreas o, si no, tras un período de

tiempo, ambas áreas también deberían reducirse. La realización de actividades de forma independiente por parte del grupo sobre nutrición (AGN) no está justificada y:

- a) a fin de garantizar la existencia de mayores sinergias y la utilización más eficiente de los recursos, las actividades del Servicio de Cultivos y Pastos y las del Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos deberían fusionarse;
- b) existen dos centros del GCIAI que se ocupan exclusivamente del arroz, mientras que los aspectos comerciales son competencia de un grupo intergubernamental de productos básicos ubicado en la FAO. Se debería reducir el trabajo de la Comisión Internacional del Arroz. Si el sistema del GCIAI así lo desea, algunas de sus tareas podrían seguir siendo llevadas a cabo por el GCIAI;
- c) en lo que respecta al manejo integrado de plagas (MIP), la FAO sigue desempeñando un papel importante aunque, al igual que ocurre con otros aspectos de las fases experimentales y la demostración, ya no existe la necesidad de que la FAO se involucre de la misma manera en el ámbito de las comunidades. El papel que desempeña en la elaboración de políticas y reglamentos sigue siendo de suma importancia.

622. **Ganadería:** Más del 20 % de las personas que dependen de la agricultura, la silvicultura y la pesca dependen en primer lugar de la ganadería para garantizar sus medios de vida. Éste es uno de los sectores agrícolas que crece de manera más rápida y, a su vez, uno de los sectores que tiene mayor potencial de crecimiento, tanto en materia prima como en valor añadido. La ganadería es asimismo el sector que supone una mayor amenaza para la salud humana a causa de las enfermedades transmisibles de los animales a los humanos. Es un sector que tiene implicaciones de primer orden para el medio ambiente. La “revolución ganadera” se está produciendo en explotaciones privadas indígenas de gran tamaño que no necesitan la ayuda de la FAO en cuestiones tecnológicas. Por otro lado, a medida que aumenta la demanda de alimentos de origen animal, los retos que afronta el sector están generando grandes necesidades no satisfechas de aportaciones para la gestión general del sector y sus políticas, aportaciones mundiales y regionales para cuestiones relacionadas con la salud pública y el medio ambiente, implicaciones comerciales así como para los precios de los carbohidratos y las proteínas vegetales. Las políticas en favor de las personas pobres deben ocuparse tanto de las oportunidades de generación de empleo e ingresos en este sector comercial como de las cuestiones de la generación de ingresos adicionales mediante la ganadería y la de los pastores del medio rural, quienes a menudo se cuentan entre las personas más pobres que viven en las zonas más marginales del planeta.

623. Aunque las tareas relacionadas con la salud animal han disfrutado de un muy modesto aumento de recursos procedentes del presupuesto del Programa Ordinario de la FAO, es sorprendente el hecho de que las tareas relacionadas con la gestión, información y políticas ganaderas hayan sufrido la mayor disminución de recursos entre las áreas técnicas, ya que su proporción en del presupuesto ha disminuido en casi 40 % entre 1994-95 y 2006-07. Esto podría deberse, en parte, a la lentitud del ajuste que se ha producido en sentido ascendente en comparación con el sector pesquero y el forestal, así como al hecho de que las tareas relacionadas con la elaboración de políticas no han recibido un apoyo significativo de recursos procedentes del Programa Ordinario.

624. El hecho de que no exista ningún comité técnico sobre ganadería implica que las cuestiones mundiales más importantes de la ganadería y el medio ambiente y de la ganadería y la pobreza no se estén tratando de la misma manera que las cuestiones relacionadas con la pesca y la silvicultura. El debate internacional acerca de cuestiones relacionadas con la sanidad animal celebrado en cooperación con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y la OMS se vería beneficiado si no fuera tratado como una simple cuestión veterinaria.

625. **Recomendación 3.11:** A la luz de estas constataciones, la EEI ha concluido y recomienda:

- a) está justificado un aumento importante de los recursos y que un departamento independiente debería ocuparse de la ganadería, aunque únicamente en el caso de que el trabajo de la FAO siga estando centrado en:

- i) la gestión y la elaboración de políticas sectoriales en favor de las personas pobres;
 - ii) la sanidad animal, con un enfoque hacia las implicaciones que tiene para las personas pobres, las economías nacionales de los países en desarrollo y los riesgos mundiales para el sector ganadero y la salud humana;
 - iii) las cuestiones del medio ambiente ganadero.
- b) las asociaciones se han aseverado importantes y están siendo reforzadas:
- i) se plantean cuestiones acerca de la utilidad de una gran parte del trabajo que se realiza en la división mixta de la FAO y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Si se considera que está justificado, la elaboración de los kits ELISA podría llevarse a cabo en el marco de una asociación independiente de la división mixta y, en tal caso, la FAO debería retirar su financiación al resto de tareas relacionadas con la ganadería;
 - ii) la asociación con la OIE y la OMS ha permitido aclarar las funciones y desarrollar programas y enfoques conjuntos. A fin de mejorar la eficacia y la eficiencia y de reducir la competitividad, dicha asociación debería desarrollarse mediante el establecimiento de un programa conjunto que cuente con una secretaría común para muchas de las áreas de interacción, particularmente en lo que respecta a la creación de capacidad, la vigilancia, la alerta temprana, la respuesta ante situaciones de emergencia y, junto al Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias (ILRI), la investigación en red;
 - iii) en lo que respecta a las tareas de elaboración de políticas, se debería crear una asociación sólida con el ILRI y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA).

Aunque no se deberían escatimar esfuerzos para lograr las mencionadas asociaciones, el trabajo propio de la FAO en estas áreas no debe quedar estancado a la espera de que las otras entidades manifiesten su interés en establecer asociaciones.

626. **Tierras y suelos:** En el cuestionario de la EEI dirigido a los directores de agricultura, el trabajo en materia de tierra y suelos fue elegido en segundo lugar en la lista de prioridades. De entre las áreas de trabajo de la FAO, ésta es una de las que ha sufrido un mayor recorte y, además, no ha sido capaz de atraer recursos extrapresupuestarios significativos. Dada la importante disminución de recursos humanos y financieros y la cobertura limitada que, en consecuencia, puede proporcionar la FAO a la cuestión de los suelos, una tarea fundamental de la EEI fue determinar si la continuación del trabajo de la FAO en esta materia estaba justificada o debía justificarse. No existen dudas sobre el hecho de que la masa crítica bien está totalmente perdida o se encuentra en una situación de grave peligro. No existen dudas sobre el hecho de que la población cada vez más numerosa, la demanda cada vez mayor de productos agrícolas, la urbanización y el cambio climático someten a una gran presión a los recursos de la tierra. Los suelos son más frágiles en condiciones tropicales en que condiciones templadas, y este hecho toma especial relevancia en África. La gestión nacional de la tierra es una cuestión técnica, económica y social y para abordarla es preciso disponer de información básica. El estado de los recursos de la tierra no es estático. La mayor presión a la que se someten las tierras por su uso y conversión de un uso a otro, así como el cambio climático, están alterando los recursos y los usos que se hace de la tierra muy rápidamente. La toma de decisiones a escala mundial acerca de cuestiones como el cambio climático y la biodiversidad agrícola requieren que se disponga de información actualizada de ámbito mundial.

627. Las nuevas técnicas de telepercepción, imagen generada por ordenador y sistemas de información geográfica requieren la actualización constante de las normas. Cuestiones como el Mapa mundial de suelos o las tareas sobre las zonas agroecológicas únicamente se pueden llevar a cabo y desarrollar a la luz de normas de clasificación aceptadas internacionalmente y de metodologías que señalen cómo recopilar, analizar y presentar los datos. En el pasado, la FAO ha demostrado ser el mejor foro para la realización de estas tareas. El Centro Internacional de Referencia e Información en Suelos (ISRIC) y el Instituto Internacional para el Análisis de

Sistemas Aplicados (IIASA), así como los centros del GCIAI y varias universidades agrícolas, son posibles fuentes alternativas de suministro de datos, aunque únicamente de forma limitada, ya que no son capaces de ofrecer la cobertura internacional, la independencia ni la autoridad de la FAO. La EEI ha decidido que la FAO debería seguir manteniendo un papel principal en esta materia.

628. **Recomendación 3.12:** Se debe dar una mayor prioridad a la tierra y los suelos. Si se obliga a la FAO a escoger, ésta debería dar prioridad a la conservación del sistema de información mundial. Sin embargo, si vuelve a ser la vanguardia del desarrollo mundial de datos, dichos enfoques y métodos deberán ser transferidos, a su vez, a los Estados Miembros para su aplicación en el ámbito nacional. Se debe prestar ayuda en la creación de capacidad a dicho respecto y en la interacción con las políticas.

629. **Trabajo conjunto con el OIEA:** La FAO tiene una división mixta con el Organismo Internacional de Energía Atómica que trabaja, como se ha mencionado anteriormente, entre otras áreas, en cuestiones relacionadas con las cosechas (incluida la mejora por inducción de mutaciones), las plagas de insectos y la lucha antivectorial mediante la técnica del insecto estéril, la aplicación de técnicas de rastreo en la alimentación del ganado y la utilización de kits para la diagnosis de enfermedades del ganado y de la inocuidad de los alimentos, especialmente la radioexposición. La división alberga asimismo un laboratorio conjunto. Actualmente, mucho de este trabajo comprende únicamente la aplicación de técnicas bien comprobadas. Se practica igualmente en otras ubicaciones y representa el tipo de trabajo técnico que la FAO dejó de realizar hace muchos años, cuando se creó el sistema del GCIAI. Existen pocas o ninguna sinergia con el tipo de trabajo normativo que se realiza en Roma. Aunque esta asociación tiene antigüedad, ha dejado de reportar grandes beneficios en cuanto a los resultados e impactos obtenidos a cambio de la inversión que realiza la FAO.

630. **Recomendación 3.13:** En la actual coyuntura de dificultades presupuestarias a la que hace frente la Organización, la FAO debería dejar de asignar recursos a este trabajo conjunto; sin embargo, los casos particulares en los que existan sinergias fuertes podrían ser objeto de asociación en el marco de los programas correspondientes de la FAO.

631. **Agua y riego:** La FAO sigue desempeñando un papel de primer orden en materia de bases de datos sobre agua y el trabajo que realiza en la gestión hídrica para la agricultura es ampliamente reconocido. Un mayor control de los recursos hídricos es requisito previo para que tenga lugar la revolución verde y se puedan dejar atrás el hambre, la pobreza y la malnutrición crónica, especialmente en África, así como para que pueda seguir adelante el desarrollo agrícola en Asia y en el Medio Oriente. Existen muchas redes hídricas, pero a menudo están sesgadas en contra de la agricultura. La FAO se encuentra actualmente en una posición de debilidad. Si la Organización desea ejercer el liderazgo en las cuestiones macropolíticas en los ámbitos mundial y regional, deberá abordar imperativamente el problema de la mezcla de competencias y la amplia dispersión de los pocos recursos humanos que todavía quedan en la Organización.

632. **Recomendación 3.14:** Al igual que ocurre en muchas otras esferas de la actividad de la FAO, las posibilidades de propiciar efectos significativos en el sector del agua dependerá de la utilización de enfoques multidisciplinarios que den buenos resultados y que integren las capacidades relacionadas con la ingeniería, los recursos físicos y la tecnología con los sistemas de análisis económicos, sociales y ganaderos. Para esto se requiere un enfoque estratégico a largo plazo y una conjunción significativa de los recursos existentes, así como la captación de nuevos recursos, tanto humanos como financieros. Si no se dispone de dicho enfoque y de la conjunción necesaria mencionada, el papel de la FAO en el sector del agua seguirá componiéndose de intervenciones fragmentadas de carácter puntual que tendrán, en el mejor de los casos, efectos muy reducidos. La FAO debe tomar una decisión estratégica fundamental acerca de su labor en el sector del agua. La Organización, a fin de lograr y ejercer el liderazgo, deberá introducir cambios muy esenciales y aplicar un enfoque estratégico diferente que le permita contribuir a las políticas y programas integrados que aúnan la ingeniería, la tenencia, la economía, la gestión y la legislación. Es esencial el refuerzo de las asociaciones, partiendo de las redes ya existentes, como UN Water, para vincular

el amplio corpus de conocimientos técnicos especializados. Para respaldar esta tarea es esencial disponer de datos a escala mundial sobre el agua, los usos que se hacen de la misma, los beneficios que reportan las diferentes aplicaciones y sus costos. Garantizar la disponibilidad de dichos datos debería seguir siendo una prioridad de la FAO.

633. **Pesca:** La FAO sigue siendo el único órgano que dispone de un programa y un alcance totales a escala mundial en el sector pesquero. Actualmente, el Banco Mundial está trabajando en las rentas de la pesca y dicho trabajo tendrá consecuencias normativas, si bien es cierto que, una vez los estudios hayan concluido, el Banco Mundial pasará a abordar otros sectores. El Centro Mundial de Pesca del GICAI se ocupa principalmente de la investigación de la producción. La creación de asociaciones es esencial, pero la FAO es la única fuente de datos sobre pesca a nivel mundial y es la única organización que puede proporcionar el trabajo en red en materia de políticas, datos a escala mundial y neutralidad. Asimismo, la FAO es la única organización mundial que puede trabajar por los intereses del sector pesquero y realizar su seguimiento en las convenciones sobre el medio ambiente. En lo que respecta al cambio climático, no hay ningún otro organismo de las Naciones Unidas que disponga de una capacidad comparable en materia de biología mundial marina. Aparentemente, hay un reconocimiento cada vez mayor de este hecho. No obstante, si la FAO no es capaz de responder adecuadamente, el péndulo podría oscilar de nuevo hacia las Naciones Unidas y los otros participantes, especialmente las organizaciones y convenciones medioambientales.

634. Todas las evaluaciones, incluidas las autoevaluaciones realizadas por el propio Departamento de Pesca, han señalado que el trabajo que desarrolla la FAO en materia de pesca carece de una estrategia coherente. Si bien es cierto que el Departamento tiene unos objetivos claros a largo plazo, no ha definido los pasos inmediatos que se deben dar para contribuir a dichos objetivos y, al igual que en el resto de la Organización, existen claros problemas de prioridades. Aunque el Departamento tiene un tamaño reducido y el Código de Conducta para la Pesca Responsable da unidad al trabajo, el Departamento tiene tendencia a trabajar de forma fragmentada. Las tareas de la FAO siguen estando demasiado centradas en la pesca y no integran de forma adecuada otras cuestiones como la economía y la pesca como producto pecuario de explotación agrícola. Si el Departamento de Pesca adoptara un enfoque centrado en los ministerios de pesca se daría lugar a una aproximación demasiado sectorial que podría suponer un obstáculo para la mejora de la gestión de la pesca y la acuicultura. Ahora más que nunca, el trabajo en materia de pesca —tanto normativo como en materia de creación de capacidad nacional— debe concentrarse en el ámbito de una política integrada y la consiguiente necesidad de disponer de datos relacionados de ámbito mundial.

635. **Recomendación 3.15:** Hay margen para realizar ajustes en relación con el uso actual de los recursos por el Departamento de Pesca, pero este sector exige una prioridad algo mayor en la asignación de recursos dentro de la FAO. Para lograrlo los órganos rectores deberán adoptar decisiones juiciosas, y en dichos órganos muchos de los representantes gubernamentales no están directamente relacionados con el sector pesquero. La FAO debería formular una estrategia coherente para su labor sobre la pesca centrada en el nivel de la política integrada y las necesidades mundiales de datos conexas. Debería seguir apoyándose la labor normativa a escala mundial y regional mediante asociaciones sólidas. El pescado “del agua al plato” debería desempeñar un cometido más importante en la promoción de medios de vida mediante la creación de empleo en otros sectores además de los buques de pesca, tanto en la acuicultura como en las cadenas de valor añadido. La función de la FAO no puede residir en los detalles de la tecnología, sino en los sistemas, las normativas y los enfoques que apoyan este desarrollo y, al mismo tiempo, debe salvaguardar la equidad, la salud y el medio ambiente.

636. La **silvicultura** es esencial para los medios de vida de alrededor del 8 % de la población que depende de la agricultura en todo el mundo, incluidos algunos de los pueblos indígenas más pobres y los habitantes de zonas montañosas. El sector desempeña un papel fundamental también para la provisión de muchos recursos ambientales. Al mismo tiempo, al igual que sucede con la función de la acuicultura en la pesca, actualmente gran parte de la producción maderera está

trasladándose de los bosques naturales a plantaciones. Al comienzo de la década de 1990, se consideraba a la FAO una organización dominada por proyectos que daba por supuesta una superioridad en el sector forestal que había dejado de tener y que no estaba haciendo frente a las cuestiones globales nuevas. Desde entonces, se ha producido un cambio notable y las actividades de la FAO están dominadas por las asociaciones, incluida una función de liderazgo en la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) y la provisión de apoyo al Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB). El programa ha dejado de estar dominado por iniciativas individuales de cooperación técnica y ha pasado a estar dirigido al apoyo global para la elaboración de información y orientaciones sobre políticas y la mejora de la gobernanza a nivel nacional y mundial.

637. La FAO es la única institución intergubernamental mundial que se ocupa tanto de los bosques como de los árboles fuera de los bosques de manera global (esto es, combinando las perspectivas ambiental, económica y social) y que agrupa también todos los aspectos del espectro desde la realización de actividades sobre el terreno hasta las políticas mundiales. La Organización no ha aprovechado suficientemente su capacidad para establecer vínculos entre la labor a nivel nacional y las políticas mundiales, debido en parte a los problemas relacionados con los mecanismos institucionales de descentralización abordados en otras secciones de este mismo informe. Al igual que en el caso de la pesca, el tamaño reducido de las unidades de la Sede ha contribuido también a un enfoque innecesariamente fragmentado. En la evaluación del Mecanismo para los programas forestales nacionales se llegó a conclusiones negativas respecto de los vínculos entre la labor relativa a los bosques y los departamentos centrados en la agricultura, a pesar de que la mayor parte de la madera se produce fuera de los bosques naturales y de que gran parte de los bosques se explota también como pastizales o tierras de cultivo. En la evaluación se observó que la propia FAO no practica lo que predica a los países. A rectificar esta situación contribuirá, como se señala en el Capítulo 6, la contracción de la estructura de divisiones relacionadas con este sector. Los Estados Miembros han asignado una gran prioridad tanto a la labor técnica como a la cooperación técnica sobre silvicultura, con especial atención a la formulación de políticas y la creación de capacidad. En conjunto, en la EEI se ha determinado que las prioridades que está siguiendo la FAO en relación con la silvicultura son acertadas.

638. **Recomendación 3.16:** La silvicultura debería tener una prioridad algo mayor en la asignación general de recursos de la FAO. La formulación de una estrategia para la labor sobre silvicultura de la FAO, como se acordó en el último período de sesiones del Comité Forestal, debería facilitar un enfoque intersectorial más integrado y favorecer una atención continuada pero selectiva a las asociaciones. Los trabajos deberían presentarse con arreglo a una matriz de marco lógico que se corresponda con las tres metas de los Estados Miembros previstas en el Marco Estratégico de la FAO, estrechamente vinculadas con los ODM. En el contexto de las prioridades generales acordadas para el programa, la estrategia deberá también definir las esferas fundamentales para la concentración de recursos.

639. **Apoyo institucional al desarrollo agrícola (enseñanza superior, investigación, aprendizaje de los agricultores, finanzas rurales, comercialización y agronegocios):** En las visitas que se realizaron a los países y mediante las encuestas realizadas, el equipo de la EEI observó que había una escasa demanda por parte de los países de ayuda de la FAO para la creación de capacidad en relación con el apoyo institucional al desarrollo agrícola. La conclusión de la EEI es que este hecho no se debe a las necesidades absolutas, sino a que la FAO no es considerada una fuente fiable de apoyo para el desarrollo y porque la enseñanza superior, en ocasiones la investigación y la mayoría de los aspectos del apoyo a las empresas quedan fuera del ámbito de acción de los ministerios de agricultura. Con la excepción de la participación popular, que es un campo muy densamente poblado, éstas son esferas en las que no hay otros proveedores significativos, o los que hay no se centran claramente en un marco de colaboración. La capacidad de la FAO en estas esferas ha resultado gravemente debilitada, en parte porque se daba por supuesto que el GCIAI, en particular el Servicio internacional para la investigación agrícola nacional (ISNAR), asumiría funciones con respecto al fomento de la investigación y la extensión.

La FAO debe ahora tomar decisiones difíciles, ya que la Organización no puede reconstruir a medio plazo sus ventajas comparativas en estas esferas.

640. **Enseñanza superior e investigación:** Es innegable que los desafíos a los que se debe hacer frente en relación con la enseñanza superior para el sector agrícola son imponentes. Hay un grave déficit de personal capacitado en la agricultura, especialmente en los países menos adelantados. El desarrollo se ve gravemente frenado como resultado del déficit relativo a la gestión, la investigación y los mecanismos institucionales para el aprendizaje de los agricultores. Este problema está vinculado a la crisis global en la enseñanza superior y a la pérdida de personal agrícola capacitado en favor de otros sectores. La FAO debe trabajar en pro de reformas generales de la educación, el sector público, etc. Al mismo tiempo, la agricultura es tan fundamental para el bienestar humano que es preciso adoptar medidas inmediatamente. Las nuevas tecnologías, los enfoques basados en redes y las asociaciones entre el sector público y el sector privado están creando nuevas vías para la enseñanza superior.

641. **Capacitación de los agricultores:** Las escuelas de campo para agricultores han sido una contribución importante de la FAO a las opciones disponibles para el aprendizaje de los agricultores y han sido únicas al reconocer el papel del agricultor como encargado de tomar las decisiones. Los siguientes elementos abren las puertas a la adopción de enfoques alternativos para brindar formación a los agricultores y prestarles apoyo en la adopción de sus decisiones: el crecimiento de las ONG, la publicidad de productos por parte del sector privado, la disponibilidad de mayores actividades de extensión en dicho sector, las posibilidades de incorporar conceptos como el de “veterinarios descalzos” en el marco de sistemas integrados, la difusión de los teléfonos móviles así como la presencia de la televisión y, en algunos países, de conexiones informáticas en las zonas rurales, los enfoques más pragmáticos de pago en función de los resultados dentro del sector público, el incremento de la alfabetización, y, por último, las lecciones aprendidas de las escuelas de campo para agricultores y los enfoques de medios de vida sostenibles.

642. La FAO, al igual que muchas otras organizaciones internacionales y servicios nacionales, ha tenido una cultura más bien contraria al desarrollo empresarial. Esta situación cambia, aunque a un ritmo más lento de lo que sería deseable, dado el rápido crecimiento de los agronegocios. Dicho crecimiento, no obstante, no es lo suficientemente rápido o generalizado como para propiciar una situación de empleo e ingresos equitables. Esto es especialmente cierto en África. Al mismo tiempo, la urbanización creciente, los nuevos mercados de exportación (especialmente en Asia y Cercano Oriente) y las oportunidades de producir valor añadido para los mercados nacionales y extranjeros ofrecen nuevas posibilidades. Es preciso establecer las políticas, los marcos de reglamentación y las estructuras de apoyo apropiados. Unas finanzas adecuadas, tanto para los agronegocios como para los pequeños agricultores o los microempresarios sin tierra, son ahora más importantes que nunca. La FAO puede aportar a este reto su amplio conocimiento y experiencia en los sectores de las finanzas rurales, con inclusión del microcrédito rural y de las empresas de suministros y comercialización agrícolas (si bien es cierto que la experiencia de la Organización en la comercialización deriva principalmente de las antiguas juntas de mercadeo nacionales y de productos básicos). Durante los últimos años, la FAO ha prestado, de forma gradual, mayor atención a los agronegocios. Es una buena señal, pero el esfuerzo requiere una mayor integración y la eliminación de las pequeñas actividades residuales, especialmente en el proceso de elaboración.

643. **Recomendación 3.17:** Tan sólo si la Organización llegara a disponer de nuevos recursos sustanciales sería posible restablecer todas las áreas de desarrollo institucional como esferas prioritarias del trabajo de la FAO. Si ello no sucede, el trabajo debería concentrarse aún más con objeto de mantener una masa crítica en otras esferas técnicas a las que los países conceden prioridad. Asimismo, si se ponen recursos nuevos y suficientes a disposición, las labores de desarrollo institucional deberían privilegiar el sector privado, y no el público, como ha sido el caso hasta ahora. Por lo tanto, las políticas generales, deberían priorizar las relaciones institucionales que permitan aprovechar al máximo las ventajas de los sectores público y privado y de las ONG, la aplicación de nuevos medios según sea apropiado y el establecimiento de asociaciones fuertes. Es esencial ultimar la consolidación de las unidades interesadas y su colocación institucional junto a

las unidades que realizan trabajos sobre otros aspectos de las políticas institucionales y económicas, y:

- a) en el caso de que la FAO desee desempeñar un papel de promoción de la reforma de la enseñanza superior y los vínculos institucionales, debería intentar trabajar en estrecha colaboración con la UNESCO y, a ser posible, el Banco Mundial;
- b) en relación con el aprendizaje de los pequeños agricultores, la Organización debería estudiar en mayor profundidad las ventajas, deficiencias y pertinencia en diferentes situaciones del modelo de las escuelas de campo para agricultores, así como las posibilidades de establecer redes entre ONG y el sector público junto con apoyo a la enseñanza colectiva mediante el uso de nuevos medios de comunicación;
- c) en vista de los recientes intentos de la FAO de trabajar de una forma más integrada en el desarrollo de los agronegocios (y asumiendo que haya disponibilidad de recursos), este programa debería integrarse aún más y continuarse durante un período de 3 ó 4 años tras el cual se debería realizar una evaluación independiente de máximo rigor. Como parte de esta mayor integración, la FAO debería intentar garantizar que se integran en dicho trabajo al FIDA, la OIT y al Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI) y que se presta suficiente atención a África, con miras a elaborar un programa conjunto sobre los agronegocios que abarque a todo el sector. El programa debería centrarse en facilitar la adopción de medidas con vistas a la creación de empleo y la generación de ingresos, con inclusión de la financiación, el régimen fiscal, el acceso a los mercados y las normas (comercio justo, agricultura orgánica, protección de los trabajadores, especialmente los niños). Si no se logra elaborar una estrategia clara ni un programa conjunto, y la evaluación así lo confirma, debería suspenderse el trabajo en esta esfera;
- d) la continuación de algunos trabajos separados sobre finanzas rurales podría estar justificada, preferiblemente conjuntamente con el FIDA, pero el trabajo en solitario en materia de comercialización no está justificado.

644. **Políticas económicas, sociales y alimentarias y nutricionales** (véase asimismo la parte relativa al apoyo para la formulación de políticas y estrategias, más adelante): Los Miembros asignan una elevada prioridad a la labor relacionada con las políticas económicas. La reorganización de 2007 sirvió para incorporar la mayoría de las cuestiones relacionadas con las políticas sociales en el Departamento de Desarrollo Económico y Social, que ya se ocupaba de las políticas económicas y comerciales, pero en la Organización no existe un único centro de coordinación de todas las labores relativas a las políticas económicas, sociales y alimentarias, y las cuestiones relacionadas con la nutrición siguen sin estar integradas adecuadamente en la seguridad alimentaria. Se realizan algunos trabajos satisfactorios en relación con las políticas y la Organización ha logrado algunos efectos y es respetada por los países en desarrollo en cuanto proveedor neutral de apoyo para las políticas. No obstante, carece de una estrategia global. La FAO puede lograr una mejor correspondencia entre sus ventajas comparativas y las necesidades de los países de la que existe actualmente. El creciente papel del sector privado en todas las esferas de la cadena de valor, desde la granja a la mesa, y las posibilidades que ofrece para aumentar la producción alimentaria y proporcionar ingresos y empleo hacen que sea esencial que los gobiernos comprendan las cadenas de valor nacional e internacional.

645. **Recomendación 3.18:** La FAO necesita elaborar una evaluación más sistemática y diferenciada de las necesidades de apoyo en materia de políticas económicas, sociales, alimentarias y nutricionales de los países en desarrollo que son Miembros de la Organización. La claridad a este respecto permitiría también aprovechar en mayor medida las asociaciones y mejorar la división del trabajo en todos los aspectos de la labor relativa a las políticas, incluso con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) y los órganos internacionales de productos básicos. Asimismo, debería concederse más atención a las siguientes cuestiones:

- a) la nutrición como parte integral de las políticas alimentarias, sobre la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad alimentaria, haciendo mayor hincapié en la comprensión de las causas fundamentales de la malnutrición y la desnutrición. Las

labores en materia nutricional deberían integrarse plenamente en las políticas. Las actividades que se realizan actualmente en relación con los huertos familiares, llevadas a cabo por muchas organizaciones, deberían interrumpirse. Además, las tareas de educación sobre nutrición en las escuelas y la nutrición comunitaria pueden ser desempeñadas mejor por otras organizaciones, en particular UNICEF. Deberían interrumpirse otros trabajos sobre la composición de los alimentos, etc.;

- b) el análisis de los mercados de productos básicos a medio plazo. El análisis de los mercados a corto plazo es realizado cada vez en mayor medida por el sector privado. En cualquier caso, los países en desarrollo hacen un uso directo muy limitado de los análisis a corto plazo de la FAO. El trabajo a medio plazo de la FAO que proporciona la base para la asistencia en materia de políticas tiene más repercusiones para ellos;
- c) el análisis de productos dinámicos con posibilidades de crecimiento;
- d) la creación de un entorno favorable para la creación de empresas con vistas a generar empleo e ingresos (véase también más arriba la parte relativa al fomento de los agronegocios).

646. **Incorporación de las cuestiones de género y empoderamiento de la mujer:** En las zonas rurales de los países en desarrollo las mujeres constituyen la espina dorsal de la economía y la familia y del apoyo comunitario. Los hombres están ausentes con mayor frecuencia y cuando están presentes las mujeres son a menudo responsables de la mayor parte del trabajo agrícola y doméstico, mientras que con frecuencia no participan plenamente en la toma de decisiones ni tienen acceso a los niveles de educación, asesoramiento mediante la extensión, recursos de tierras y financieros o incluso alimentos y atención sanitaria que les permitirían ser más productivas. Esta es una grave pérdida económica y social, además de ser una injusticia y un obstáculo para la consecución de la seguridad alimentaria familiar y comunitaria.

647. En la EEI se ha observado que, mientras los órganos rectores de la FAO han concedido una gran prioridad a las cuestiones de género, este asunto no se mencionó por lo general como prioritario cuando los equipos de la EEI visitaron los países ni en las respuestas de los países a los cuestionarios. Este hecho subraya la necesidad de que la FAO aumente la concienciación y proporcione orientación clara sobre las modalidades, en vez del contrario. En el plano de los países, la FAO a menudo se ocupa de las cuestiones de género por medio de iniciativas piloto reducidas que no influyen en las políticas, y no hay intervenciones estratégicas.

648. La FAO hizo considerables avances en relación con las cuestiones de género y el empoderamiento de la mujer inicialmente y se situó a la vanguardia del sistema, pero en la actualidad sus resultados no son satisfactorios, dada la importancia del tema en muchos aspectos de su mandato. El Plan de acción sobre género y desarrollo no está integrado en el ciclo de programación general de la FAO. No existen recursos presupuestarios para financiar la integración de las cuestiones de género en otros trabajos. Se despilfarran demasiados recursos respondiendo a solicitudes urgentes de “orientación sobre las cuestiones de género”, incluso en el contexto del examen de proyectos y la presentación de observaciones sobre informes. Se está perdiendo la orientación estratégica respecto de la incorporación general de las cuestiones de género y la FAO se ocupa crecientemente de iniciativas y proyectos reducidos.

649. **Recomendación 3.19:** El Plan de acción sobre género y desarrollo debería integrarse plenamente en el ciclo de programación de la FAO (incluida su integración en los principales planes estratégicos o a medio plazo de la FAO, en vez de mantenerlo separado) y debería informarse al respecto específicamente como parte de ese ciclo, y:

- a) las cuestiones de género deberían recibir prioridad a la hora de asignar los recursos reservados para la acción interdisciplinaria y facilitar la adopción de medidas relativas a las tres metas de los Estados Miembros;
- b) deberían establecerse criterios de selección de los coordinadores de las cuestiones de género, que deberían contar con mandatos claros incluidos en la descripción de su puesto y con la veteranía necesaria;

- c) debería concederse nuevamente prioridad a la capacitación del personal en relación con las cuestiones de género y el empoderamiento de la mujer, con especial prioridad asignada a los profesionales de las representaciones de la FAO y los coordinadores de las cuestiones de género;
- d) deberían explorarse las posibilidades de aumentar la colaboración con otras organizaciones.

650. **Medio ambiente y gestión de los recursos naturales:** La FAO ha concedido prioridad a la utilización sostenible de los recursos naturales, pero ésta no ha sido una esfera a la que la Organización haya dedicado gran atención. En el marco de la aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) los temas relacionados con el desarrollo han recibido una creciente atención, en particular la utilización sostenible de los recursos naturales y el acceso a las mejoras económicas que podrían derivarse de la biodiversidad, así como el reparto de los beneficios. En los debates internacionales se concede mayor importancia a los valores de la biodiversidad fuera de las zonas protegidas, un espectro más amplio de la biodiversidad que abarca toda la variedad de paisajes rurales. Las cuestiones relativas al sector agrícola cobran más importancia en este contexto. No obstante, debería reconocerse que el punto de partida fundamental de la Organización es la protección de los intereses a corto y largo plazo de la población rural y la consecución de una alimentación y una nutrición adecuadas tanto en el presente como para las generaciones futuras. La FAO hace hincapié sobre todo en la utilización sostenible, más que en la protección de los recursos, y cada vez es más aceptada la opinión de que la utilización sostenible de los recursos naturales es esencial para la ordenación del medio ambiente mundial (esto incluye el uso de los bienes comunes globales, como los océanos y la atmósfera).

651. En adelante debería concederse especial prioridad a las cuestiones del cambio climático, teniendo en cuenta tanto las ventajas comparativas de la FAO como los desafíos que presenta al sector agrícola. El cambio climático tendrá grandes repercusiones en la agricultura derivadas del desplazamiento de zonas agroecológicas y de la desertificación (y, por lo tanto, de la idoneidad de las distintas zonas para producir diversos cultivos); una mayor inestabilidad en las pautas climáticas estacionales (y, por lo tanto, de la agricultura, incluidos los suministros alimentarios); y el aumento del nivel del mar y los probables daños causados por tormentas, con tremendas implicaciones tanto en la pesca costera como en la acuicultura. El desplazamiento de zonas agroecológicas y consiguientemente del ganado y las variedades de cultivos tradicionales tiene asimismo serias implicaciones respecto del mantenimiento de la biodiversidad agrícola *in situ*. La FAO posee los mayores conocimientos internacionales sobre la biodiversidad y la ecología marinas. Los mares son al mismo tiempo los mayores usuarios y los mayores productores de biomasa. Los bosques pueden estabilizar las tierras y aguas, pero su reducción con vistas a la conversión de la tierra a la agricultura contribuye también a la pauta de cambio climático. La bioenergía renovable puede hacer una contribución pero aún no se han ideado tecnologías para utilizar la biomasa y las implicaciones de las actuales tecnologías de uso de los cultivos podrían influir en los mercados y en los suministros alimentarios y tener un valor marginal en la ecuación energética total (la FAO no debería, por lo tanto, transferir activamente esta tecnología por el momento).

652. **Recomendación 3.20:** La FAO necesita aclarar sus esferas de prioridad y las principales esferas de ventaja comparativa, como se ha señalado en secciones anteriores. En adelante debería otorgarse especial prioridad a las cuestiones del cambio climático, para lo cual revisten una importancia decisiva la cooperación entre distintas unidades, las asociaciones externas y la definición de las funciones. Varias recomendaciones formuladas en otras secciones revisten también importancia a este respecto, tales como:

- a) en cuanto coordinador y representante mundial de los sectores rural y alimentario, los órganos rectores de la FAO así como la Secretaría deberían examinar, por lo que respecta a acuerdos jurídicos, códigos y directrices, los textos elaborados por órganos ajenos a la FAO, además de los producidos por la propia Organización, para velar por que los intereses de los Miembros de la FAO se reflejen adecuadamente (véase el Capítulo 4);

- b) en cuanto proveedor de las bases de datos mundiales más amplias sobre muchos aspectos de los recursos naturales (tierras, aguas, bosques, recursos acuáticos) y su interacción con el uso humano, la FAO debería conceder especial prioridad a la creación de bases de datos georreferenciadas en la esfera de su mandato y en las implicaciones de los datos analizados con objeto de proporcionar asistencia a los Miembros en materia de seguimiento y de políticas;
- c) la provisión de asistencia y el fomento de la capacidad en relación con las políticas y la legislación relativas a los acuerdos internacionales promovidos por la FAO y por otros agentes;
- d) la biodiversidad de los cultivos y el acceso a dicha biodiversidad deberían seguir siendo prioritarios. No obstante, la ventaja comparativa de la FAO y la importancia relativa de los trabajos sobre la biodiversidad de los animales domésticos son menos evidentes (véase más arriba la parte relativa al ganado).

El establecimiento de asociaciones con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueden ser provechosos para el trabajo de la FAO en estas áreas.

653 **Tecnologías de producción, transferencia de tecnología y programas experimentales:**

La demanda de transferencia de tecnología de producción suele ser más importante en los países menos adelantados y la demanda es distorsionada por los mandatos sobre producción de muchos Ministerios de Agricultura. Sin embargo, en la mayor parte de sus esferas de trabajo la FAO no cuenta con una posible ventaja comparativa significativa y en ocasiones logra resultados peores que los de sus competidores. Existen unas pocas esferas en las que la FAO conserva el liderazgo técnico, desde las necesidades de agua para el riego hasta la manipulación de plaguicidas pasando por la construcción de barcas. Los funcionarios especializados de la FAO a nivel central y regional no pueden ser expertos en todos los contextos agroecológicos y sociales, ni tan siquiera contar con conocimientos técnicos sobre todos los cultivos. Los conocimientos técnicos nacionales en relación con la mayor parte de la tecnología de producción superan con creces los de la FAO en la gran mayoría de los países, incluidos muchos de los más pobres. Esta es la esfera de actividad del GCIAI, con un número considerablemente mayor de profesionales dedicados a diversos aspectos de la tecnología de producción que la FAO. En la EEI se llegó a la conclusión también de que son esferas en las que la demanda de servicios de la FAO es menor, el número de competidores mayor y la ventaja comparativa menor.

654. Desde la evaluación de 2002, se han introducido numerosas mejoras en el PESA a fin de incorporar las dimensiones políticas e institucionales y de hacer frente a las cuestiones relacionadas con los suministros y los mercados. En varios países, el PESA ha permitido demostrar con éxito el planteamiento de las escuelas de campo para agricultores elaborado en el contexto del programa de manejo integrado de plagas de la FAO. Sin embargo, el PESA sigue centrándose en la transferencia de tecnología para la producción y, como se ha señalado anteriormente, en muy pocos programas piloto ha habido seguimiento. El alcance de la prioridad otorgada por la FAO al PESA hace más difícil para la Organización aprovechar al máximo sus ventajas comparativas en el plano nacional. A juicio de los gobiernos y de los asociados nacionales, refuerza el encasillamiento de la Organización en un papel que infravalora las posibilidades de realizar trabajos en las esferas de ventaja normativa de la Organización y en relación con las políticas y la creación de capacidad. Muchos donantes no han ajustado su valoración del PESA en función de los cambios introducidos en el programa y este hecho socava ulteriormente los esfuerzos de la Organización por obtener recursos extrapresupuestarios. Además, en este contexto, en la evaluación realizada en 2006 se llegó a la conclusión de que los proyectos de TeleFood, de un monto de 7 600 USD en promedio, no eran peores pero ciertamente tampoco mejores que proyectos similares de ONG o gobiernos. En general no llegaban a la población pobre y eran en gran medida insostenibles. Esta conclusión fue reforzada por el estudio de los proyectos de TeleFood en Sierra Leona. Estos proyectos pueden ayudar de alguna manera a transmitir una imagen de la FAO como una organización compasiva, pero también reforzaron la imagen de una organización que no conseguía transmitir sus mensajes

esenciales, no aprovechaba las ventajas comparativas de que disponía y no hacía una contribución significativa al bienestar de los pobres.

655. **Recomendación 3.21:** La FAO debe hacer hincapié en su importante ventaja comparativa en lo que atañe a las implicaciones de la tecnología para las políticas, ya sea que se trate de actividades de intensificación, de la aplicación de biotecnologías, de la mecanización o de la industrialización de la agricultura. Debería reducirse sustancialmente la prioridad asignada al desarrollo, la transferencia y el ensayo de tecnología con objeto de aumentar la atención dedicada al apoyo para las políticas y la creación de capacidad. Como parte de su función de gestión de los conocimientos mundiales, la FAO debería centrarse en facilitar el acceso al conocimiento sobre las tecnologías de producción y:

- a) en vez de necesariamente producir por sí misma la orientación técnica definitiva en una esfera sumamente competitiva, la FAO debería potenciar sus ventajas en cuanto gestor de los conocimientos. Ello incluirá crear de redes de acceso, hacer frente a las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y promover la disponibilidad de versiones en distintos idiomas;
- b) deberían emplearse proyectos piloto tan sólo de forma muy selectiva cuando llenen una laguna genuina, cuando haya grandes esperanzas de que los encargados de la elaboración de políticas den seguimiento a los resultados del proyecto piloto y cuando se cumplan las condiciones para la ampliación final de los elementos del proyecto piloto que hayan resultado valiosos;
- c) el PESA debería combinarse en un gran sector programático más amplio de la Organización con miras al aumento de la generación de producción, empleo e ingresos en la agricultura para luchar contra el hambre y promover el desarrollo, teniendo en cuenta las experiencias que se derivarán de las evaluaciones de los programas de seguridad alimentaria actualmente en curso en los planos nacional y regional. Deberían suspenderse los proyectos separados de TeleFood y usarse los recursos obtenidos para apoyar las principales esferas temáticas;
- d) el trabajo relativo a la tecnología de producción se ha reducido en todos los departamentos técnicos y si no se produce un cambio radical en las limitaciones de recursos que sufre la Organización deberían eliminarse los trabajos relativos a la tecnología de producción, la agroindustria y la mecanización y reducirse aún más, especialmente en relación con los cultivos y el ganado.

656. **Servicios jurídicos:** Aunque el trabajo de la FAO en materia de legislación goza de buena reputación, no parece recibir una elevada prioridad en la demanda de los países. Además se ha producido una importante pérdida de masa crítica y de personal experimentado en la Oficina Jurídica, así como un deterioro de la red de consultores. Es necesario concentrar los recursos restantes en los trabajos relativos a la aplicación de tratados y acuerdos internacionales (de la FAO y de otros agentes). Cuando se preparó (en 1999) el Marco Estratégico de la FAO, se preveía que se realizaría un estudio sistemático del estado de la legislación mundial relativa a la alimentación y la agricultura. Esto no ha sucedido y hoy en día sigue siendo necesario un estudio de ese tipo.

657. **Recomendación 3.22:** En vista de la reducción de los recursos y la aparente falta de prioridad a juicio de los Miembros, el apoyo jurídico a los Estados Miembros debería centrarse en las esferas en las que la FAO goza de una clara ventaja en relación con los acuerdos internacionales.

658. **Formulación de políticas y estrategias:** En las propuestas de reforma presentadas en 2005 por el Director General se indicaba correctamente que el apoyo en materia de políticas era una esfera importante de la ventaja comparativa de la FAO que debía aprovecharse mejor en beneficio de los Miembros. En las respuestas a los cuestionarios, los directores de agricultura otorgaron la mayor prioridad a la labor de la FAO en relación con las políticas sectoriales y la creación de capacidad. La reorganización de 2007 sirvió para incorporar la mayoría de las cuestiones relativas a las políticas sociales en el Departamento de Desarrollo Económico y Social,

que ya se ocupaba de las políticas económicas y comerciales, pero no existe un único centro de coordinación de todas las labores relativas a las políticas en la Organización.

659. Los países en desarrollo resaltan por lo general la bondad del trabajo de apoyo de la FAO en materia de políticas por cuanto es neutral en contraste con la orientación mucho más prescriptiva adoptada por la OCDE en sus programas de ayuda y por las IFI. Los representantes de países desarrollados, por otra parte, criticaron en ocasiones a la FAO por su parcialidad en favor de los países en desarrollo, especialmente con respecto a las controversias en el comercio internacional. Se halló que la FAO era más eficaz cuando presentaba las opciones en los procesos nacionales para ayudar al país o a la comunidad mundial a establecer su propia posición. Sin embargo, se plantea la cuestión de si en algunas esferas la FAO debería decidir cuáles son sus opiniones sobre las políticas y promoverlas. De manera similar, la FAO debe estar dispuesta a señalar resueltamente cuando un análisis sólido indique que determinados grupos resultarán desfavorecidos por las políticas internacionales, especialmente si estos grupos son personas pobres y países pobres.

660. La fragmentación de los trabajos relativos a las políticas económicas, sociales y alimentarias, repartidos entre cuatro departamentos además de la silvicultura y la pesca, tiene implicaciones en la capacidad, la coherencia y la eficiencia. La brecha entre el trabajo de ámbito nacional y de ámbito regional, fundamentalmente responsabilidad de la TCA, y la labor de carácter más normativo principalmente responsabilidad del Departamento de Desarrollo Económico y Social, pero también del AG en lo relativo a la nutrición y del NR en relación con la tenencia, ocasiona numerosos problemas. Igualmente importante es la función de los FAOR, que deberían ser los asesores de la FAO sobre políticas para los gobiernos nacionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países, bien relacionados con todos los aspectos de la labor de la FAO pero en especial con su labor normativa. En realidad, las políticas no figuran en la descripción de sus puestos y, por lo tanto, no influyen en su selección. El curso de capacitación sobre políticas recientemente ofrecido a algunos FAOR no puede corregir esta falta de correspondencia entre los fines y los criterios de selección.

661. **Recomendación 3.23:** Los países en desarrollo respetan a la FAO en cuanto proveedor neutral de apoyo en materia de políticas y la Organización sigue siendo el foro preferido por todos los Estados Miembros para algunos trabajos sobre políticas de alcance mundial, pero la FAO puede conseguir una mayor correspondencia entre sus ventajas comparativas y las necesidades nacionales de la que existe actualmente. La FAO debe estar en condiciones de proporcionar apoyo sólido en materia de políticas en el plano de la interfaz entre la macroeconomía y los aspectos sectoriales. La Organización representa la única voz constante en el sistema multilateral que defiende la importancia del sector agrícola a fin de conseguir medios de vida seguros y aumentar el bienestar económico y social. Ello exige que la Organización aúne sus capacidades en esta esfera para dar continuidad al impulso creado por su labor de promoción mediante la elaboración de políticas que permitan poner en práctica esa promoción, y:

- a) debería realizarse un análisis completo de las necesidades de los países en materia de apoyo sobre políticas;
- b) la labor sobre políticas debería aprovechar la ventaja potencial de la FAO consistente en la agrupación de especialistas técnicos con economistas y sociólogos;
- c) la labor en materia de políticas debería presentar opciones y distinguir las repercusiones a corto y más a largo plazo y cuando las repercusiones a más largo plazo puedan ser positivas, analizar las opciones para la transición;
- d) enfrentarse a la fragmentación de la labor en materia de políticas, especialmente de las políticas económicas, institucionales y alimentarias y nutricionales (incluso en relación con las políticas económicas y comerciales los evaluadores observaron una actitud competitiva entre unidades). Al mismo tiempo, para preservar la estrecha integración con sus sectores, las políticas pesqueras, forestales y ganaderas deberían seguir tratándose por separado;

- e) integrar la nutrición en los trabajos sobre políticas alimentarias y dedicar mayor atención al conocimiento de las causas fundamentales de la malnutrición y la desnutrición;
- f) integrar el apoyo directo a los países y el trabajo de carácter más normativo;
- g) reconocer a los FAOR como la interfaz primaria en el campo de las políticas a nivel nacional, y dotarles de los medios necesarios para ello;
- h) una definición más clara de las necesidades y prioridades de los países acompañada de cambios institucionales para permitir a la FAO aprovechar sus ventajas comparativas posibilitará asimismo una división del trabajo mucho mejor entre la FAO y otras organizaciones.

662. La **creación de capacidad** fue reconocida con razón en las propuestas de reforma presentadas por el Director General en 2005 como una de las grandes esferas prioritarias para los Estados Miembros y una esfera para la que se necesitaban una orientación y una estrategia. Se encargó específicamente de esa tarea a una división: la División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad (KCE). Hay una gran escasez de personal capacitado en los países menos adelantados, especialmente en África. La FAO ha logrado las mayores repercusiones en materia de creación de capacidad en las esferas en las que se dispone de una ventaja normativa. En los países menos adelantados gran parte de las actividades de fortalecimiento institucional eran insostenibles debido a la falta de presupuestos nacionales para mantener la capacidad, la competencia por el personal con el sector privado, las ONG y la emigración y, en algunos países, especialmente en África, los estragos causados por el VIH/SIDA y otras enfermedades. El creciente hincapié hecho por los donantes en el apoyo presupuestario y el apoyo sectorial pone de manifiesto la constatación de que los servicios públicos generales han pasado a estar insuficientemente financiados y de que es imposible que los países muy pobres puedan sostener esos servicios a un nivel adecuado para sacar a los países de la pobreza. Al mismo tiempo, la FAO ha apoyado en ocasiones iniciativas de fortalecimiento institucional relativamente aisladas. En algunos casos, estas iniciativas han producido un aumento de la capacidad global en la esfera general a la que iban dirigidas, pero su excesiva especificidad, que se traducía en el establecimiento de una unidad para tal o cual actividad, reducía la eficacia en función de los costos de las repercusiones. Se encontraron unos pocos ejemplos de fortalecimiento institucional en el sector privado realizado por la FAO, y la Organización ha apoyado con mayor frecuencia diversas formas de desarrollo cooperativo pero la sostenibilidad ha sido por lo general escasa.

663. Las instituciones regionales son importantes para todas las cuestiones transfronterizas y para la provisión de servicios de los que para los países resulta más eficaz en función de los costos ocuparse conjuntamente que por separado. Cada vez más, el fortalecimiento institucional ha estado relacionado con órganos existentes, incluidas las agrupaciones económicas regionales, lo que ofrece mayores posibilidades de sostenibilidad, especialmente en los países de ingresos medios. Sin embargo, esto no ha ocurrido en los casos de los órganos que prestan servicios a los países menos adelantados. Se identificaron muy pocos casos en los que la FAO actuara como socio sin liderazgo a la hora de realizar aportaciones técnicas determinadas a iniciativas más amplias de creación de capacidad.

664. La labor por medio de la cooperación técnica ha sido la espina dorsal de las actividades de creación de capacidad de la FAO y seguirá siendo importante en el futuro. Este aspecto debe examinarse también de forma más sistemática y concediendo mayor importancia al fomento de aptitudes más generalizadas, dado que la creación de capacidad por medio de la cooperación técnica, especialmente en los países menos adelantados, puede ser excesivamente específica, y además la persona puede ser transferida o aceptar un empleo en otro lugar, lo que reduce considerablemente el valor de la aportación. El PCT ha venido empleándose cada vez más para el fortalecimiento institucional en ausencia de otros recursos y los países de ingresos medios disponen a menudo de capacidad para absorber y utilizar insumos relativamente pequeños para el fortalecimiento institucional. En particular, disponen de los recursos propios necesarios para continuar sin asistencia externa. No obstante, en muchos casos, y especialmente en los países

menos adelantados, el PCT no es adecuado para el fortalecimiento institucional debido tanto a la duración relativamente breve como a la cuantía limitada de los proyectos.

665. La actual colocación institucional de la responsabilidad principal por la creación de capacidad podría tener el efecto no deseado de introducir una excesiva dependencia de Internet y del aprendizaje mediante CD-ROM, así como un enfoque centrado en la Sede de la FAO. Será importante para la FAO trabajar en todos los niveles como facilitador de conocimientos, a fin de permitir a los educadores de todo el mundo disponer de mejor acceso a material útil para su empleo en la enseñanza. La Organización debe adoptar un enfoque cauteloso de la educación superior. Los costos de la formación mediante becas son elevados. Se han encontrado ejemplos alentadores de aprendizaje a distancia integrando material con ayuda de los ordenadores con tutores y las posibilidades de seminarios. La escasez de servicios informáticos en los países menos adelantados presenta otra brecha y en general la FAO debería tratar de trabajar con y por medio de otros. Si las iniciativas como la de las universidades africanas pueden vincularse con el apoyo a distancia y la preparación de material para instituciones de enseñanza superior en otros países, podrían lograrse tanto un mejor aprovechamiento del dinero como una educación más apropiada y de mayor calidad. El apoyo directo a los maestros y profesores puede ser más importante que el destinado a los estudiantes. Facilitar la traducción a idiomas distintos del inglés puede resultar de importancia decisiva.

666. Por consiguiente, aunque la creación de capacidad es una prioridad para los Miembros y una de las principales actividades de cooperación técnica de la FAO, a la que ha asignado prioridad, la Organización no ha realizado ningún estudio o evaluación sistemáticos de este trabajo.

667. **Recomendación 3.24:** La FAO debería elaborar a partir de ahora una estrategia de creación de capacidad tras la realización de una evaluación de las necesidades y capacidades de los países en diferentes estadios de desarrollo y en diferentes partes del mundo. Los países en desarrollo, los donantes y los asociados deberían participar en la elaboración de esta estrategia. Al igual que en relación con todos los demás aspectos del trabajo de la FAO, con miras a cumplir su mandato la finalidad debe ser garantizar la disponibilidad para los países de los servicios de creación de capacidad necesarios, no que éstos sean necesariamente proporcionados por la FAO (véase también la Recomendación 3.5). Las asociaciones deben representar un aspecto esencial de la estrategia. Asimismo, en ésta se reconocerá que la FAO no ha resultado eficaz en la creación de capacidad fuera del gobierno y aunque la creación de capacidad en las ONG, en las cooperativas y en el sector privado no debería necesariamente excluirse por completo, no ha sido una esfera de ventaja comparativa de la FAO, y:

- a) ésta debería ser una esfera prioritaria para la movilización de recursos extrapresupuestarios, especialmente habida cuenta de que el PCT no es adecuado para muchos fines de creación de capacidad;
- b) los enfoques de la capacitación y la enseñanza superior deberían aprovechar al máximo las asociaciones y la creación de redes, reconociendo la limitación de los nuevos medios de comunicación y haciendo frente en general a las necesidades de los maestros antes de tratar de prestar asistencia directa a los estudiantes;
- c) la creación de capacidad debería ocupar un lugar más central en relación con la integración de los trabajos realizados en la Sede y en los países, y debería incluir muchas de las funciones que actualmente realiza el Departamento de Cooperación Técnica (véase el Capítulo 6).

Cuadro 3.16: Resumen de la puntuación de los criterios relativos a las recomendaciones y para determinar la prioridad de los recursos

	Necesario para un equilibrio global con respecto al desarrollo, respaldando las tres metas de los Estados Miembros.	Prioridad señalada por los Miembros	Efecto de la contribución a los resultados y efectos sostenibles	Pocos competidores	Posibilidades de obtener apoyo extrapresupuestario	Prioridad en la asignación de recursos
Promoción y comunicación	4	2	2	1	1	Media
Gestión del conocimiento	4	2	2	4	2-3	Alta
Apoyo a la inversión	4	2	2	0	1	Media
Apoyo en emergencias	4	3	3	2	4	Alta
Datos y estadísticas de base	4	2	3	4	3	Alta
Sistemas de información y publicaciones	4	4	3	2	2	Media
Transferencia y experimentación de tecnología productiva	4	2	2	1	2	Baja
Protección fitosanitaria y plaguicidas	4	4	3	3	2	Alta
Recursos fitogenéticos y biodiversidad	4	3	3	3	3	Alta
Política y gestión del sector ganadero	4	3	2	3	3	Alta
Salud animal	4	3	3	2	3	Alta
Tierras y suelos	4	3	2	4	2	Alta
Trabajo conjunto con el OIEA	1	1	2	3	1	Baja
Agua y riego	4	2	2	4	2	Media
Pesca	4	3	3	3	3	Alta
Silvicultura	4	3	4	3	3	Alta
Inocuidad de los alimentos	4	4	3	3	2	Alta
Fomento de la enseñanza superior, la investigación y la extensión	4	1	1	4	2	Baja
Política económica, social, de la alimentación y de la nutrición	4	4	2	2	3	Alta
Incorporación del género y potenciación del papel de la mujer	4	2	2	1	2	Alta
Medio ambiente y gestión de los recursos naturales	4	3	3	3	3	Alta
Producción, transferencia y experimentación de tecnología	4	3	1	0	1-2	Baja
Servicios jurídicos	4	3	3	2	2	Media
Elaboración de políticas y estrategia	4	4	2	2	3	Alta
Creación de capacidad	4	4	2	2	3	Alta

Capítulo 4: Gobernanza¹¹¹

BASE Y CONTEXTO

668. Los datos reunidos por la EEI a través de sus amplios estudios y análisis llevan a la conclusión de que la FAO tiene un grave problema de gobernanza y de que su sistema de gobierno no está dotado con medios adecuados para desempeñar sus funciones. Estas conclusiones se basan en cuestionarios¹¹², entrevistas¹¹³, observación de los períodos de sesiones de los órganos rectores y comparaciones con lo que se hace en otros lugares. Estos problemas no son específicos de la FAO. Aunque no se han llevado a cabo evaluaciones de una magnitud similar para otras instituciones públicas multilaterales importantes, de nuestro examen de las mejores prácticas recientes en las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales se deduce claramente que existen dificultades importantes de gobernanza en todo el sistema. Así pues, las reformas aplicadas por la FAO en respuesta a esta EEI podrían desempeñar un papel clave en el próximo capítulo de la reforma y renovación de las Naciones Unidas.

669. Aunque en el contexto de las Naciones Unidas no hay una definición acordada formalmente de gobernanza, para los fines de este informe la entendemos como el ejercicio de la autoridad política por parte de las Naciones Miembros. Desarrolla la coherencia global de las políticas y la normativa en el ámbito del mandato de la Organización y brinda supervisión y dirección a los programas de la Organización y a su Secretaría, supervisando la aplicación de sus propias decisiones. A este respecto, las responsabilidades de gobernanza en las Naciones Unidas son paralelas a la relación de los parlamentos nacionales con sus países y poderes ejecutivos. Este concepto de gobernanza incluye como principales componentes el establecimiento de unas estrategias generales realistas y sostenible con políticas alineadas con dichas estrategias, la garantía de unos recursos adecuados para poder satisfacer las necesidades finales de las estrategias aprobadas y la supervisión de los resultados de la Organización.

670. El marco conceptual que ha orientado el trabajo de la EEI sobre el sistema de gobierno se ha centrado en dos elementos principales. El primero es la gobernanza global de la agricultura mundial y el papel estratégico que desempeña en ello la FAO. Con la mayor globalización se produce una demanda creciente de marcos para las políticas que trasciendan las fronteras nacionales y que estén respaldados por una legislación acordada mediante instrumentos

¹¹¹ Los Documentos de trabajo de antecedentes aportados para este capítulo fueron elaborados por Abdelaziz Mezgari, Sholto Cross y Martin Piñeiro.

¹¹² Se plantearon los cuestionarios a la totalidad de los 190 Miembros de la FAO, y se obtuvo un porcentaje de respuestas superior al 45 %. Un 48 % procedía de países con ingresos medios (30 % procedente de países con ingresos medios bajos y 18 % de países con ingresos medios altos), un 31 % procedía de países con ingresos altos y un 21 % de países con ingresos bajos, el 56 % de las respuestas procedía de miembros del G77, el 30 % de miembros de la OCDE y el resto de países en transición. Alrededor del 90 % de las respuestas procedía de países con representaciones permanentes en Roma, y ello correspondía al 60 % del total de las representaciones con sede en Roma. Los comentarios del apartado de respuesta abierta se agruparon en temas y cuestiones similares. Cuando un 75 % o más de los encuestados incluía comentarios favorables a un determinado tema, se le designa como tema de consenso alto. De forma análoga, a los temas con un 66 % a 74 % se les designa como temas de consenso medio, y a los de un 50 % a 65 % se les designa como temas de consenso moderado.

¹¹³ Se realizaron entrevistas con el Presidente y con más del 90 % de los miembros del Consejo; el Presidente y los miembros de todos los grupos regionales de la FAO, incluido el G77; el Presidente y los miembros de los Comités del Programa y de Finanzas; 150 entrevistas individuales en Roma con representantes de Gobiernos ante la FAO, el Director General y el Director General Adjunto; los Subdirectores Generales y los Directores de todas las divisiones; todos los Secretarios de comités técnicos y no técnicos; varios funcionarios de alto nivel de organismos internacionales y regionales; muchos diplomáticos de prestigio y funcionarios públicos internacionales de alto nivel, académicos capacitados en sectores especializados y miembros de ONG y de la sociedad civil relacionados con la Organización; personal de alto nivel de la FAO ya jubilado; y múltiples entrevistas con funcionarios del Estado, particulares y miembros de organizaciones de la sociedad civil durante las visitas realizadas por la EEI a países en desarrollo y países miembros de la OCDE.

internacionales. La gobernanza mundial se ha centrado, o lo está haciendo en la actualidad, en un número creciente de cuestiones complejas con una importante repercusión sobre la alimentación y la agricultura. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las preocupaciones ambientales, el cambio climático, la liberalización del comercio, los subsidios agrícolas, la erradicación de la pobreza, la gestión de los recursos naturales, la biodiversidad, los recursos genéticos, los productos químicos tóxicos como los contaminantes orgánicos persistentes, la conservación de los humedales, la desertificación y el comercio de especies silvestres. El establecimiento de nuevos acuerdos internacionales en nuevos ámbitos y con nuevos participantes internacionales, a menudo impulsados por partes interesadas que disponen de una buena financiación y tienen un alto perfil político, tiene importantes repercusiones para la FAO. Una cuestión importante para la EEI ha sido la de determinar de qué manera ha respondido la FAO a estos retos.

671. El segundo elemento principal es el sistema de gobierno interno de la FAO: su estructura institucional, sus funciones y procesos. ¿Cómo están estructurados los órganos rectores y en qué medida reflejan los intereses del conjunto de sus miembros? ¿De qué medios están dotados para responder a las realidades y los retos del siglo XXI? ¿Cómo se establecen las metas y los objetivos? ¿Cómo se logran las políticas y las estrategias? ¿Cómo se toman las decisiones y se definen las prioridades? ¿Cómo se establece el presupuesto? ¿Qué relación existe entre gobernanza y la Administración? ¿Cuál es la eficiencia y la eficacia de los órganos rectores? La calidad de la gobernanza interna, a su vez, afecta a la eficacia de la FAO al contribuir a la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura.

672. Una tercera dimensión considerada por la EEI ha sido el contexto general de la gobernanza de las Naciones Unidas, con una agenda política que a menudo se aparta de los organismos especializados de las Naciones Unidas en Nueva York; un papel creciente del Secretario General de las Naciones Unidas como *primus inter pares* entre los Jefes Ejecutivos del Sistema; y una presión creciente para que exista una coherencia.

673. En la definición y aplicación de las políticas y estrategias, el sistema de gobierno de la FAO tendrá que tener en cuenta los avances internacionales pertinentes, ya sean en las Naciones Unidas o en otros ámbitos de la comunidad internacional. En la encuesta sobre la gobernanza realizada en la EEI, el 79 % de los Miembros coincidió en que los órganos rectores de la FAO deberían tener una relación más estrecha con la gobernanza de las Naciones Unidas. Aunque los informes de la FAO podrían ser examinados por la Asamblea General o su Comité Económico y Social (ECOSOC), esto no se lleva a cabo en la práctica o, en el caso del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, se realiza tan sólo una vez cada cuatro años. Determinadas decisiones de las Naciones Unidas se traducen en decisiones de la FAO a instancia de los miembros o de la Secretaría. El ejemplo importante más reciente de ello es la decisión sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo. Tal como se comenta en el Capítulo 8, los términos y condiciones de servicio del personal son determinados en gran parte por la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y la Asamblea General de las Naciones Unidas. Como tales, las Naciones Unidas o sus principales conferencias y cumbres no tienen una autoridad formal sobre la FAO. Sin embargo, la falta de relación puede llevar también a que la FAO se encuentre (sin contribución alguna por parte de sus propios órganos rectores) con mandatos no financiados en forma de solicitudes de trabajo que es difícil no tener en cuenta.

674. En este momento, las relaciones en el sistema de las Naciones Unidas se dejan en gran parte en manos de la Secretaría, y en última instancia a través de la Junta de Jefes Ejecutivos de la que forman parte los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas bajo la presidencia del Secretario General.

Estructura de gobierno actual

675. La estructura del sistema de gobierno se establece en los Textos fundamentales de la Organización, y está formada por la Conferencia, el Consejo con un presidente independiente y los comités especializados que presentan informes al Consejo. La Conferencia y el Consejo son los

órganos rectores que están facultados para tomar decisiones. Los demás, aun siendo parte integrante de la gobernanza, tienen tan sólo un papel asesor.

676. La Conferencia es el máximo órgano político de la FAO. Está formada por todos los países miembros, cada uno de ellos con un solo voto igual. Las decisiones se toman por consenso, mediante votación por mayoría simple o mayoría de dos tercios para los cambios de la Constitución. Se reúne cada dos años. Delega en el Consejo muchas de sus funciones fundamentales (aparte de la aceptación de nuevos Miembros, la aprobación de convenios y acuerdos, la aprobación del presupuesto, la elección del Director General y el nombramiento del Presidente Independiente del Consejo). El Consejo está formado por 49 representantes de los países miembros de las siete regiones geográficas de la FAO¹¹⁴. Se reúne tres veces por bienio en un período de sesiones sustantivo y adopta sus decisiones por consenso o por votación con mayoría simple.

677. Los comités que presentan informes al Consejo son los siguientes:

- a) Los comités técnicos que se ocupan del programa de trabajo de la Organización y las cuestiones de gobernanza mundial en las áreas de sus respectivos mandatos. Están abiertos a la participación y asistencia de todos los Miembros de la FAO y de organizaciones observadoras registradas:
 - i) Agricultura (COAG): se encarga de los cultivos, la ganadería, la tierra y el agua, y todas las cuestiones de política y recursos naturales relacionadas—;
 - ii) Problemas de Productos Básicos (CCP): que se ocupa también del comercio;
 - iii) Pesca (COFI);
 - iv) Forestal (COFO);
 - v) Seguridad Alimentaria Mundial (CFS): tiene la labor de supervisar los avances y examinar la estrategia para alcanzar la meta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el número de personas que pasan hambre. El CFS presenta informes también al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y no interviene en el proceso de examen del programa y el presupuesto¹¹⁵;
 - vi) Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura.
- b) Los comités que se ocupan del programa, las finanzas y las cuestiones jurídicas:
 - i) Comité del Programa (PC);
 - ii) Comité de Finanzas (FC);
 - iii) Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM).

678. Los Comités del Programa y de Finanzas, cada uno de los cuales está formado por 11 miembros, son los órganos que están en contacto más directo con los aspectos concretos de gestión, programa, presupuesto y finanzas. El Comité del Programa (PC) tiene la responsabilidad de examinar el Programa de Trabajo y Presupuesto, el contenido y el equilibrio de las actividades del programa, así como de hacer recomendaciones relativas a las prioridades. El Comité de Finanzas (FC) examina, entre otras cosas, las repercusiones financieras de las propuestas presupuestarias de la Administración de gestión y aprueba las transferencias presupuestarias que la misma propone. También examina, en nombre del Consejo, las cuentas auditadas de la Organización. Los dos Comités celebran períodos de sesiones simultáneos y se reúnen durante aproximadamente un día en cada uno de ellos, en lo que se denominan Reuniones conjuntas. En ellas se contempla el nivel presupuestario propuesto y otras cuestiones comunes a ambos comités.

Papel de la FAO en la gobernanza mundial

679. La FAO proporciona un foro mundial para un debate intergubernamental sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la agricultura, la silvicultura, la pesca, la ganadería y los

¹¹⁴ África, Asia, América Latina y el Caribe, América del Norte, Cercano Oriente, Europa y Pacífico Sudoccidental.

¹¹⁵ En sentido estricto, aunque el CFS presenta informes a la Conferencia a través del Consejo, no es un comité técnico del Consejo.

recursos naturales relacionados. La FAO intenta alcanzar una mayor coherencia de las políticas y la legislación en las áreas de su mandato. También trata de asegurar que se tengan en cuenta adecuadamente los intereses del sector rural, las personas hambrientas y de la agroindustria en las políticas y la legislación en áreas relacionadas (como el mantenimiento de la biodiversidad o la ordenación general de los elementos comunes, como los océanos y el clima). Así pues, el alcance del mandato de la FAO se ha ampliado con nuevas cuestiones. Aunque no existe ningún foro alternativo para la alimentación y la agricultura, hay un número en constante aumento de otros foros que abordan cuestiones que se solapan con el área de responsabilidad mundial de la FAO, o las áreas crecientes de interrelación entre el medio ambiente y los océanos. Además, el papel de la FAO en lo relativo al comercio agrícola ha disminuido claramente.

680. Los instrumentos de gobernanza mundial en las áreas del mandato de la FAO han aumentado, entre otras cosas con los de gestión de recursos naturales, inocuidad alimentaria, comercio o plagas vegetales y enfermedades del ganado. Esta labor beneficia generalmente de forma más directa a los países desarrollados y de ingresos medios. Sin embargo, los países menos adelantados han tendido a considerar que era probable que la legislación y coherencia de las políticas mundiales se desarrollaran con o sin ellos. En estas circunstancias, el sistema de las Naciones Unidas en general, y la FAO en las áreas de su mandato, constituyen un foro neutral. Este constituye el mejor guardián de los intereses de los países pobres. La FAO podrá proporcionar también vínculos para el refuerzo de la capacidad con objeto de que puedan obtener el máximo beneficio de esta labor.

681. Los foros principales para plantear las cuestiones relativas a las políticas y alcanzar una coherencia de las políticas son los comités técnicos del Consejo. La capacidad de estos comités de desempeñar este papel ha sufrido variaciones considerables. El examen de la gobernanza de la EEI ha puesto de manifiesto que los Miembros no estaban satisfechos con la forma en la que la Organización llevaba a cabo su papel en la gobernanza mundial. Atribuyeron las dificultades de los órganos rectores en la realización de esta parte crucial de su función a lo siguiente:

- a) escasos vínculos y relaciones institucionales deficientes con otros organismos internacionales (78 %);
- b) acuerdos institucionales insuficientes (71 %);
- c) cobertura insuficiente de las cuestiones de gobernanza mundial en los programas (64 %);
- d) estar demasiado ocupados con la gobernanza de la Secretaría de la FAO (70 %).

Algo menos de la mitad consideraron que el apoyo de la Secretaría o el acceso a la información constituían limitaciones importantes.

682. Entre los logros recientes se encuentran los siguientes: el Código de Conducta para la Pesca Responsable; las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación¹¹⁶; el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura; el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas; y la reciente revisión de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Muchas de estas cuestiones se han comentado en el contexto de los programas técnicos en el Capítulo 3, y se mencionan también en el Capítulo 5 sobre el papel de la FAO en el sistema internacional, pero se presentan aquí las enseñanzas generales, incluidas las derivadas de la evaluación del Codex (2003) y de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) (2007). Hay áreas en las que los desarrollos realizados indicaban, al menos en parte, una falta de confianza en la FAO, como en el caso del establecimiento del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (denominado ahora Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques), que muy recientemente ha alcanzado un acuerdo, no vinculante jurídicamente, sobre bosques.

¹¹⁶ La denominación completa es la siguiente: "Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional".

683. Con la reducción de los recursos, la FAO ha dado, naturalmente, mayor prioridad al apoyo a su propio trabajo sobre los acuerdos que al de otros. Por ejemplo, la colaboración con el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y su Protocolo de Cartagena podría ampliarse para garantizar que se tengan plenamente en cuenta los intereses agrícolas.

684. La vía que han seguido la mayor parte de los acuerdos es el paso de códigos voluntarios a códigos de carácter jurídicamente vinculante en su totalidad o parcialmente. La reciente revisión de la CIPF introduce elementos más vinculantes jurídicamente. Esto ha ocurrido también en partes del Código de Conducta para la Pesca Responsable, que están siendo incorporadas gradualmente en medidas vinculantes adoptadas por los órganos pesqueros regionales y en acuerdos internacionales jurídicamente vinculantes. Tanto en el Codex como en la CIPF, la autoridad deriva realmente del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la OMC. Es preciso prestar atención a la forma en la que pueden establecerse acuerdos en otras áreas con mayores incentivos para el cumplimiento.

685. En función de la naturaleza del acuerdo, la sociedad civil y las industrias agroalimentarias tienen distintos grados de interés tanto en las negociaciones como en los instrumentos establecidos. Tanto la sociedad civil como el sector industrial tienen un claro interés en las normas alimentarias. La sociedad civil se ha mostrado activa en el campo de los recursos genéticos, pero este tratado es importante también para la investigación agrícola y las industrias de las semillas. El grado en el que la FAO como Secretaría ha facilitado la participación, al tiempo que mantenía la neutralidad, ha variado mucho. La influencia de la industria es siempre una cuestión delicada en ámbitos del Codex como las normas alimentarias, la pesca y los bosques. A veces la sociedad civil puede ser igual de poco escrupulosa en su presión. La CIPF puede no haber realizado esfuerzos suficientes por consultar a grupos de intereses externos a los Gobiernos. Dicho esto, la EEI ha llegado a la conclusión de que la FAO ha mantenido bien este equilibrio en general, pero éste es un campo en el que es preciso consolidar y analizar la experiencia.

686. Los tratados, acuerdos y el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio respecto al hambre se han desarrollado más allá de los procesos de gobernanza mundial de la FAO, y a través de ellos. Sus repercusiones dependen de su influencia en las políticas y la legislación. El Codex de la FAO/OMS y las normas de la CIPF de la FAO son esenciales para el funcionamiento del comercio internacional. Las evaluaciones de estos dos acuerdos indicaron que si no existieran los acuerdos institucionales actuales, habría que crear otros. Sus repercusiones inmediatas son, pues, muy evidentes. Aunque ambas evaluaciones sugirieron cambios, también observaron que la CIPF y el Codex eran respetados, relativamente rentables y amplios (especialmente en el caso del Codex). En la mayor parte de otras áreas, las repercusiones son menos inmediatas. Pueden contribuir a promover la toma de conciencia internacional sobre un tema, como en el caso de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, o a cambios graduales de la legislación nacional en los casos de las obligaciones pesqueras de Estados del pabellón o del consentimiento fundamentado previo para los plaguicidas. El hecho de que estas repercusiones sean difíciles de determinar y de que la acción de la FAO sea uno de los diversos factores contribuyentes no reduce la importancia de la labor realizada. Por lo que respecta al beneficio de la inversión de la FAO, el impacto puede ser ciertamente muy alto.

687. Las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación han proporcionado otro puntal para un enfoque del desarrollo basado en los derechos, pero no han sido todavía un punto de partida para la acción. En la evaluación del país de Sierra Leona se observó que el Presidente había hecho una clara promesa de luchar contra el hambre como prioridad y la FAO, en especial con la colaboración alemana, había facilitado la definición de la estrategia y la había reflejado en el Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Sin embargo, la labor real llevada a cabo no se había visto muy influida probablemente por el derecho a la alimentación. De forma análoga, en el Brasil, el “Hambre Cero” tiene unos objetivos que concuerdan totalmente con el derecho a la alimentación, pero sería difícil llegar a la conclusión de que se ha visto influido por éste.

688. El equipo de la EEI ha observado que la FAO ha seguido haciendo algunas contribuciones importantes a la gobernanza mundial de cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura. Éstos son logros importantes que merecen celebrarse. Al mismo tiempo, el papel de la FAO en la gobernanza mundial ha disminuido en comparación con el de otros, y existe el riesgo de que continúe reduciéndose. Las cuestiones relacionadas con el comercio de productos agrícolas y alimentarios han pasado a ser competencia principalmente de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La investigación agrícola en cuanto bien público internacional compete en la actualidad indudablemente al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional. Gran parte de la gobernanza de los recursos naturales para la alimentación y la agricultura se ha transferido durante los últimos dos decenios a nuevos acuerdos medioambientales. La iniciativa respecto de la legislación sobre sanidad animal, incluidas las enfermedades epidémicas que pueden propagarse a los seres humanos (zoonosis), corresponde principalmente a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). En la actualidad existen foros alternativos a la FAO para debatir las políticas forestales internacionales, así como para la pesca en el marco del Derecho del Mar.

689. Esta reducción del papel mundial de la FAO puede atribuirse, en parte, a la aparición de nuevos actores institucionales y al aumento de la competencia, así como a una tendencia a un incremento de la labor política de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Nueva York) en detrimento de los foros de organismos especializados más tecnocráticos. También refleja la falta de priorización, estrategia o consideración global seria por parte de los órganos rectores de la FAO de su papel en la gobernanza mundial. De hecho, los órganos rectores parecen haberse centrado cada vez más en los aspectos internos del trabajo de la Secretaría.

Gobernanza para la estrategia, los programas y la Secretaría de la FAO

Recuadro 4.1: Gobernanza – Guiar o dirigir de manera sostenible una Organización

- Establecer direcciones estratégicas claras, determinar prioridades, aportar una guía clara y asignar recursos de manera proporcionada a los objetivos y el programa de trabajo acordados.
- Garantizar la observancia de la ley, la ética y la gestión racional de los recursos financieros y humanos.
- Supervisar la aplicación de las decisiones de gobernanza por la Administración y la evaluación de los resultados de su labor y de las actividades de la Organización.

690. Las responsabilidades principales de los órganos rectores en cuanto a la gobernanza interna de la FAO pueden desglosarse en diversas funciones que se comentan brevemente a continuación.

691. **Decidir la estrategia global y las subestrategias que la forman:** Tanto el Marco Estratégico de la FAO como las propuestas de reforma del Director General incluyen elementos de estrategias transversales en la Organización (por ejemplo, creación de capacidad y comunicaciones). Aunque estos elementos son fundamentales para el funcionamiento eficaz de la Organización, tan sólo se han examinado de manera conjunta brevemente en estos documentos de forma muy selectiva sobre la base de una evaluación (Comunicar los mensajes de la FAO). La Secretaría no informa sistemáticamente de los resultados significativos en relación con estos tipos de estrategias transversales.

692. **Decidir las prioridades globales del programa de trabajo y acordar los recursos para llevarlo a cabo:** Ésta ha sido, casi sin duda, el área de mayor insatisfacción por parte de los propios Miembros. El cuestionario sobre gobernanza puso de manifiesto que tan sólo un 44 % de los Miembros consideraba que podían definir adecuadamente las asignaciones presupuestarias en consonancia con las prioridades del programa y que únicamente un 34 % consideraba que los recursos se asignaban siguiendo unos criterios transparentes. La mitad no cree que tengan los medios necesarios para determinar y dar prioridad a las necesidades que surgen; menos de un 45 %

considera que los órganos rectores pueden definir las asignaciones presupuestarias en consonancia con las decisiones programáticas. Poco más de la mitad de los Miembros consideraba que los órganos rectores no disponían de medios adecuados para decidir prioridades y asignar recursos. El 71 % consideraba que los programas financiados con recursos extrapresupuestarios se apartaban de las prioridades programáticas acordadas. Las repercusiones de esto último en cuanto a los flujos de recursos, las consecuencias para los niveles presupuestarios y la falta casi completa de una estrategia para la aplicación de los recursos extrapresupuestarios se comentan detalladamente en el Capítulo 7 del ciclo del programa de la FAO.

693. Como se verá en el Capítulo 7, estas dificultades derivan en parte de los puntos débiles de los sistemas, en parte de la forma en la que se presentan las cuestiones en los documentos que se someten a los órganos rectores, y en parte de los propios acuerdos y relaciones institucionales del órgano rector (como se comenta más adelante). El sistema de la FAO de presupuestación y gestión basado en los resultados no funciona de manera adecuada. No aporta un enfoque eficaz centrado en las prioridades y los resultados, ni los medios para valorar los avances realizados al respecto. La mayoría de los Miembros se mostraron insatisfechos respecto a la documentación relativa a la estrategia, el programa y el presupuesto. Otra consideración de especial importancia es el momento en el que se toman las decisiones presupuestarias de la Conferencia. Dado que esto tiene lugar poco después del inicio de un nuevo bienio, conduce a una planificación detallada de varias hipótesis programáticas, que a menudo son poco realistas y deben reformularse cuando se decide el nivel real del presupuesto.

694. Los Miembros coinciden en que la presión para que haya un mayor detalle en los documentos ha procedido a menudo de ellos mismos, y en que ello ha dado lugar a la falta de confianza que se examina a continuación y a la tendencia a que los órganos rectores aborden microcuestiones en vez de macrocuestiones. Los debates en el seno de los órganos rectores sobre el sistema de programación y presupuestación han tendido a centrarse en la documentación y, aun entonces, en el contexto de los programas y sus costos.

695. **Sistemas:** Los principales sistemas sobre los que cabía esperar que los órganos rectores proporcionaran una supervisión y control globales son los relativos al ciclo de programa y presupuesto (véase el Capítulo 7) y los sistemas que se tratan en el Capítulo 8 de este informe (es decir, política, planificación y gestión de recursos humanos; gestión financiera; y tecnología de la información). La encuesta de la EEI observó que los Miembros consideraban que los órganos rectores no estaban dotados de los medios adecuados para examinar, supervisar y aprobar las estrategias en materia de recursos humanos (57 %), ni para contratar, adquirir o subcontratar (63 %). Los órganos rectores han abordado cuestiones específicas de estos sistemas, en vez de asegurarse de la validez global y el diseño de los sistemas. Esto ha llevado también a una tendencia a intervenir en elementos de la aplicación que es más correcto que correspondan a la gestión. Los órganos rectores tienen dificultades para abordar los aspectos más técnicos de estos sistemas, pero no se ha intentado examinarlos y determinar los problemas que requieren una contribución de la gobernanza. El análisis de la EEI debería ser útil para sentar las bases para un enfoque más sistemático.

696. **Responsabilidad del Director General y el equipo de la Administración superior:** A lo largo de los años, los órganos rectores han prestado considerable atención, en el debate político, a la duración del mandato del Director General. Por otro lado, como se comenta en el Capítulo 8, no ha habido ningún debate del órgano rector, ni se ha puesto en marcha ningún sistema, para que el Director General y la mayor parte del personal directivo superior de la Organización refuercen la profesionalidad del personal y la transparencia en los procesos de selección de personal, o para el establecimiento de objetivos y criterios de rendimiento. En ausencia de ello, no hay un fundamento objetivo para evaluar o elaborar informes sobre el rendimiento profesional.

697. **Mecanismos de supervisión (evaluación y auditoría):** Se analizan detalladamente en el Capítulo 7. Los órganos rectores han prestado cierta atención al funcionamiento de la evaluación y la auditoría. Se ha examinado en especial la cuestión de la disponibilidad de informes de auditoría

interna y el nombramiento del Auditor Externo, pero al igual que en los otros sistemas señalados antes, ha habido poco o ningún examen de la función de los sistemas como tales en su conjunto.

FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS RECTORES

698. El funcionamiento de la **Conferencia** se ha visto beneficiado por reformas recientes que han reducido su duración y han introducido períodos de sesiones colaterales sobre cuestiones temáticas. Sin embargo, los períodos de sesiones de la Conferencia, que fueron examinados para la EEI en relación con el intervalo de 1994 a 2005, ponen de manifiesto que se trata de un organismo grande y poco ágil, con muchas actividades que son en gran parte formales y ceremoniales. En esto no difiere de otras instituciones multilaterales. El resultado es una reunión en la que los participantes, incluidos muchos ministros, pronuncien discursos (a menudo para consumo interno de sus países) mientras que se realizan algunos trabajos en las comisiones.

699. A nivel ministerial, la dedicación de la Conferencia a las cuestiones de gobernanza mundial es insuficiente. Esto se debe en parte a que los resultados de los comités técnicos del Consejo sobre las cuestiones de gobernanza mundial en sus sectores son presentados al Consejo y no a la Conferencia. Los principales órganos de los tratados, como los de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura no tienen tampoco una relación directa. De igual modo, las Conferencias Regionales de la FAO no pueden presentar cuestiones de gobernanza regional al Consejo o a la Conferencia, excepto a través del Director General, y en la práctica esto no ha ocurrido.

700. Las decisiones no se han preparado plenamente antes de la Conferencia, sobre todo en lo relativo al nivel del presupuesto y a las cuestiones de reforma organizativa. Ello conduce a negociaciones prolongadas durante la Conferencia en grupos representativos mucho más pequeños, denominados “Amigos de la Presidencia”. Cuando tomó posesión el Director General actual, tras las controvertidas votaciones sobre los presupuestos en los bienios previos, dejó claro que deseaba llegar a un consenso sobre estas cuestiones. De hecho, el consenso ha pasado a ser gradualmente un compromiso precario con el que ningún grupo de países se siente satisfecho y que ha permitido a algunos de los principales contribuyentes dictar el nivel final del presupuesto, básicamente un escenario de crecimiento nominal cero.

701. Aunque formalmente el **Consejo** tiene facultades amplias, la IEE ha llegado a la conclusión de que, en la práctica, desempeña sus funciones muy por debajo de estas posibilidades. No está bien diseñado para desempeñar un papel de gobernanza mundial ya que, a diferencia de la Conferencia y de los comités técnicos del Consejo, no está formado por todos los Miembros. La participación se realiza también generalmente a nivel operativo y no es la adecuada para aplicar las recomendaciones de los ministros que se transmiten a través de los comités técnicos del Consejo.

702. El número de reuniones del Consejo es demasiado escaso para poder asumir las responsabilidades de gobernanza ejecutiva del órgano, y sus programas son demasiado apretados. La cantidad de miembros (superior a la de cualquier organismo especializado comparable) es excesiva para que haya coherencia y sinergia. En los debates prevalece a menudo el interés particular de cada país por encima de los intereses del conjunto de los Miembros. Tiene una relación poco equilibrada con la Administración, y carece de la autoridad explícita, y lo que es más importante, de la capacidad de asegurar el ejercicio de las funciones de gobernanza adecuadas en relación con ella. Por último, en vez de llevar a cabo su función esencial de liderazgo y proactiva respecto a las cuestiones de gobernanza, el Consejo reacciona ante las propuestas planteadas por la Administración.

703. **Agrupaciones regionales para las elecciones al Consejo y a los Comités de Finanzas y del Programa:** Los Textos fundamentales de la FAO establecen siete grupos regionales para las elecciones al Consejo y a los Comité de Finanzas y del Programa: África; Asia y el Pacífico; Cercano Oriente, América Latina y el Caribe; Europa; América del Norte; y Pacífico Sudoccidental. Durante la amplia ronda de entrevistas de la EEI, se señalaron repetidamente

diversas anomalías y desequilibrios. La región de América del Norte sólo tiene dos miembros. Esto significa que tanto el Canadá como los Estados Unidos forman parte de manera permanente del Consejo y también del Comité del Programa y del Comité de Finanzas. Dado que los Estados Unidos son en la actualidad el país que más contribuye al presupuesto ordinario, se acepta en general esta situación. Sin embargo, muchos consideran que Australia y Nueva Zelanda tienen un peso desproporcionado en el Pacífico Sudoccidental, pues los pequeños Estados insulares de esa agrupación regional no tienen representación en Roma, y por tanto, tienden a no participar activamente en los procesos de gobernanza que se llevan a cabo allí. La composición de la región de Asia y el Pacífico sitúa al Japón, país miembro de la OCDE y segundo mayor contribuyente al presupuesto ordinario, en una posición algo desplazada. La región ya posee dos países en desarrollo muy grandes, China e India, así como varios países rápidamente emergentes que desean participar en los órganos rectores. Muchos países de la región de Asia consideran que el tamaño de su población y su importancia económica no están adecuadamente reflejados en la actual composición del Consejo o de los Comités del Programa o de Finanzas.

704. La EEI examinó la práctica existente en otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y observó que no hay una disposición estándar en cuanto a las agrupaciones regionales; cada una tiene sus propios inconvenientes y anacronismos.

705. **Comités del Programa y de Finanzas:** La baja capacidad del Consejo ha comportado una mayor carga para los comités que lo respaldan, y en especial para los Comités del Programa y de Finanzas, a la hora de cumplir las funciones de gobernanza, para las que no tienen mandato alguno. Cada uno de estos comités tiene 11 miembros. Según los Textos fundamentales, estos miembros deben elegirse en función de su capacidad técnica y de manera que representen a las siete agrupaciones regionales de la FAO. En la práctica, la exigencia de capacidad técnica ha dejado de aplicarse en gran parte, incluso en lo relativo a las presidencias, y se ha sustituido por el concepto de rotación regional entre los miembros o por consideraciones políticas. Los dos comités se reúnen simultáneamente dos veces al año durante un período de una semana cada vez¹¹⁷.

- a) El **Comité del Programa (PC)** tiene como finalidad proporcionar al Consejo una orientación amplia para respaldar las decisiones relativas al programa. Su programa para tres de los cuatro períodos de sesiones de un bienio está dominado por los documentos del programa. En los dos períodos de sesiones que se celebran en años de Conferencia se debaten el programa para el bienio siguiente. El primer período de sesiones del año siguiente a la Conferencia las decisiones presupuestarias están dominadas por los debates sobre cómo acomodar los recortes del presupuesto. Como se comenta en el Capítulo 7, la documentación del programa y del presupuesto no facilita un enfoque centrado en las decisiones estratégicas. Un análisis del contenido de las actas de los períodos de sesiones llevado a cabo por la EEI llegó a la conclusión de que, en vez de dedicar las sesiones a debates de fondo sobre los programas y el establecimiento de prioridades, los debates del PC están dominados por preguntas a la Secretaría para aclarar (a un nivel de detalle) las repercusiones que tiene la asignación de recursos al programa (a menudo en cuanto a qué áreas de trabajo específicas quedarán más reducidas). El Comité ha dedicado más tiempo a analizar las evaluaciones principales y las respuestas de la Administración a ellas. Sin embargo, recomendaciones del Comité respecto al programa tiende a referirse en mayor medida a la posición política de los diversos miembros que a los resultados de las evaluaciones.
- b) El **Comité de Finanzas (FC)** se ocupa de las cuestiones financieras y administrativas, incluida la auditoría, pero aborda también a veces el programa en el contexto del presupuesto. Ello podría considerarse un solapamiento innecesario y una duplicación de esfuerzos en las funciones de ambos comités. El Comité de Finanzas también ha debatido algunas de las evaluaciones. Tiene un programa extremadamente apretado, con numerosos documentos de la Secretaría sobre la

¹¹⁷ El Comité de Finanzas celebra también períodos de sesiones cortos sobre cuestiones del PMA.

mesa, los cuales no se prestan fácilmente a un debate centrado y fundamentado sobre opciones esenciales.

- c) la **Reunión conjunta** del PC y el FC dura de medio día a un día entero en cada período de sesiones de los Comités del Programa y de Finanzas. Se ocupa del presupuesto y de unas pocas cuestiones que están en el ámbito de competencias de ambos comités. A pesar de los recientes intentos de reducirla, continúa produciéndose una duplicación entre los debates de la Reunión conjunta y los que tienen lugar en los dos Comités.

706. En algunas cuestiones, los debates en los períodos de sesiones de los comités son menos partidistas que en del Consejo y no están tan dominadas por declaraciones preparadas. Sin embargo, este principio ha tendido a romperse en la Reunión conjunta. Con bastante frecuencia, los documentos se distribuyen después de la fecha límite establecida de cuatro semanas y es claro que a menudo los miembros no los leen. Las traducciones llegan a veces después de la distribución del documento en el idioma original (invariablemente inglés), lo cual sitúa a unos pocos miembros en una situación de desventaja real. Ello es contrario a la política de la Organización de igual tratamiento de todos idiomas. Los períodos de sesiones son demasiado breves para poder cubrir de manera sistemática y en profundidad todos los puntos del programa. Algunos miembros parecen no tener los conocimientos necesarios para participar en debates de fondo, y permanecen en silencio durante gran parte de la reunión.

707. Por lo que respecta a la cuestión importante del nivel presupuestario, o de los ajustes importantes del programa, los Comités no llegan a establecer una recomendación. Por consiguiente, el debate se repite en el Consejo hasta alcanzar una conclusión final en la Conferencia.

708. **Los comités técnicos del Consejo:** Los principales foros para plantear cuestiones de políticas y alcanzar una coherencia de las políticas son los comités técnicos del Consejo. La capacidad de estos comités para llevar a cabo su función respecto a las políticas ha variado considerablemente. Todos los comités tienden a centrarse excesivamente en el trabajo de la Secretaría de la FAO y a prestar una atención insuficiente al impulso del programa sobre políticas mundiales. Esto se debe en gran parte a los diversos departamentos de la Secretaría, ya que están deseando que cada comité debata sus intereses específicos, defienda sus recursos y promueva sus programas de trabajo. En diversa medida, y en especial en relación con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), se han organizado eventos colaterales sobre cuestiones concretas. La EEI valora favorablemente este hecho, pero señala que para los países con delegaciones pequeñas asistir a estos eventos colaterales ha sido un problema cuando se han programado de manera contigua a las reuniones principales.

709. Los Comités de Pesca (COFI) y Forestal (COFO) han sido los más coherentes de los diversos comités técnicos, y el COFI ha sido el que ha tenido una mayor orientación hacia las políticas. La práctica de celebrar reuniones ministeriales con el COFI y el COFO es valorada favorablemente, pero los períodos de sesiones deberían programarse de manera que los ministros puedan llegar a acuerdos sobre propuestas de los comités, en vez de lo contrario, que es lo que suele ocurrir en la actualidad.

710. El Comité de Agricultura (COAG) tiene, simplemente, un mandato demasiado amplio y a menudo una representación a un nivel demasiado bajo para poder identificar o abordar de manera pertinente las cuestiones. Sus debates se repiten a menudo en el Consejo y la Conferencia, incluidos los relativos al Informe sobre la ejecución del Programa y las propuestas preliminares del Programa de Trabajo y Presupuesto. No hay ningún organismo específico que aborde las cuestiones de la ganadería, a pesar de que éste es un sector muy dinámico y de que las enfermedades epidémicas del ganado son un problema importante. Los datos existentes indican que los medios de vida del 23 % de las poblaciones dependientes de la agricultura dependen principalmente del ganado. Este porcentaje es significativamente superior al de los sectores forestal o pesquero.

711. La evaluación de la FAO respecto a los productos básicos y el comercio (2007) puso en duda la pertinencia del Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) en su forma actual y la de sus Grupos intergubernamentales de productos básicos (IGG). Los Grupos intergubernamentales son muy apreciados para los productos básicos menores por grupos relativamente pequeños de países, pero globalmente hay una insatisfacción respecto a la pertinencia y la eficacia de estos grupos. La disminución del comercio dirigido hace que muchos ministerios de agricultura intervengan menos en el comercio y que la política de productos básicos quede a cargo de Departamentos de Comercio, al tiempo que el sector privado ha aparecido como principal actor. Muchos Miembros, especialmente pertenecientes a la OCDE, han expresado su insatisfacción respecto al funcionamiento del CCP. En el mismo no hay una participación importante de especialistas y no se ha incluido de forma amplia al sector industrial ni a la sociedad civil. Además, actúa en un área dominada por la OMC. Recientemente se ha ensayado la celebración de períodos de sesiones consecutivos con el COAG, con lo que se han conseguido algunas economías, pero no está claro que hubiera otros efectos beneficiosos.

712. El CFS ha mostrado dinamismo en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y ha sido el comité con una mayor participación de la sociedad civil. Tras el fin de los debates sobre el derecho a la alimentación, ahora está perdiendo parte de su impulso y se han planteado dudas acerca de si se reúne durante demasiado tiempo y con demasiada frecuencia.

713. Las entrevistas realizadas en la EEI revelaron que diversos problemas generales han afectado a la eficacia de los comités técnicos. En primer lugar, no han sido inmunes a la creciente politización y a las divisiones entre los miembros. En segundo lugar, su papel se ha visto confundido a menudo entre las cuestiones técnicas y las políticas. Esto ha sido así sobre todo en los casos en los que las reuniones ministeriales y técnicas son consecutivas, como ocurre con el COFI y el COFO). En tercer lugar, se han visto afectados por restricciones presupuestarias: que han acarreado una reducción del número o de la duración de los períodos de sesiones, un menor número de temas en el programa, recortes en el personal que presta servicio en los períodos de sesiones y erosión de competencias en determinadas áreas. En cuarto lugar, las deliberaciones se ven limitadas por una falta de conocimientos y experiencia suficientes o adecuados en esa materia por parte de los representantes que acuden a las reuniones técnicas (en la mayoría de los casos, miembros de las misiones permanentes en Roma), aunque hay un alto grado de participación de capitales en los casos del COFO y el COFI. En quinto lugar, los temas del programa y las prioridades para los períodos de sesiones los establece la Administración superior con pocas consultas a los países miembros y a menudo tampoco al personal responsable internamente de las materias en cuestión.

714. Aunque los comités técnicos debaten los programas y recomiendan prioridades, a menudo ello no es suficientemente tenido en cuenta o no se le da el peso adecuado en las decisiones de los órganos rectores a los que se presentan. Estos apartados de sus informes no son examinados por el Comité del Programa, que tiende a marcar la pauta respecto a las cuestiones del programa, mientras que el equilibrio en la distribución de recursos entre los sectores queda en gran parte a cargo del Consejo.

715. **Conferencias Regionales:** La situación y el mandato de las Conferencias Regionales se establecen en la Resolución de la Conferencia que forma parte ahora de los Textos fundamentales. Se celebran periódicamente cada dos años. Las conclusiones de la EEI indican que las Conferencias Regionales tienen un papel marginal en la contribución al valor real de la gobernanza de la FAO.

716. Los programas de las Conferencias Regionales se elaboran en la Sede, después de tan sólo una consulta formal por escrito con las regiones. Se refieren a muchos temas, dedican una parte excesiva del tiempo a discursos y protocolo, y conducen a pocos resultados concretos. En la actualidad, estas Conferencias no forman parte de la gobernanza de la FAO. Sus resultados se presentan al Director General, que puede decidir discrecionalmente su uso, aunque debe informar a

la Conferencia y al Consejo sobre la medida en la que ha podido tener en cuenta las recomendaciones al establecer el marco de las propuestas del Programa de Trabajo y Presupuesto.

717. Como resultado de estas deficiencias, la evaluación de la EEI coincide con la mayoría de opiniones de los entrevistados en cuanto a que las Conferencias Regionales, tal como están concebidas actualmente, no son rentables. Sin embargo, se reconoce que hay problemas específicos de cada región que es preciso abordar desde una perspectiva regional o subregional. También se reconoce que las relaciones entre la Sede y las regiones no funcionan bien y que es improbable que mejoren a menos que los intereses y prioridades de las regiones se transmitan adecuadamente a la estructura de gobierno. Existen posibilidades de sinergias de gobernanza con algunas organizaciones regionales. Por ejemplo, podría obtenerse un efecto beneficioso considerable en América Latina y el Caribe con la celebración de conferencias consecutivas o conjuntas con las del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Si, en el futuro, las Conferencias Regionales estuvieran mejor estructuradas, con un programa más centrado, podrían llegar a ser mecanismos institucionales útiles.

718. **Establecimiento del programa y estilo de los informes:** Los programas son establecidos por la Secretaría con tan sólo los mecanismos más formales de consulta con los miembros. Las mejores prácticas recientes que están surgiendo en otras organizaciones con las que se ha comparado consisten en una consulta plena entre la Secretaría y los representantes de los Miembros, tanto en lo relativo a los programas como en cuanto a la documentación de apoyo que se debe proporcionar. Todos los órganos rectores de la FAO aprueban informes en sus períodos de sesiones. La Secretaría elabora la versión inicial, que a menudo es autorizada por la Oficina del Director General y presentada luego a los comités para su aprobación. La Conferencia, el Consejo y algunos de los comités técnicos utilizan comités de redacción para examinar el informe antes de presentarlo a la plenaria. La FAO es una de las pocas Organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que continúa utilizando la práctica costosa y lenta de elaborar informes oficiales de los períodos de sesiones y aprobarlos a través de comités de redacción. Un examen de diversas Organizaciones multilaterales importantes (FIDA, OIT, UNESCO, OMS, Banco Mundial, OMC, PNUD, UNICEF y PMA) indica que la práctica estándar que está apareciendo es que la Secretaría asuma la responsabilidad de redactar actas de las deliberaciones de las reuniones. Sin embargo, no se encontró ningún ejemplo en el que estas actas de las reuniones fueran objeto de una aprobación por parte de la oficina del jefe ejecutivo. Los países miembros pueden solicitar las actas pero se observó que era muy poco frecuente que esto sucediera. Las decisiones se hacen constar más frecuentemente mediante resoluciones. La FAO utilizó un procedimiento similar para el propio Comité del Consejo encargado de la EEI, en el que se preparó un memorando bajo la autoridad del Presidente y se distribuyó para recabar posibles comentarios y cambios de los Miembros.

719. **Elección y funciones de los Presidentes:** El Presidente del Consejo es elegido en cada Conferencia para un período de dos años, y los presidentes de los Comités del Programa y de Finanzas, así como los miembros de estos dos comités, y los del Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos son elegidos por el Consejo. Los Presidentes de la Conferencia de los comités técnicos del Consejo y de las Conferencias Regionales no tienen una función permanente efectiva. En la práctica son elegidos de manera rotatoria entre las regiones y solamente asumen un papel puramente formal, en el que la mayoría se limita a ceder la palabra a los participantes durante las reuniones en vez de tener un papel activo en la consecución de un consenso sobre cuestiones fundamentales.

SUPERVISIÓN (AUDITORÍA Y EVALUACIÓN)

720. La auditoría y la evaluación se examinan con cierta profundidad en el Capítulo 7. Su relación con la gobernanza es algo diferente. La función de auditoría externa aporta una supervisión, en nombre de los órganos rectores, de las cuentas de la FAO y sus sistemas (principalmente sus sistemas financieros, administrativos y de auditoría interna). En términos generales, parece que el sistema en vigor satisface suficientemente a los Miembros. La encuesta sobre la gobernanza de la EEI observó que un 86 % consideraba que la función de auditoría externa

de la FAO contribuye a proporcionar una buena gobernanza al suministrar a los miembros una información adecuada, profesional y fiable. La auditoría interna (la Oficina del Inspector General) sirve fundamentalmente a la Administración y sus informes son utilizados por el Auditor Externo. Para facilitar que se garantice la independencia y responsabilidad esenciales de la función, los órganos rectores, a través del Comité de Finanzas, son consultados sobre el nombramiento del Inspector General (véase el Capítulo 7).

721. La evaluación proporciona una supervisión de los resultados fundamentales de la FAO, con lo que mantiene la responsabilidad de la Organización y sus administradores sobre los avances realizados para alcanzar los resultados y sus repercusiones, en consonancia con los objetivos acordados por los países miembros. También tiene una función de aprendizaje para respaldar la toma de decisiones estratégicas y permitir un mejor diseño de las estrategias y programas. El Servicio de Evaluación de la FAO tiene una doble dependencia, respecto a la Administración por un lado y a los órganos rectores, por otro (a través del Comité del Programa). El Comité del Programa tiene un tema permanente en su programa sobre la evaluación y recibe informes de evaluación de la Organización, así como la respuesta de la Administración. El Comité ha venido insistiendo de manera creciente en la necesidad de compromisos y plazos claros para aplicar las recomendaciones, aunque los Miembros han indicado también que no hacen un uso adecuado de los resultados de la evaluación para el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones estratégicas.

722. Como se indica con mayor detalle en el Capítulo 7, en el cuestionario sobre gobernanza de la EEI, los Miembros expresaron una preferencia muy clara por una mayor independencia de la evaluación según el modelo del FIDA.

CUESTIONES SUBYACENTES Y CULTURA DE LA GOBERNANZA

723. Los resultados insuficientes de los órganos rectores que aparecen en la amplia ronda de entrevistas de la EEI, así como sus causas, han sido confirmados también por los datos procedentes de la encuesta.

Recuadro 4.2: Encuesta de la EEI sobre gobernanza - Limitaciones en cuanto a las capacidades

Es evidente que los órganos rectores de la FAO:

- tienen varias lagunas en sus mandatos (64 %), los cuales también se solapan (69 %);
- no pueden acceder con facilidad a un asesoramiento independiente (58 %);
- tienen un nivel de competencia más bajo cuando se pasa de las cuestiones generales a las específicas (82 %);
- el equilibrio en cuanto a la potestad decisoria entre los órganos rectores y el Director General se ha desplazado demasiado a favor de este último, y debe restablecerse (64 %).

724. El análisis de los contenidos de los comentarios puso de manifiesto que un 75 % o más de los encuestados consideraba lo siguiente:

La Conferencia no aporta una macroorientación eficaz.

- a) El Consejo carece de autoridad, asesoramiento independiente y aportaciones de información claras en tiempo oportuno.
- b) El Consejo se reúne de manera demasiado infrecuente, tiene unos programas insuficientemente centrados, no llega a adoptar decisiones claras, no es un foro de diálogo entre los países miembros, no lidera la planificación estratégica y generalmente tiene un papel débil.
- c) Es preciso examinar la base de la representación de los miembros del Consejo.

- d) Los Comités del Programa y de Finanzas tienen una información insuficiente; debería haber un acceso más amplio de los países miembros a sus actas; necesitan una mejora significativa de la prestación de servicios de documentación por parte de la Administración, y su representación no está bien equilibrada.

**Recuadro 4.3: Análisis del contenido de la encuesta de la EEI sobre la gobernanza –
Identificación y transparencia**
Consenso alto: más del 75 % de las opiniones expresadas

Solamente alrededor de la mitad de los Representantes Permanentes expresaron un alto sentido de identificación con la labor global de la FAO. Consideran que los órganos rectores de la FAO generalmente no realizan sus funciones formales o informales y que la cultura organizativa de la FAO no se corresponde con las exigencias de una buena gobernanza:

- hay una falta de transparencia en la gestión;
- el Director General no comunica suficientemente y carece de capacidad de respuesta a los Miembros;
- el Director General y la Secretaría no rinden cuentas suficientemente a los órganos rectores;
- la politización es tal que, en la toma de decisiones, tiende a imponerse a los análisis basados en datos objetivos.

725. Los resultados insuficientes de la gobernanza, tanto en lo relativo al papel de gobernanza mundial como en el de los programas y la Secretaría de la Organización, tienen muchas causas profundas comunes.

726. **Un círculo vicioso con una espiral descendiente:** A medida que disminuyen los recursos y el grado de influencia de la Organización, sucede lo propio con el interés de los países miembros en su gobernanza. Las entrevistas de la EEI detectaron, en una parte considerable de los Miembros, un escaso sentido de identificación con los programas y las prioridades de la Organización en una proporción significativa de los Miembros. La desconfianza entre los diversos grupos de Miembros se ha visto agravada por la reducción de los recursos presupuestarios disponibles. Esto implica que todos los grupos de intereses han tenido que hacer recortes y que están luchando por un pastel que se está haciendo más pequeño. En una situación de estabilidad presupuestaria real o de crecimiento del presupuesto, las diferencias existentes sobre las prioridades pasan a ser mucho más fáciles de conciliar. En vez de asignar el presupuesto básico cada vez menor a áreas prioritarias en las que la Organización tenga ventajas comparativas, los órganos rectores han tenido una tendencia general a reducir todas las áreas por igual (el denominado “salami slicing” o recorte gradual general).

727. **Confianza y división entre diversos grupos de intereses:** La división entre los miembros de la OCDE y los del G77 respecto a cuestiones sustantivas y políticas (ideológicas) y la desconfianza entre algunos de los Miembros y la Administración son factores importantes que hacen que los órganos rectores no sean eficaces, limitan su capacidad de mantener debates de fondo, restringen su capacidad de tomar decisiones sobre cuestiones y programas importantes, y les impiden tomar decisiones consensuadas sobre las prioridades. Dicho en plata, un número considerable de países de la OCDE, incluidos algunos de los que contribuyen en mayor medida al presupuesto ordinario, consideran que la Organización no presta la atención suficiente a sus intereses y palabras, y que el G77 utiliza el peso abrumador de sus votos a favor de acciones (incluidas las promovidas por el Director General) destinados a aumentar, en su opinión, el apoyo de la FAO en sus países. En cambio, los países en desarrollo consideran que estos principales contribuyentes tienen un bajo grado de compromiso con los objetivos de reducir el hambre y la pobreza y que utilizan su considerable poder para negarse a contribuir al presupuesto como una forma de bloquear la voluntad de la mayoría.

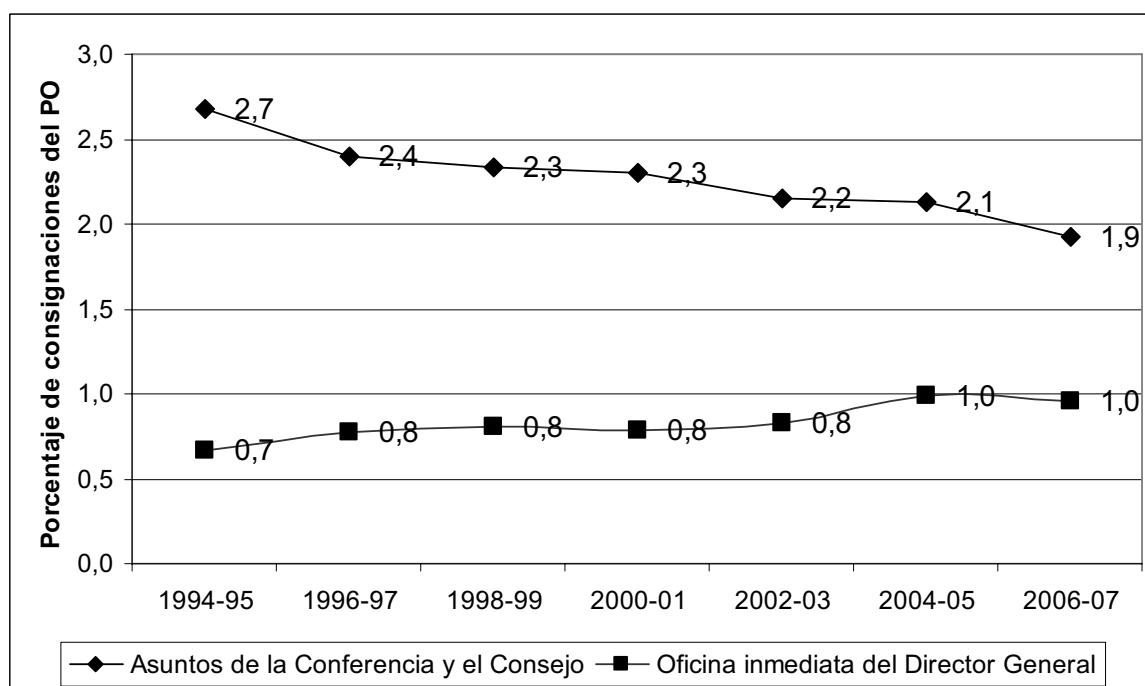
728. Como se comenta en el Capítulo 6, cuando tomó posesión el actual Director General, heredó una situación en la que los sucesivos Directores Generales habían sacado provecho de la división existente entre los miembros, utilizando los votos del G77 para hacer aprobar presupuestos que no tenían el apoyo de varios de los mayores contribuyentes. Siguiendo una política no limitada a la FAO, los Estados Unidos empezaron a tener atrasos en los pagos (véase el Capítulo 2). Cuando el actual Director General tomó posesión de su cargo se esforzó mucho en conseguir un mayor consenso, utilizó mucho menos a los diversos Miembros para apoyar su propia posición, e instó a los Miembros a buscar un consenso sobre el nivel presupuestario. Sin embargo, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo creen ahora con frecuencia que la Secretaría manipula a los órganos rectores y que las funciones se han difundido, de manera que el ejecutivo hace aprobar decisiones que debieran corresponder a la estructura de gobierno.

729. Se desprende un consenso tácito de las entrevistas de la EEI, las visitas a los países y los cuestionarios: esta falta de comprensión mutua subyacente exacerba la politización y la polarización de los Miembros, y constituye el principal obstáculo para establecer una gobernanza eficaz. Las respuestas al cuestionario indicaron que un 77 % de los Miembros encuestados consideraba que el alto grado de desconfianza entre los Miembros de la FAO en relación con todos los aspectos principales de la toma de decisiones perjudica a la Organización. Esta conclusión quedaba reforzada por la insatisfacción existente respecto a la falta de unos criterios transparentes y bien definidos para la asignación de los recursos humanos y económicos (66 %) y la ausencia de transparencia (63 %) y de participación sin exclusión en la toma de decisiones (60 %). En respuesta a los cuestionarios de la EEI, bastante más de la mitad del personal de la FAO a todos los niveles consideraba también, que los órganos rectores de la FAO no eran capaces de conciliar las diferencias que surgían entre los intereses y las posiciones políticas de los distintos grupos de países.

730. Una importante consecuencia es la erosión del apoyo prestado a la Organización por muchos países de la OCDE, que han reaccionado ante esta situación intentando imponer políticas mediante su poder como contribuyentes principales. Para ello han destinado fondos fiduciarios a sus propias prioridades (aunque debe señalarse que la inmensa mayoría de ellos son para diversas formas de cooperación técnica a nivel de país - véase el Capítulo 3).

731. La falta de confianza explica también en parte el deseo de muchos Miembros de trabajar a través de comités abiertos a todos los países miembros, a pesar de que es evidente que en estos órganos la toma de decisiones es muy difícil y lenta. Además, el simple tamaño facilita la dirección por parte de la Secretaría. Esta forma de trabajar dificulta también mucho más que los Miembros asuman responsabilidades especiales y distribuyan la carga de trabajo. Todos los Miembros tiene que tratar de cubrirlo todo, puesto que no confían en un grupo más pequeño, elegido de entre ellos mismos, para que actúe en interés del conjunto de los Miembros.

732. La mayoría de los Miembros están de acuerdo en que los órganos rectores deben centrarse en la estrategia y no ocuparse de administración. A la inversa, con arreglo a las respuestas a los cuestionarios, el 85 % de los Miembros cree que los órganos rectores deben tener un mayor papel en las asignaciones presupuestarias concretas y un 82 % afirmó que debían tener un mayor papel en la determinación detallada de la estructura organizativa.

Figura 4.1 Porcentaje de asignación del Programa Ordinario a la gobernanza

733. **Recursos para las actividades de los órganos rectores:** La proporción del presupuesto ordinario de la FAO destinada a los asuntos de la Conferencia y el Consejo ha disminuido en un 30 % en el período comprendido entre 1994-95 y 2006-07 (véase la Figura 4.1). Esto incluye los costes de funcionamiento de todos los períodos de sesiones de la Conferencia y el Consejo y el presupuesto para los comités no técnicos de este último. Aunque esto representa una importante disminución en los recursos de que disponen los órganos rectores para desempeñar su función, parte de la disminución se debe a cambios funcionales dentro de la división responsable. Por ejemplo, a mediados de los años noventa, la gestión de las Conferencias Regionales, junto con los correspondientes recursos para la interpretación y la traducción de los documentos, se transfirió a las Oficinas regionales, con lo que hubo una reducción de 0,9 millones de USD; la labor de la Comisión III de la Conferencia ha sido absorbida por la sesión plenaria, con el consiguiente ahorro en costos de interpretación y funcionamiento; en 2005, se acortó la duración de la propia Conferencia, que pasó de nueve a siete días; una reducción de la extensión de toda la documentación de los órganos rectores y un mayor recurso a la externalización de la traducción a lo largo de este período han producido también ahorros de unos 0,8 millones de USD por bienio. Aunque los productos continúan siendo básicamente similares, la magnitud de estos ahorros de costes ha truncado el debate o las explicaciones en los documentos. Así pues, más allá de la reducción global real de los recursos desde 1994, la proporción de las asignaciones del presupuesto ordinario dedicadas a los asuntos de la Conferencia y el Consejo se ha reducido del 2,7 % en 1994-95 a tan sólo un 1,9 % en 2006-07. Es evidente que menos de un 2 % del presupuesto directamente atribuible a los asuntos de la Conferencia y el Consejo no refleja la importancia del papel que desempeñan los órganos rectores, no sólo en la supervisión de la Secretaría sino también en el desempeño de su función de gobernanza mundial de la agricultura y la alimentación.

Recuadro 4.4: Encuesta de la EEI sobre gobernanza - Reconstrucción de la estructura de gobierno

Porcentajes de miembros que consideraban lo siguiente:

- Debería haber una reorganización importante del formato y el contexto de la Conferencia de la FAO (71 %).
- Debería haber una reorganización importante del formato y el contenido de los comités técnicos de la FAO (82 %).
- Debería haber una Secretaría pequeña para los órganos rectores que preste servicio a la Conferencia y al Consejo, así como a los Comités del Programa y de Finanzas, y presente informes al Presidente Independiente del Consejo (75 %).
- Los órganos rectores deberían disponer de fondos para solicitar una asesoría y análisis independientes (69 %).
- El Consejo debería reunirse con mayor regularidad y en períodos de sesiones más breves (67 %).
- Los Comités del Programa y de Finanzas deberían reunirse con mayor regularidad y en períodos de sesiones más breves (81 %).
- Debería hacerse un mayor uso de los grupos de trabajo que actúan para el Consejo (82 %).
- Debería haber un aumento de las reuniones conjuntas de los Comités del Programa y de Finanzas (85 %).
- Debería haber un comité que supervise las actividades extrapresupuestarias y el programa de campo (75 %).
- Deberían establecerse criterios de selección, cualificaciones y procedimientos de verificación independiente para el Presidente Independiente del Consejo (66 %) y los presidentes y miembros de los Comités del Programa y de Finanzas (74 %).
- La Conferencia de la FAO debería reprogramarse para facilitar una toma de decisión temprana respecto al nivel presupuestario (68 %).

734. **Síntesis:** Además de los puntos débiles existentes en los mecanismos formales de la gobernanza en la Organización, las actitudes y la cultura que establecen el tono y proporcionan el sistema de valores en el entorno de trabajo no propician una buena práctica de la gobernanza. La capacidad de los órganos rectores de realizar las funciones que les asignan los Textos fundamentales se ha reducido, mientras que las tareas a las que tienen que hacer frente han aumentado:

- a) Los órganos rectores no aportan un liderazgo estratégico sino que reaccionan ante las propuestas de la Secretaría. Han acentuado la debilidad de la Secretaría, que tampoco sugiere prioridades. Su defensa de áreas de trabajo de predilección a expensas de una estrategia coherente contribuye a que los recortes presupuestarios sean de carácter general.
- b) Los órganos rectores se han visto afectados por una politización y una división crecientes. Un factor importante causante de conflicto han sido los malentendidos y falsos dilemas creados por las funciones normativas frente a las operacionales de la FAO.
- c) Hay una falta de transparencia en las actividades de los órganos rectores, en la forma en la que se preparan sus decisiones y en el papel que desempeña la Administración en el respaldo de su trabajo.
- d) Falta una definición clara y un cumplimiento por parte de la estructura de gobierno y de la Administración de sus respectivas funciones y responsabilidades; y los órganos rectores no son capaces de cumplir sus funciones estratégicas y de control en relación a la Administración y a la Secretaría.

- e) El papel central del Director General y de la Administración y la falta de apoyo técnico independiente a los órganos rectores han contribuido a producir un desequilibrio y la correspondiente tendencia a la microgestión por parte de la estructura de gobierno. En la balanza del poder decisorio, que se ha inclinado hacia la Administración, los órganos rectores han perdido demasiado peso.
- f) Existen desequilibrios en la composición de los órganos rectores como resultado de las anomalías históricas en la composición de los grupos regionales de la FAO.
- g) Las debilidades y limitaciones en el proceso de selección de los miembros de los órganos rectores (rotación regional o factor político, en vez de capacidad específica) conducen a una situación en la que no todos los miembros de los órganos rectores disponen de los conocimientos y habilidades necesarias para realizar una contribución eficaz.
- h) Las funciones de distintos órganos rectores se solapan y existen lagunas en sus mandatos.
- i) El tiempo y los recursos dedicados a las reuniones son insuficientes.
- j) La estructura de gobierno no recibe toda la información y la asesoría independiente e imparcial que necesita para tomar decisiones sólidas.
- k) Las Conferencias Regionales sólo realizan una aportación marginal a la gobernanza.

735. Los Miembros han apreciado la reciente introducción por parte del Director General de seminarios oficiosos en los que se presentan y se debaten cuestiones actuales. Generalmente se considera que han sido una apertura muy positiva para una mejor comunicación.

736. Las entrevistas revelan claramente que los Miembros coinciden en que el sistema de gobierno debe ser reforzado para que sea capaz de cumplir sus obligaciones. Aunque la evaluación no permitió alcanzar un consenso sobre cómo debería ser el sistema en el futuro, la idea dominante es que existe una clara necesidad de una estructura más ágil, moderna, ejecutiva, de tipo empresarial y menos burocrática para el proceso de toma de decisiones, y que este sistema debería estar más centrado.

HACIA UN NUEVO CONSENSO – RECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA FAO

737. La gobernanza es crucial para que una FAO reforzada pueda satisfacer las expectativas de sus miembros. Los órganos rectores, en colaboración con la Administración, tendrán que desarrollar una visión estratégica a largo plazo para la Organización y deberán actuar de manera flexible y responsable para hacer frente a los retos crecientes que se plantean en las áreas del mandato de la FAO. Sin una mejora sustancial de la gobernanza, el resto de recomendaciones de esta evaluación quedarán, en el mejor de los casos, por debajo del nivel óptimo para determinar “el camino que se ha de seguir para afrontar mejor los retos del futuro en un contexto mundial en evolución”, como exige el mandato de la EEI.

738. Al mismo tiempo, unos pocos de los eventuales cambios que se comentan a continuación serían prematuros antes de haber construido un mejor clima de confianza, en especial en cuanto a al desempeño de las funciones ejecutivas por parte del Consejo y de sus comités.

739. **Recomendación 4.1:** La EEI recomienda que:

- a) muchas de las recomendaciones que siguen sean aplicadas de inmediato con carácter provisional, a la espera de los cambios necesarios de los Textos fundamentales (en su caso). Por ejemplo, los cambios en cuanto a las líneas de presentación de informes de los comités técnicos y el papel del Presidente Independiente del Consejo deberían llevarse a cabo inmediatamente. Si no se hace así, se pondrá en peligro todo el proceso de reforma; sin embargo, esto no significa que deban suspenderse todas las normas, sino más bien que es necesario adoptar de inmediato nuevos métodos de trabajo;

- b) el proceso de reforma de la gobernanza se lleve a cabo bajo la dirección del Presidente Independiente del Consejo, como parte del Plan de Acción Inmediata recomendado en el presente informe (véanse las recomendaciones 1.1 y 1.2);
- c) al cabo de seis años haya un examen completo del proceso de reforma de la gobernanza y su eficacia, incluida la posibilidad de iniciar una nueva ronda de reformas fundamentadas en dicho momento en un clima de confianza muy mejorado. Estas medidas deberían incluir, entre otras cosas, la consideración de la posibilidad de sustituir el Consejo por un Consejo Ejecutivo abierto a observadores oficiales, que también podrían absorber las funciones de los Comités del Programa y de Finanzas.

Restablecimiento de la confianza

740. Es necesario abordar la desconfianza que predomina actualmente en los órganos rectores y socava la capacidad de mantener un diálogo real y de alcanzar decisiones. Nuestras múltiples entrevistas y estudios de países han revelado que, aunque la división política es ciertamente real, hay algunos matices y diferencias entre los Miembros, entre las regiones y dentro de ellas, y que todos los Miembros desean superar estas divisiones. Es necesario un importante cambio de actitud, que lleve a un compromiso constructivo de unos Miembros con otros. Los intereses comunes deberían ser la fuente de inspiración de la búsqueda de una base común. El problema es fundamentalmente político y sólo puede abordarse con medidas de creación de confianza que mejoren gradualmente el clima y la cultura de cooperación internacional entre los Miembros y que pongan fin al conflicto que está entorpeciendo la labor de la Organización. Un alto grado de confianza es uno de los requisitos necesarios para establecer acuerdos sobre nuevos cambios, pero debería ser también consecuencia de los mismos. Si no puede resolverse este problema de confianza, poco cabe esperar en cuanto a mejora de la eficacia y credibilidad de la FAO.

741. En el Capítulo 3 de este informe y en el examen del trabajo anterior sobre la gobernanza mundial se prueba ampliamente la utilidad de muchos de los programas de la FAO, mientras que en otras áreas está menos justificada su continuación. En varios programas, está claro que está plenamente justificada la ampliación de los recursos si se aplica un paquete de reformas en consonancia con las recomendaciones de esta evaluación. Si los Miembros logran ponerse de acuerdo sobre un marco estratégico de “reforma con crecimiento” que incluya la función de la FAO en la gobernanza mundial de la agricultura, la alimentación y la nutrición, se dará un paso gigantesco para poner fin a una parte de la desconfianza y los malentendidos que han dividido a los Miembros a lo largo del tiempo.

742. A este respecto, debe ponerse fin también al debate sobre el falso dilema de las funciones normativas frente a las operacionales. Este ha contribuido a crear la atmósfera de desconfianza y es en gran parte un diálogo de sordos. Las funciones normativas y las operacionales deberían considerarse complementarias y esenciales para que la FAO cumpla sus objetivos. La FAO tiene un importante papel que desempeñar en ambos aspectos. La labor de cooperación técnica puede alimentar y formar parte, eficazmente, de la labor normativa, y viceversa. La EEI ha observado que esta simbiosis es apreciada por un gran número de países miembros, aun cuando la polarización persista a causa del temor a que la aceptación de esta dualidad pueda inclinar en uno u otro sentido la balanza de las actividades de la Organización. Es preciso establecer una tregua y ambos lados deberían aceptar la continuidad esencial existente entre estas dos funciones.

743. Las reuniones oficiosas tienen un mayor peso en otras muchas organizaciones de las Naciones Unidas. El diálogo más frecuente, intenso y, sobre todo, informal, entre los Miembros en marcos como el Comité del Consejo encargado de la EEI, propiciaría una atmósfera más relajada, un debate proactivo y el establecimiento de un nuevo consenso en materia de acción política colectiva.

744. **Recomendación 4.2:** La confianza en el seno de la Organización sólo puede restablecerse a través de la consecución progresiva y satisfactoria de una serie de medidas de creación de confianza. Para conseguirlo, las diversas partes de la estructura de gobierno tendrán que trabajar juntas. La confianza es un objetivo en sí mismo, pero es también una base para facilitar los avances

en el proceso de reforma que contempla la EEI. Como se comenta más adelante, la potenciación del papel y las funciones del Presidente Independiente del Consejo tendrá una importancia clave para fomentar y movilizar este proceso. Además:

- a) El Presidente Independiente del Consejo debería convocar seminarios de información informales para los Miembros inmediatamente antes y después de cada período de sesiones del Consejo y de los Comités del Programa y de Finanzas.
- b) Se insta también al Director General y a la Secretaría a que continúen con sus esfuerzos orientados hacia los Miembros a través de seminarios y de los tipos de grupos consultivos que se emplean para emergencias y para evaluaciones importantes.

Definición del papel respectivo de la estructura de gobierno y de la Administración

745. Ha habido un solapamiento de los papeles de la estructura de gobierno y de la Administración, de tal manera que esta última ha asumido algunas de las prerrogativas de la estructura de gobierno, y los órganos rectores se han involucrado en la microgestión de la Organización. Deben establecerse claramente las divisiones entre la estructura de gobierno, como órgano legislativo supremo de la Organización, y la Administración, como brazo ejecutivo al servicio de la estructura de gobierno, para que la FAO pueda realizar su potencial y satisfacer las necesidades y expectativas de todos sus Miembros. Una clara separación de los deberes y funciones de la estructura de gobierno y de la Administración contribuirá a crear un clima de transparencia, confianza y eficacia. Asimismo, a este respecto y en consonancia con la práctica establecida en otras muchas instituciones multilaterales, para que los representantes oficiales de los Gobiernos ante la FAO puedan pasar a ser empleados de la Organización debería transcurrir un plazo de tres años a contar desde la terminación del desempeño de sus funciones como representantes de su Gobierno.

746. **Recomendación 4.3:** Deberían especificarse más claramente en los Textos fundamentales las funciones respectivas de la estructura de gobierno y la Administración, incluyendo lo siguiente:

747. Funciones de la estructura de gobierno:

- a) Examinar de manera continuada las principales tendencias del hambre, la alimentación y la agricultura en el mundo, las nuevas necesidades, problemas y oportunidades para la agricultura de los países miembros y las ventajas comparativas de la Organización, con objeto de optimizar su posible contribución al bienestar de la humanidad.
- b) Desempeñar un papel proactivo en la gobernanza mundial de la alimentación, la agricultura, la pesca, la silvicultura, la ganadería, los recursos naturales y las bases de recursos naturales asociadas, incluido el patrimonio mundial común del clima y los océanos, contribuyendo a la coherencia, y estableciendo la misma, de las políticas y de acuerdos internacionales, marcos reguladores y códigos de conducta según sea necesario.
- c) Definir la estrategia y los indicadores de resultados de los propios órganos rectores y supervisar e informar de manera transparente sobre dichos resultados en relación con los indicadores (véase la Recomendación 4.14);
- d) Definir la estrategia general, las prioridades y el presupuesto de la Organización y llegar a acuerdos sobre su programa de trabajo general, asegurando que el presupuesto aprobado sea adecuado para el programa de trabajo acordado.
- e) Decidir los cambios organizativos importantes.
- f) Definir la Constitución y los Textos fundamentales de la Organización (sus normas) y adoptar las medidas necesarias para garantizar que se cumplan tanto los derechos como las obligaciones de los países miembros.
- g) Vigilar la aplicación de las decisiones de la estructura de gobierno.
- h) Realizar una supervisión que garantice que:
 - i) la Organización actúe dentro de su marco financiero y jurídico;

- ii) haya una evaluación transparente e independiente del rendimiento de la Organización en cuanto a su contribución a los resultados y repercusiones previstos;
 - iii) haya sistemas de gestión y presupuestación basados en los resultados que estén en funcionamiento;
 - iv) existan políticas y sistemas de recursos humanos, tecnología de la información y comunicación, contratación y compras, etc., que sean funcionales y adecuados para sus fines.
- i) Nombrar, mediante elección, al Director General, establecer objetivos de resultados para el Director General y examinar los resultados obtenidos mediante comparación con estos objetivos (véase la Recomendación 4.21).
 - j) Mantener contactos con los órganos rectores de otras organizaciones.

748. Funciones de la Administración: abarcar la responsabilidad respecto a todos los aspectos del funcionamiento interno de la Organización y su programa de trabajo, en consonancia con las decisiones de los órganos rectores y de conformidad con los Textos fundamentales:

- a) Proponer proactivamente a los órganos rectores prioridades, programas, áreas de mejora institucional y ámbitos de mejora de la estructura de gobierno en sí.
- b) Decidir el programa de trabajo detallado y garantizar su aplicación eficaz y eficiente.
- c) El nombramiento y la gestión del personal de la Organización, con las excepciones especificadas en los Textos fundamentales.
- d) Todos los aspectos de la contratación y las compras.
- e) La gestión de todos los aspectos de las finanzas de la Organización.
- f) Decidir y llevar a cabo las reorganizaciones internas que requiera la mejora de la eficacia del programa y que no afecten al equilibrio entre a) entre recursos de personal y de otro tipo; b) la Sede y las oficinas descentralizadas; o c) las funciones administrativas, de supervisión y técnicas.
- g) Apoyar a los órganos rectores en la ejecución de su labor.
- h) Supervisar todos los aspectos del trabajo de la Organización y sus finanzas y presentar informes sobre ello a los órganos rectores.
- i) Mantener y desarrollar las relaciones y la colaboración a nivel de las secretarías con otras Organizaciones tanto en el seno de las Naciones Unidas como en un contexto más amplio.

Aumento de la eficacia de la labor de la FAO en cuanto a la coherencia de las políticas mundiales y los tratados y acuerdos

749. La FAO debe conservar un importante papel global de convocante, facilitador y punto de referencia. El objetivo estratégico de la Organización debe consistir en volver a ser el portavoz legítimo y eficaz de la población rural, los hambrientos y todos aquéllos que puedan beneficiarse de que la agricultura desempeñe su papel en la economía. La FAO es la única organización internacional que puede hablar en nombre de estas categorías de personas. Se trata, al igual que en otras áreas de la labor de la FAO, de determinar las necesidades de los Miembros, las ventajas comparativas de la FAO, y las posibilidades de asociaciones y alianzas. Aunque la FAO debería intentar desempeñar su papel definiendo y orientando la agenda mundial, esto no significa que debería tratar siempre de continuar siendo el foro de debate por excelencia o la encargada de elaborar la legislación. El interés principal debe estar en que se satisfagan las necesidades de los grupos representados por la FAO, y no necesariamente en que la FAO se encargue de ello.

750. Las evaluaciones del Codex y de la CIPF han revelado que el punto fuerte de que dispone comparativamente la FAO a la hora de establecer acuerdos sobre cuestiones internacionales radica en sus fundamentos científicos sólidos. La EEI observó que esto ocurría también en la pesca. Es preciso aprovechar esta ventaja comparativa.

751. **Recomendación 4.4:** Siempre habrá un cierto grado de impredecibilidad en la forma en la que surgen las cuestiones internacionales y adquieren importancia para los países miembros desde

una perspectiva de gobernanza mundial. Sin embargo, los órganos rectores tienen que dar prioridad a aquellas áreas en las que la FAO será proactiva en el desarrollo de un consenso mundial:

- a) Sobre la base de un estudio y examen de la situación mundial de la alimentación y la agricultura, del estado de los marcos legales mundiales correspondientes, y con la plena participación de los comités técnicos del Consejo, los órganos rectores deberían elaborar un plan estratégico progresivo para abordar las cuestiones de gobernanza mundial (véase también la Recomendación 4.1). Los criterios para este programa flexible incluirán el grado de importancia mundial de la alimentación y la agricultura y las poblaciones que dependen de ella así como el grado en que otros órganos rectores están dispuestos a colaborar (la Comisión del Codex Alimentarius es un ejemplo de colaboración de este tipo). La capacidad de la Secretaría de la FAO de respaldar los debates y las capacidades de los propios órganos rectores también serán cruciales.
- b) En algunos casos, la FAO debería tomar la iniciativa de manera temprana, aun siendo consciente de que probablemente ciertos aspectos del debate incumbirán en última instancia a otras entidades. Por ejemplo, la bioenergía es un área en cuya gobernanza la FAO podría desempeñar un importante papel; en los aspectos del debate que se refieren en mayor medida al comercio, el liderazgo corresponderá probablemente a la OMC. Es probable que todo el campo del cambio climático sea un área en la que los órganos rectores, y no sólo la Secretaría, deban ser proactivos, aunque mayoritariamente como un colaborador reciente.
- c) Los órganos rectores, y no sólo la Secretaría, deberían buscar con mayor frecuencia colaboraciones sobre cuestiones específicas.

752. Hasta donde la EEI pudo determinar, los órganos rectores de la FAO no han examinado en ningún momento los borradores de tratados y acuerdos que se estuvieran negociando fuera de la propia FAO. Esto priva a los Gobiernos nacionales y a las Secretarías de otras organizaciones que elaboran tratados de observaciones útiles desde la perspectiva de la agricultura y la alimentación. La FAO no es la única en este caso. La EEI no encontró ejemplo alguno de otras organizaciones de las Naciones Unidas que lo hagan. En algunas cumbres ha habido organismos principales para diferentes capítulos, pero el trabajo conjunto o el examen de la labor de otras organizaciones en la fase de borrador no es lo habitual, ya se trate de políticas y legislación sobre propiedad intelectual u océanos.

753. **Recomendación 4.5:** En nombre de sus Miembros, los órganos rectores de la FAO deberían examinar los instrumentos internacionales que están en fase de elaboración en otros lugares, para influir en los foros de toma de decisiones de estos organismos.

754. Pueden celebrarse convenios y acuerdos que establezcan comisiones a tenor del Artículo XIV de la Constitución. Pueden establecerse comisiones y comités internos de la FAO bajo la autoridad de la Conferencia o del Consejo, al amparo del Artículo VI de la Constitución. Hay una creciente insatisfacción respecto a determinadas disposiciones administrativas de la FAO por parte de varias comisiones. Muchos organismos agrícolas intergubernamentales se han registrado de manera independiente de la FAO y algunos otros se están planteando poner fin a su incorporación bajo los auspicios de la FAO. Estas disposiciones administrativas exigen la aplicación del Reglamento Financiero de la FAO, la detentación de todos los fondos por la FAO y el nombramiento de las Secretarías por el Director General ateniéndose a las normas y condiciones de servicio de la FAO. La EEI ha escuchado la crítica de que la FAO está excesivamente preocupada por el control administrativo, aplicado a organismos que deseaban autonomía dentro de la familia de la FAO. Al parecer la FAO no estaba dispuesta a dejar que estos organismos accedieran a la madurez permaneciendo al mismo tiempo en esa familia. De hecho, generalmente se exige incluso que sus documentos principales pasen por los mismos procedimientos internos de autorización a nivel de la Secretaría que los documentos destinados a las reuniones de la FAO.

755. La prestación de servicios a los acuerdos existentes está representando una parte en continuo aumento del presupuesto técnico de la FAO, y ello limita la flexibilidad de la

Organización para actuar en nuevas áreas de legislación. Se plantea pues la necesidad de determinar si los Miembros deberían identificarse más con estos acuerdos y avanzar gradualmente hacia un autogobierno y una autofinanciación. Esto requeriría un cambio de los Textos fundamentales de la FAO. Las ventajas de permanecer en el marco de la FAO pueden abarcar las economías derivadas de la prestación de servicios a las Secretarías y los Estados Miembros, el apoyo técnico, la coherencia con la creación de capacidad y a veces el acceso mundial. La FAO tiene una función evidente de reguladora de los organismos registrados y auspiciadora de su existencia jurídica. No obstante, puede ser necesario un término medio entre esto y la situación actual, en el que sean administrados y controlados básicamente como si formasen parte de la FAO.

756. **Recomendación 4.6:** Debería realizarse un estudio para permitir que la FAO establezca órganos con un alto grado de autogobierno y financiación que permanezcan en el marco de la FAO (ello podría implicar la adopción de una alternativa al Artículo XIV).

Refuerzo de la arquitectura funcional de los órganos rectores

La Conferencia de la FAO

757. **Recomendación 4.7:** No se propone ningún cambio en el papel básico de la Conferencia, pero sí se proponen reorientaciones importantes para que pueda cumplir mejor su función e incite más a una participación activa a nivel ministerial. El Estado mundial de la agricultura y la alimentación debería continuar siendo el elemento clave objeto de examen. Los períodos de sesiones de la Conferencia deberían organizarse de tal manera que estimulen el debate entre los ministros sobre estas cuestiones clave, dejando de lado (siempre que sea posible) los discursos tradicionales. De este modo, se reforzaría el papel de la Conferencia como foro mundial supremo para alcanzar una coherencia de las políticas y una acción mundiales en los sectores de la alimentación y la agricultura, y su papel en la decisión del presupuesto y las prioridades generales de la Organización pasaría a ser más eficaz y eficiente.

- a) El debate sobre el Estado mundial de la agricultura y la alimentación se verá reforzado si:
 - i) se centra cada Conferencia en uno o dos temas mundiales importantes;
 - ii) se la reciben contribuciones sobre políticas directamente de los comités técnicos del consejo, que pasarán a ser comités técnicos de la Conferencia (véase más adelante);
 - iii) se invita a expertos independientes a dirigirse a la Conferencia sobre cuestiones relativas al estado de la agricultura y la alimentación;
 - iv) se siguen desarrollando los temas principales de la Conferencia en el marco de actos colaterales.
- b) El papel de la Conferencia en la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura, y como defensora de los hambrientos y de quienes dependen de la agricultura, se verá reforzado también por el examen de la normativa mundial que se esté elaborando no sólo en la FAO sino también en otros foros internacionales. Normalmente este examen se realizará en primer lugar en uno de los comités técnicos, que asesorará a la Conferencia al respecto.
- c) La Conferencia desempeñará más eficazmente su papel en la determinación del presupuesto y las prioridades generales de la Organización si se adelanta la fecha de celebración de la Conferencia a mayo/junio del segundo año de cada bienio. La Conferencia decidirá entonces el nivel presupuestario y se elaborará el programa de trabajo más detallado para su examen por el Consejo en octubre o noviembre, lo cual permitirá ganar notablemente en eficacia en el proceso y facilitar la aplicación de un programa de trabajo acordado (véase el Capítulo 7).

El Consejo

758. El Consejo es un elemento crucial de la estructura de gobierno de la FAO. Tiene poderes amplios que le atribuyen los Textos fundamentales, y la capacidad de ejercer estas funciones, siempre que esté dispuesto a utilizarlos. En las entrevistas y cuestionarios, muchos Miembros indicaron a la EEI que creían que la FAO funcionaría de manera más eficaz y eficiente si el Consejo se reestructurase como consejo ejecutivo de unos treinta miembros, representativo de la diversidad de Miembros de la FAO. Este enfoque se ajustaría plenamente a la mejor práctica recomendada por los consultores de gestión y utilizada en muchas organizaciones del sector público, ONG y otras organizaciones de las Naciones Unidas. La OMS, por ejemplo, tiene un Consejo Ejecutivo de 34 miembros formado por especialistas en sanidad. Aunque esta opinión tiene muchas ventajas importantes, continúa habiendo algunos Miembros que no están a favor de realizar un paso importante de este tipo en este momento. También se han formulado reservas respecto a si un órgano más pequeño de este tipo podría representar adecuadamente al conjunto de los Miembros. Esta actitud es otro elemento indicativo de la actual falta de confianza que reina en la Organización y que se ha descrito detalladamente antes.

759. La EEI está convencida de que la creación de un entorno que fomente esta confianza mutua es de capital importancia. Por ello no recomiendan en esta primera fase de reforma cambios institucionales atrevidos en la actual estructura de gobernanza, como adoptar la opción de un “Consejo Ejecutivo”. Las recomendaciones apuntan, no obstante, a definiciones concretas de las funciones de los distintos órganos rectores y comités técnicos así como de las líneas de autoridad y adopción de decisiones entre ellos. La EEI recomienda que se realice una revisión independiente completa de los resultados de la gobernanza al cabo de seis años, momento en el que debería haberse establecido un mejor nivel de confianza entre los Miembros (véase la Recomendación 4.1). En ese momento, deberían considerarse varias otras opciones de estructura de gobierno (incluida la de un consejo ejecutivo) a la luz de la experiencia práctica obtenida con la introducción del amplio conjunto de recomendaciones de la EEI. Tanto ahora como en el futuro, el objetivo, que como se ha señalado anteriormente era la opinión predominante en las entrevistas de la EEI con los Miembros, es que la FAO introduzca escalonadamente de una estructura más ágil, moderna, de tipo empresarial y menos burocrática para su proceso de toma de decisiones.

760. **Recomendación 4.8:** La EEI recomienda que en esta primera fase de reforma de la estructura de gobierno, el Consejo asuma el papel de brazo ejecutivo de los órganos rectores. De esta forma, los debates y decisiones sobre gobernanza mundial se producirán en la Conferencia de la FAO, y los comités técnicos y el Consejo supervisarán el programa de trabajo de la Organización. Los solapamientos costosos de los debates de los Comités del Programa y de Finanzas, el Consejo y las Conferencias se reducirán. Para alcanzar este objetivo, se recomienda que:

- a) El Consejo se reúna con mayor frecuencia (hasta cuatro veces al año), pero durante periodos de sesiones más breves. Esto permitiría abordar cuestiones importantes de manera regular y sistemática, con un programa menos formal establecido con la participación activa de los Miembros;
- b) El Consejo deje de considerar cuestiones relativas a la gobernanza mundial, los tratados y los convenios, incluido el Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Dichas cuestiones serán debatidas en los comités técnicos y la Conferencia. De esta forma se tendría en cuenta la composición limitada del Consejo, cuyos miembros no son especialistas, y se contribuiría a eliminar la duplicación de debates.
- c) El Consejo debata todas las cuestiones previamente examinadas en los Comités del Programa y de Finanzas sobre la base de las recomendaciones del Comité, y no basándose en los documentos originales, incluido el Programa de Trabajo y Presupuesto. Con ello se reduciría el grado de duplicación de los debates, se fomentaría una toma de decisiones más eficaz y centrada y se estimularía un debate más sustantivo y menos politizado.

- d) El Consejo reciba los informes de los comités técnicos y de las Conferencias Regionales sobre las prioridades de trabajo y sobre cuestiones programáticas y presupuestarias. Los tendría en cuenta en sus recomendaciones a la Conferencia y en su decisión final sobre el programa de trabajo bienal. Estos informes habrían sido examinados previamente en el Comité del Programa.
- e) El Consejo ejerza, en nombre de la Conferencia, las siguientes funciones de gobernanza indicadas anteriormente:
 - i) un papel principal en la definición y el asesoramiento sobre:
 - 1) estrategia e indicadores de los resultados de los órganos rectores;
 - 2) supervisión e informes sobre los resultados en base a esos indicadores;
 - 3) estrategia, prioridades y presupuesto de la Organización;
 - ii) acordar el programa de trabajo general;
 - iii) decidir los cambios organizativos importantes;
 - iv) supervisar la aplicación de las decisiones de la estructura de gobierno;
 - v) realizar una supervisión que garantice que:
 - 1) la Organización actúe dentro de su marco financiero y legal;
 - 2) haya una evaluación transparente e independiente del rendimiento de la Organización y su contribución a los resultados y repercusiones previstos;
 - 3) haya sistemas de gestión y presupuestación basados en los resultados que estén en funcionamiento;
 - 4) existan políticas y sistemas de recursos humanos, tecnología de la información y la comunicación, contratación y compras, etc., que sean funcionales y adecuados para sus fines;
 - 5) los recursos extrapresupuestarios contribuyan eficazmente a los objetivos prioritarios de la Organización;
 - 6) los resultados de la Administración se supervisen sobre la base de los objetivos correspondientes establecidos.
- f) El Consejo deje de reunirse inmediatamente antes de la Conferencia, puesto que se ha observado que esto tan sólo produce un debate que luego se repite en las comisiones de la Conferencia. Por consiguiente, se suprimiría la obligación de que el Consejo examine determinados documentos y los transmita formalmente a la Conferencia.
- g) Puesto que se pretende que el Consejo pase a actuar como un órgano ejecutivo y que las políticas se debatan en los comités técnicos y la Conferencia, se considere la posibilidad de retirar el derecho de voz a los observadores que no representen a grupos regionales.
- h) El Consejo, como otros órganos rectores, disponga de recursos limitados para solicitar un asesoramiento independiente (véase más adelante).

Comités del Programa y de Finanzas

761. **Recomendación 4.9:** El principal apoyo para la labor del Consejo procederá de los Comités del Programa y de Finanzas:

- a) Cada comité se reunirá con mayor frecuencia y durante periodos de sesiones más cortos que los actuales. Se prepararán los programas y los documentos de base resaltando las cuestiones cruciales.
- b) En los pocos casos en que se solapen temas del programa, como los del presupuesto, los dos comités se reunirán en una sesión conjunta, con lo que se evitará la duplicación de debates que se daba en el pasado.
- c) Los memorandos de los comités cubrirán solamente las recomendaciones al Consejo, dejarán de resumir el debate y se elaborarán bajo la autoridad de sus Presidentes (véase más adelante).
- d) Con objeto de aumentar la transparencia, además de los seminarios abiertos del Presidente Independiente (véase más arriba), las sesiones se retransmitirán en Internet para los Miembros de la FAO exclusivamente, y las grabaciones sonoras se podrán consultar en el sitio web;

- e) Se volverán a aplicar los criterios de competencia para la selección de los miembros de estos comités, en consonancia con lo establecido en los Textos fundamentales.

762. Se mantendrá el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) en la arquitectura reforzada. Con objeto de aumentar la imparcialidad de su papel, se recomienda que el nombramiento del Asesor jurídico se someta a las consultas oportunas con el Consejo.

Potenciación del papel de liderazgo y de gestión del Presidente Independiente del Consejo en la estructura de gobierno

763. **Recomendación 4.10A:** El Presidente Independiente del Consejo sería elegido, como es el caso actualmente, para un periodo de dos años, pero con la posibilidad de prorrogar su del mandato una sola vez por otro periodo de dos años. Actuaría para reforzar el funcionamiento de los órganos rectores, tanto en su cometido de gobernanza mundial como de supervisión interna. Respetará plenamente la delimitación clara de las líneas de competencia de la Administración y los órganos rectores de la FAO. Como consecuencia, las funciones del Presidente Independiente, director de la estructura de gobernanza que ejerce su autoridad política para fijar orientaciones estratégicas claras, y las del Director General, que dirige la labor de la Secretaría en consonancia con las decisiones de los órganos rectores, se complementará mutuamente y proporcionarán coherencia y sinergias en beneficio de la Organización. Tratará de liderar y catalizar firmemente el establecimiento de un clima de entendimiento y confianza entre los Miembros. Tendrá por misión inmediata esencia guiar el delicado proceso y la labor del Grupo de trabajo conjunto al que se encomiende la elaboración del Plan de Acción Inmediata (véase la Recomendación 1.1) y, en particular, tender puentes hacia una nueva visión y estrategia común destinada a que la FAO “responda a las necesidades y retos del s. XXI”. Esta misión inmediata requeriría una presencia casi continua en Roma durante la formulación del Plan de Acción Inmediata y, por consiguiente, una presencia considerablemente mayor que en los últimos tiempos. El incremento de las funciones previstas para el Presidente Independiente implica lo siguiente:

- a) Presidir todas las reuniones del Consejo y las reuniones conjuntas de los Comités del Programa y de Finanzas.
- b) Llevar a cabo consultas oficiosas respecto a cuestiones pendientes, actuando como honrado mediador y buscando los puntos comunes entre las partes; convocar reuniones especiales cuando sea necesario, como parte de las medidas de creación de confianza que se han mencionado anteriormente; y asegurar una mejor preparación e identificación de la estructura de gobierno con todas las reuniones oficiales de la Organización.
- c) Supervisar los procedimientos de selección de los miembros de los órganos rectores para asegurar su trabajo eficaz, lo cual puede incluir medidas adecuadas de integración y formación.
- d) Garantizar que se recurre a expertos independientes, según sea necesario, para los órganos técnicos y rectores.
- e) Actuar de enlace con los presidentes de los comités técnicos (véase más adelante) para asegurar una contribución eficaz de estos órganos.
- f) Mantener frecuentes contactos con el Director General y los altos directivos, con objeto de reforzar la relación y crear confianza entre la estructura de gobierno y la Administración.
- g) Establecer grupos de trabajo y de acción, según sea necesario, para respaldar la labor de la estructura de gobierno dentro del presupuesto operativo establecido para los órganos rectores.
- h) Hacer participar a la estructura de gobierno en la preparación y los programas de todos los períodos de sesiones y comités técnicos de los órganos rectores, y esforzarse por mejorar las deliberaciones de la estructura de gobierno incorporando las mejores prácticas aceptadas a nivel internacional, tales como el sentimiento de identificación, la eficacia, la transparencia, la coherencia y la responsabilidad.

764. El Presidente contará con la ayuda de una pequeña secretaría para la estructura de gobierno, completamente independiente, que dependerá únicamente de los órganos rectores. Esta secretaría respaldará al Presidente y a los países miembros en el cumplimiento de todas las funciones de la estructura de gobierno. También realizará la investigación necesaria y la supervisión de la preparación de los documentos de base o sobre políticas. Al realizar dichas tareas, debería velar por que se llame la atención de los órganos rectores sobre las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo. Se prevé que esta secretaría tenga como mínimo cuatro puestos profesionales (uno de nivel D). La secretaría se encargaría de los informes dirigidos a los diversos presidentes para la preparación de memorandos en los que consten las decisiones de las reuniones. Estos informes dejarán de ser aprobados por la Secretaría de la FAO.

765. **Recomendación 4.10B:** El desempeño de las funciones del Presidente Independiente y de su pequeña secretaría será financiado con un presupuesto aparte independiente asignado por los órganos rectores. Dicho presupuesto también permitiría contratar asesores independientes para los órganos rectores, incluidos los comités técnicos. Nótese que actualmente varios miembros del personal de la FAO trabajan a tiempo completo o parcial para los órganos rectores. Por consiguiente, el establecimiento de la secretaría independiente debería considerarse –al menos en cierta medida– como una reasignación de recursos y no como financiación adicional.

766. El liderazgo y la continuidad del órgano rector obtenidos de esta forma, incluida una pequeña secretaría aparte, serán de gran ayuda para evitar en el futuro la ambigüedad entre los papeles de la estructura de gobierno y los de la Administración, y contribuirán por tanto de manera importante a la creación de confianza. Sería un cambio innovador en el sistema de las Naciones Unidas, pero de carácter paralelo a la mejor práctica aplicada en instituciones públicas.

Comités técnicos

767. **Recomendación 4.11:** El papel de los comités técnicos del Consejo es fundamental para el desarrollo del papel de la FAO en la gobernanza mundial en el sentido de una mayor coherencia de las políticas y de los acuerdos internacionales. Es necesario que se centren menos en el funcionamiento de la Secretaría de la FAO y que pasen a ser los foros principales para la consideración de las cuestiones de políticas, legislativas y técnicas, y para recomendar a los órganos rectores las políticas y programas que la FAO debería seguir en sus respectivas áreas de competencias:

- a) Para preparar las decisiones de la Conferencia, deberían continuar presentando informes sobre cuestiones programáticas y presupuestarias al Consejo y, previa enmienda a los Textos fundamentales de la FAO, presentar informes directamente a la Conferencia sobre las áreas de las políticas vinculadas a su mandato. No se espera del Consejo, que no es un órgano especializado y no incluye a todos los Miembros, que añada valor en esta área de políticas, sino que se centre en las funciones ejecutivas;
- b) Las reuniones ministeriales son especialmente apropiadas para los sectores forestal, pesquero y ganadero, y cuando hay un tema mundial importante en el programa. Deberían abordar estrictamente las cuestiones de políticas que requieren una atención mundial y reunirse solamente cuando haya cuestiones de este tipo por debatir. El trabajo técnico debería continuar realizándose en los comités. Las reuniones ministeriales deberían celebrarse inmediatamente después de las de los comités y recibir las recomendaciones sobre políticas de los comités técnicos para refrendarlas. Estas recomendaciones refrendadas constituirían el documento examinado por la Conferencia de la FAO, el cual contaría con el aval de los ministros del sector (se requiere un cambio de los Textos fundamentales a tal efecto);
- c) Debería contemplarse la reestructuración del COAG en cuatro segmentos bien diferenciados: cultivos, ganadería, gestión de recursos naturales y política agrícola, con objeto de asegurar que se preste plena atención a la totalidad del programa de la FAO. Dentro de los segmentos debería prestarse atención de manera flexible a las cuestiones de reciente aparición. El COAG debería dejar de debatir el Informe sobre

- la ejecución del programa, y el debate sobre el Programa de Trabajo y Presupuesto no debería tener carácter general sino mantenerse en los segmentos especializados;
- d) Debería celebrarse más reuniones de grupos de expertos de alto nivel inmediatamente antes de las de los comités, lo que brindaría una oportunidad informal para que los miembros de comité entraran en contacto con expertos de alto nivel antes del inicio formal de las reuniones. Los comités deberían poder recurrir también a expertos externos a través del Presidente del Consejo (véase más arriba);
 - e) Los períodos de sesiones oficiales deberían acortarse y deberían celebrarse más seminarios/debates oficiosos, fomentando la participación de representantes no gubernamentales;
 - f) El Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) debería celebrar sus períodos de sesiones, a partir de ahora, en Ginebra, fomentando con ello la participación de delegados en la OMC y la UNCTAD u organizando reuniones conjuntas con estas dos organizaciones. Esto añadiría valor a los debates actuales sobre problemas de productos básicos que figuran en los programas de las tres organizaciones, reduciría los solapamientos y fomentaría las sinergias y la comprensión mutua. La EEI tomó nota las reservas del Comité del Programa sobre esta recomendación de la evaluación de los productos básicos y el comercio. Sin embargo, considera que la sugerencia de una reunión en Ginebra no va en detrimento del papel de la FAO en cuestiones de comercio, sobre el que existen opiniones diferentes entre los Miembros, ni reduce la atención prestada a los productos básicos. Los períodos de sesiones deberían centrarse en analizar los problemas y oportunidades de la cooperación internacional sobre productos básicos, en relación con los cuales la FAO tiene un papel legítimo y reconocido. Los Grupos intergubernamentales (IGG sobre fibras duras, carne, etc.) no deberían reunirse, como ocurre en la actualidad, de manera regular, sino tan sólo cuando sea necesario. Pueden convocarse reuniones de ámbito regional cuando sea apropiado. La convocatoria de reuniones inmediatamente antes o después del CCP facilitaría la intervención de especialistas en las reuniones principales. Los seminarios oficiosos a que se hizo referencia antes serán especialmente importantes para reimpulsar el CCP, al incluir una representación de la industria y de la sociedad civil. De esta forma, el CCP no sólo cumpliría un papel en materia de políticas sino también un papel de creación de capacidad en cuestiones agrícolas para los negociadores comerciales y los grupos de presión, así como en el comercio para los especialistas en agricultura y productos básicos;
 - g) Los órganos rectores de las principales organizaciones de tratados y acuerdos carecen de un mecanismo de presentación de informes a los órganos rectores de la FAO y deberían tener acceso directo a los comités correspondientes del Consejo (ello requiere una especificación en los Textos fundamentales).

768. Los presidentes de los comités deberían elegirse en función de su competencia técnica y deberían tener continuidad en su cargo entre los períodos de sesiones. Deberían trabajar en estrecha consulta con el Presidente Independiente del Consejo y presentarle informes. Es especialmente importante que los programas de los comités técnicos sean elaborados en estrecha consulta con los miembros; los presidentes, en colaboración con el Presidente del Consejo, deberían velar por ello. Para asegurar su eficacia, las reuniones de los comités técnicos requieren documentos técnicos de calidad. Estos documentos serán proporcionados en la mayoría de los casos por la Administración, pero incumbe al Presidente asegurar que se soliciten y se elaboren los documentos necesarios. Si es preciso, el presidente debe poder recabar asesoramiento externo para la preparación de los documentos y presentaciones de asesores sobre cuestiones clave.

769. Los informes de los comités deberían abordar recomendaciones y ser elaborados bajo la autoridad del presidente. Deberían tener dos partes. La primera debería contener recomendaciones sobre el programa y el presupuesto destinadas al Consejo. La segunda debería determinar políticas generales que deban ser abordadas por la Conferencia. Deberían elaborarse, bajo la autoridad del Presidente del Consejo, y con mucha antelación respecto a la Conferencia, resúmenes que incluyan

las recomendaciones sobre políticas realizadas por todos los comités técnicos, con indicaciones claras sobre prioridades y costes, y deberían enviarse a los Miembros. Los presidentes de los comités técnicos deberían estar presentes en los períodos de sesiones del Consejo y de la Conferencia en los que se presenten sus informes y deberían estar dispuestos a realizar aclaraciones.

Conferencias ministeriales

770. **Recomendación 4.12:** Además de las Conferencias ministeriales celebradas en coordinación con los comités técnicos, el Consejo debería mantener y reforzar su papel en la convocatoria de reuniones ministeriales sobre temas de importancia mundial en los que pueda ser beneficiosa la existencia de acuerdos, disposiciones y códigos de conducta internacionales u otras formas de cooperación internacional concertada.

Conferencias Regionales

771. La EEI toma nota de la opinión mayoritaria en cuanto a que, tal como están concebidas actualmente, los resultados de las Conferencias Regionales han sido inadecuados. Asimismo se hace eco de una opinión extendida según la cual, con determinados cambios, las Conferencias Regionales podrían desempeñar un papel útil en la gobernanza regional y la estructura de gobierno de la FAO.

772. **Recomendación 4.13:** De manera experimental (sujeta a una evaluación independiente al cabo de seis años), las Conferencias Regionales deberían mantenerse y reforzarse. Los objetivos principales de la Conferencia Regional deberían ser llegar a un acuerdo para una acción concertada a nivel regional o subregional, contribuir desde una perspectiva regional a las cuestiones de gobernanza mundial y definir áreas de prioridad para las labores normativas y de políticas en la región. A diferencia del modelo de la OMS, no tendrían un papel directo de toma de decisiones sino que actuarían como asesores del Consejo o de la Conferencia (al igual que los comités técnicos), integrando así la perspectiva regional a la gobernanza mundial y a la toma de decisiones a nivel central. Se proponen las siguientes medidas:

- a) Deberían pasar a formar parte de la estructura de gobierno de la FAO y, como hacen los comités técnicos, presentar informes a la Conferencia sobre cuestiones de gobernanza mundial y regional, y al Consejo sobre cuestiones programáticas y presupuestarias, incluidas las prioridades de ámbito regional para el uso de fondos extrapresupuestarios;
- b) La Oficina Regional, en estrecha consulta con los Gobiernos, debería establecer un programa concreto y centrado para la Conferencia Regional, que aborde cuestiones regionales importantes;
- c) Deberían elaborarse, bajo la autoridad del Presidente Independiente del Consejo, y con mucha antelación respecto a la Conferencia, resúmenes que incluyan las recomendaciones sobre políticas de todas las Conferencias Regionales, con indicaciones claras de prioridades y costes, y deberían enviarse a los Miembros. Los Presidentes de las Conferencias Regionales o las personas nombradas por ellos deberían estar presentes en los períodos de sesiones del Consejo y de la Conferencia en los que se presenten sus informes y deberían hacer las aclaraciones que fueran necesarias.

Otras medidas para mejorar el funcionamiento de la estructura de gobierno

773. **Recomendación 4.14: Un contrato de resultados para la estructura de gobierno:** Los órganos rectores deberían establecer un contrato de resultados a medio plazo para sí mismos sobre lo que pretenden conseguir, una serie de prioridades en la gobernanza, un calendario indicativo y eventualmente unos objetivos de eficacia. Este contrato formaría parte de la documentación de planificación a medio plazo de la Organización y se supervisarían de los progresos realizados informando al respecto con un examen independiente principal de los resultados al cabo de seis años (véase la Recomendación 4.1). Así pues, se proporcionaría un marco para que los países

miembros de la FAO juzgaran no sólo los resultados de la Secretaría y la Administración de la Organización, sino también los de sus órganos rectores, abordando dos aspectos:

- a) el programa de gobernanza mundial;
- b) la gobernanza ejecutiva de la FAO.

774. Estos contratos sobre los resultados están pasando a ser actualmente una característica estándar en el mundo empresarial, y un número creciente de consejos del sector público y no gubernamental están estableciendo también estos objetivos para sí mismos y para la valoración de los resultados en relación con ellos, al igual que los Gobiernos nacionales. En la comunidad internacional, esto situaría a la FAO en primera línea de las reformas de las estructuras de gobierno.

775. Deben abordarse también los elementos de gobernanza mundial de este programa. Sobre la base de un estudio de la situación de la legislación mundial sobre alimentación y agricultura, los órganos rectores deberían determinar las áreas de alta prioridad que requieren una coherencia de políticas internacionales y acuerdos, y en las que la FAO debería ser proactiva (véase la Recomendación 4.4). Deberían examinarse los proyectos de tratados y acuerdos que se estén negociando fuera de la FAO (véase la Recomendación 4.5). Es probable que el cambio climático sea una de las áreas en las que los órganos rectores de la FAO, y no simplemente la Secretaría, deban desempeñar un papel proactivo (aunque generalmente no sea de primer plano). Los criterios incluirán el grado de importancia global para la alimentación y la agricultura, las poblaciones dependientes, y el grado en el que otros órganos rectores estén dispuestos a colaborar. En el establecimiento de prioridades, serán también criterios cruciales la capacidad de la Secretaría de la FAO de respaldar los debates y las capacidades de los propios órganos rectores.

776. **Recomendación 4.15: Mejora de los procedimientos de gobernanza.** Deberán hacerse todos los esfuerzos posibles para incorporar las mejores prácticas de gobernanza internacionalmente aceptadas, como el sentimiento de identificación, la eficacia, la transparencia, la coherencia y la responsabilidad. Entre las medidas recomendadas, junto al papel proactivo del Presidente Independiente del Consejo, cabe destacar las siguientes:

- a) Un examen crítico de los resultados de los órganos rectores al menos cada cuatro años, facilitado por el Presidente Independiente del Consejo y con la participación de expertos externos independientes;
- b) Desarrollo de prácticas proactivas para establecer programas, examinando los Textos fundamentales para determinar si puede reducirse el número de temas que figuran sistemáticamente en el programa;
- c) El Presidente o un relator deberían elaborar informes. Las decisiones deberían acordarse durante las reuniones pero no así el texto del memorando, que debería centrarse en esas decisiones. El memorando se presentará bajo la autoridad del Presidente con la ayuda de la secretaria de la estructura de gobierno. Pueden proporcionarse transcripciones literales o las grabaciones de los períodos de sesiones, a través de Internet. La EEI recomienda encarecidamente la eliminación de los comités de redacción formales. Requieren mucho tiempo, costosos, poco ágiles e ineficientes. Si los países miembros consideran que los memorandos son incorrectos, podrán solicitar una corrección directamente al Presidente o en el siguiente período de sesiones (como se ha hecho para el Comité del Consejo encargado de la EEI).

777. **Recomendación 4.16: Consenso:** El deseo de consenso se ha convertido en un compromiso incómodo y ha llegado demasiado lejos. Si un número muy reducido de Miembros bloquea decisiones importantes, como la del nivel del presupuesto, la Conferencia debería recurrir a la votación.

778. **Selección de los presidentes de todos los comités y de los Comités del Programa y de Finanzas:** El mantenimiento del equilibrio regional y la rotación entre la OCDE y el Grupo de los 77 es importante para la selección de los Presidentes del Consejo, así como de los presidentes de los comités técnicos. En la actualidad, y en contra de lo estipulado en los Textos fundamentales, la

elección de los presidentes y miembros de los Comités del Programa y de Finanzas está dominada por factores políticos, sin que se tenga en cuenta la competencia de los candidatos. La falta del amplio conocimiento técnico general necesario por parte de algunos miembros del Comité del Programa, y la frecuente insuficiencia del dominio de las cuestiones financieras y administrativas por parte de algunos miembros del Comité de Finanzas son ciertamente factores que han limitado la eficacia de estos órganos.

779. **Recomendación 4.17:** El concepto de equilibrio regional entre los países miembros, así como la rotación, deberían mantenerse como criterios importantes en la selección de los presidentes de todos los comités y de los miembros de los Comités del Programa y de Finanzas. Un criterio de igual importancia para que la estructura de gobierno lleve a cabo sus funciones eficazmente, es la cuestión de la competencia y experiencia en materias económicas, sociales y técnicas relativas a los diversos campos de actividad de la Organización, así como la experiencia en cuestiones administrativas y financieras (estos requisitos ya figuran en los Textos fundamentales). Las regiones deberían presentar una lista de candidatos a un panel de miembros nombrado por el Consejo, que debería representar a los siete grupos regionales. Este panel se encargará de examinar la competencia de los candidatos y de comunicar a los Miembros cuál de los candidatos propuestos consideran conjuntamente que esté más capacitado para desempeñar las funciones.

780. **Composición de las agrupaciones regionales:** La EEI ha señalado las diversas anomalías y desequilibrios relativos a la composición de las agrupaciones regionales a efectos de la elección del Consejo y sus órganos auxiliares. Esta cuestión no se ha abordado en el pasado por los órganos rectores, probablemente debido a su naturaleza política muy sensible y a las reservas de los Miembros que perderían influencia con cualquier nuevo sistema. No hay ninguna práctica estándar respecto a las agrupaciones regionales en el sistema de las Naciones Unidas. Todo intento de apartarse de la estructura actual tendría que ponderar necesariamente las realidades económicas y políticas que llevaron a su establecimiento, y el hecho de que no ha sido cuestionado oficialmente desde que se creó la Organización.

781. **Recomendación 4.18:** El Presidente Independiente del Consejo debería evacuar consultas con los miembros respecto a esta importante cuestión y crear un grupo especial para analizar diferentes opciones de agrupación.

782. **Participación de la sociedad civil y representantes del sector privado:** Las ONG registradas que representan a la sociedad civil y el sector empresarial participan en las reuniones de la FAO como observadores y se les permite hablar después de los Miembros. La FAO ha celebrado también reuniones paralelas para las ONG/OSC e intercambios oficiosos en los que las delegaciones de Gobiernos y de ONG han pedido intercambiar opiniones. Como se ha comentado antes, en la elaboración de algunos instrumentos internacionales han intervenido intensamente ONG.

783. **Recomendación 4.19:** Para los comités técnicos, debería ser una práctica más habitual la celebración de reuniones oficiosas de uno o dos días de duración, abiertas a una representación más amplia antes de iniciar la reunión oficial. En esta estructura podrían incorporarse también grupos de expertos.

784. La Conferencia debería continuar estando abierta a la participación de observadores reconocidos de las ONG en representación de la sociedad civil y al sector empresarial, y estos observadores deberían continuar teniendo voz. Además, con el establecimiento de un programa más dinámico de la Conferencia, debería considerarse la posibilidad de organizar uno o varios foros mundiales paralelos para grupos de interés no gubernamentales.

785. **Intercambio entre la FAO y otros órganos rectores, en especial las Naciones Unidas en Nueva York:** El liderazgo en muchos ámbitos del sistema de las Naciones Unidas corresponde a las Naciones Unidas en Nueva York. Es importante que los miembros de los órganos rectores de

la FAO interactúen con sus homólogos de Nueva York de manera oficiosa, basándose en grupos regionales y en áreas de interés común, como los océanos y los bosques.

786. **Elección del Director General:** El Director General es nombrado actualmente para un período de seis años, con una posible prórroga del mandato por otros cuatro años, aunque esta disposición ha sido enmendada varias veces en el pasado. Al final de su mandato actual, el Director General habrá ocupado el cargo durante 18 años, al igual que ocurrió con su predecesor. Está claro que una situación en la que hay dos Directores Generales en 36 años no beneficia a largo plazo a la Organización. En el pasado, la duración del mandato del Director General ha sido modificada bajo algunos Directores Generales, puesto que los titulares del cargo han maniobrado para ser reelegidos. El actual Director General fue reelegido durante la Conferencia de 2005, en la que se revisó el Artículo VII de la Constitución, que solo permite ser reelegido una vez por otro mandato de cuatro años. Ha dejado claro que no pretende volver a presentar su candidatura tras su mandato actual. Ha llegado el momento, pues, de consolidar esta decisión, aumentar la objetividad y reducir en cierta medida la politización del proceso de elección y nombramiento. Procede profesionalizar los actuales procedimientos de nombramiento, en consonancia con las mejores prácticas al respecto.

787. **Recomendación 4.20:** Debería elaborarse profesionalmente una descripción del puesto de trabajo y del perfil de competencia para el cargo de Director General y debería publicitarse ampliamente la convocatoria. Los candidatos deberían tener la oportunidad de dirigirse al Consejo para presentar sus ideas en cuanto a objetivos, opiniones y visión de la Organización, y para responder a las preguntas de los miembros. Además:

- a) por lo que respecta al mandato para el cargo, y en consonancia con la opinión mayoritaria determinada en las entrevistas y el cuestionario sobre gobernanza, la EEI recomienda una duración de cuatro años, con la posibilidad de una única reelección para un segundo mandato de cuatro años;
- b) para evitar que el Director General, mientras ocupa el cargo, intente cambiar la Constitución para prolongar su mandato, la EEI recomienda que se modifiquen los Textos fundamentales en el sentido de exigir una mayoría de dos tercios del total de los Miembros (en vez de los miembros presentes y votantes) para toda enmienda constitucional relativa a la duración del mandato del Director General.

788. **La financiación extrapresupuestaria** refleja en gran parte las prioridades de quienes contribuyen aportando recursos, ya sea a fondos fiduciarios unilaterales o financiados por donantes. Estos recursos, que suponen casi la mitad del total de recursos de la Organización, sólo han sido objeto de supervisión por la estructura de gobierno de manera marginal. (En el Capítulo 7 se examine detenidamente esta cuestión y se hacen recomendaciones sobre la forma en que se puede lograr que la financiación extrapresupuestaria sea más acorde con las prioridades fundamentales de la Organización.) Se espera que la mejora de la coherencia de las políticas y la supervisión de los fondos extrapresupuestarios contribuyan también a reforzar la confianza de los Miembros. Las recomendaciones de la EEI incluyen lo siguiente:

- a) alineación de los recursos extrapresupuestarios con las prioridades de la FAO a través de su uso exclusivo en apoyo de las cuestiones prioritarias acordadas y los marcos de prioridad a medio plazo nacionales;
- b) mayor integración en el marco del programa y el presupuesto (en el Capítulo 6 se propone también que se incorporen a la misma línea de gestión que el presupuesto del Programa Ordinario);
- c) aumento de la financiación común en consonancia con las buenas prácticas de donantes según se especifica en la Declaración de París.

789. **Supervisión – auditoría y evaluación:** En el Capítulo 7 se aborda la evaluación y la auditoría. La Recomendación 7.9 indica que el Auditor Interno (Inspector General) debería tener acceso directo al Comité de Finanzas, así como lo siguiente:

- a) El comité de auditoría interna debería estar formado en su totalidad por expertos independientes y debería informar al Director General, pero presentar también

informes directamente a los órganos rectores. La composición del comité debería ser acordada conjuntamente por el Comité de Finanzas y el Director General.

- b) Los planes de trabajo de auditoría de la FAO deberían presentarse a los órganos rectores de conformidad con las normas del Instituto de Auditores Internos.

790. La Recomendación 7.9 establece también que los órganos rectores deberían encomendar específicamente al Auditor Externo de la FAO que realice auditorías regularmente del funcionamiento de la Administración superior de la Organización, y que los órganos rectores deberían asegurar la financiación adecuada de esta labor.

791. En consonancia con la opinión de los Miembros, expresada en el cuestionario sobre gobernanza, se contempla un refuerzo de la relación entre la evaluación y los órganos rectores, en la línea del modelo del FIDA. Con arreglo a este modelo, se aplicarán las disposiciones institucionales apropiadas para garantizar que se establezcan también vínculos internos fuertes de retorno de información para el aprendizaje y la mejora a nivel organizativo. La EEI está convencida de que este bucle de aprendizaje será más fuerte cuando la evaluación se establezca mediante una oficina distinta e independiente que presente informes directamente a los órganos rectores (véanse las Recomendaciones 7.9 y 7.10). El Servicio de Evaluación de la FAO tiene actualmente una línea de información directa a los órganos rectores, a través del Comité del Programa. Es deseable que se refuerce este vínculo con los órganos rectores que toman decisiones sobre los programas.

Capítulo 5: La FAO en el sistema multilateral - Asociaciones

INTRODUCCIÓN

792. En el Capítulo 2 se ha mostrado hasta qué punto ha cambiado el contexto mundial desde la fundación de la FAO hace ya más de 60 años. Uno de los rasgos más notables del nuevo escenario es el gran número de nuevos protagonistas con intereses y competencias considerables en sectores de prioridad de la FAO. Prácticamente todas las organizaciones internacionales para el desarrollo se enfrentan con situaciones similares, si bien la de la FAO es posiblemente más acentuada. Esto ha dado pie a declaraciones en numerosas cumbres y conferencias internacionales en las que se requerían nuevos y redoblados esfuerzos de colaboración y cooperación entre organismos oficiales, gobiernos y la comunidad no gubernamental (con o sin fines de lucro). Una de las declaraciones más importantes es la Declaración de París, aprobada el 2 de marzo de 2005. Se trata de un acuerdo internacional al que se adhirieron más de 100 ministros, jefes de organismos y otros oficiales superiores por el que sus países y organizaciones se comprometían a armonizar, ajustar y gestionar la ayuda con vistas a la consecución de resultados basándose en un conjunto de medidas e indicadores que pudieran ser controlados.

793. El tema de las asociaciones no es nuevo para la FAO. En 1995, el Director General impulsó una iniciativa con el fin específico de establecer relaciones de asociación con los sectores privados y sin ánimo de lucro. El Marco Estratégico¹¹⁸ publicado en 1999 tiene como uno de sus objetivos, que se repite en Planes a Plazo Medio sucesivos, el de “ampliar las asociaciones y alianzas”. Además, las propuestas de reforma de 2005 destacan la importancia de reforzar las estructuras de la FAO a fin de mejorar las relaciones exteriores.

794. De hecho, la FAO, desde sus primeros días, ha establecido asociaciones formales con otras organizaciones activas en sus sectores de especialización. Éste es el caso, sobre todo, de organizaciones multilaterales, como otros organismos de las Naciones Unidas, los centros de investigación del CGIAR y el Banco Mundial. De forma más general, se han establecido innumerables redes con un carácter menos formal en toda la Organización, que proporcionan a la FAO importantes vínculos en todo el mundo y en todos los aspectos de su mandato.

795. Del estudio de la EEI sobre las asociaciones de la FAO y el lugar que ocupa la Organización en el desarrollo internacional se desprenden los siguientes mensajes:

- a) En primer lugar, aunque desde fuera se vea a la FAO como un socio reactivo y/o poco fiable, los datos no confirman esta impresión. El examen de los programas técnicos en el Capítulo 3 demuestra sin lugar a dudas la diversidad y el grado de implicación de las asociaciones de la FAO. Aporta también datos inequívocos que ilustran el papel de la FAO como socio con un liderazgo efectivo en muchos compromisos mundiales y como socio secundario en otros.
- b) En segundo lugar, a pesar de lo señalado anteriormente y de políticas institucionales para corregirlo, se observa que actualmente la FAO no está bien equipada, sobre todo a nivel nacional, para sacar el máximo partido de muchas asociaciones existentes o entablar nuevas relaciones que mejoren su eficacia. Una encuesta de la EEI centrada específicamente en la actividad asociativa de la FAO reveló que ésta representaba un sólo una minúscula parte de la actividad del personal. La mayoría de

¹¹⁸ FAO, 1999: *Marco estratégico de la FAO 2000-2015*.

las unidades asignan menos de un 5 % de sus recursos a sus principales asociaciones y casi la mitad del personal técnico informa de que esta cifra es inferior al 2 %¹¹⁹. Tanto a nivel institucional como nacional, la Organización carece de los instrumentos estratégicos necesarios para determinar las áreas temáticas en las que sería deseable una asociación así como sus fines y modalidades. Además, aunque las restricciones presupuestarias suponen un obstáculo evidente, otros factores citados repetidamente en este informe tienen un efecto tanto o más acusado. Entre éstos se cuentan la pesada, lenta y engorrosa burocracia de la FAO, la centralización de la autoridad, una cultura reacia al riesgo y unos medios rígidos para conseguir asesoramiento técnico. Si bien la FAO no es la única que sufre estas dificultades¹²⁰, la cultura de la Organización (véanse los Capítulos 6, 7 y 8) podría hacer muy difícil resolverlas.

796. En mayo de 2006, la FAO completó una importante evaluación sobre sus asociaciones y alianzas¹²¹. Por los datos que obtuvo, la EEI coincidió con la mayor parte de las conclusiones y recomendaciones de dicha evaluación, entre ellas la conclusión general según la cual, a pesar de los esfuerzos pasados y muchos avances, la FAO debe “concebir de manera más estratégica y ajustar las relaciones de la Organización con algunos de sus asociados”¹²².

797. Un aspecto importante de las asociaciones intersectoriales está relacionado con las actividades de promoción y comunicación, que forma parte del mandato de la FAO. Los datos presentados en el Capítulo 3 demuestran que la FAO sólo puede desempeñar su función de centro de difusión de conocimientos esenciales sobre agricultura, un bien público internacional, estableciendo asociaciones efectivas y estratégicas con gobiernos miembros, otros organismos internacionales, instituciones académicas, la sociedad civil y el sector privado. Este capítulo también evidencia que para ello se requerirá una estrategia nueva aplicada verdaderamente a toda la Organización para reemplazar el conjunto limitado de esfuerzos inconexos y de carácter específico que se están realizando actualmente. Para que sea eficaz, esta estrategia deberá establecer prioridades claras y señalar requisitos específicos, por ejemplo el acuerdo con el PMA y el FIDA en un programa conjunto para el Día Mundial de la Alimentación (como se recomendó en la Evaluación de la estrategia para toda la Organización, Comunicar los mensajes de la FAO). Asimismo, la estrategia debería abordar los puntos específicos y los requisitos de otras iniciativas de asociación dentro del Programa de Embajadores, TeleFood y la Alianza Internacional contra el Hambre, para que no se queden en una serie de lemas y logotipos¹²³.

798. Las secciones siguientes de este capítulo versarán sobre las relaciones específicas de la FAO con las Naciones Unidas y sus organismos; la situación especial a la que se enfrentan los tres organismos con sede en Roma; el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales; la comunidad de investigación agrícola representada por el GCIAl; el sector privado y la sociedad civil. A lo largo del capítulo se hará hincapié en la importancia del trabajo informal en redes.

¹¹⁹ Los recursos destinados a asociaciones no superan en ningún caso el 15 por ciento de la disponibilidad total de recursos. La División de Producción y Protección Vegetal (AGP) de la FAO y la División Mixta FAO/OIEA de Técnicas Nucleares en la Agricultura y la Alimentación (AGE) ocupan las primeras plazas de esta lista. La AGE es una asociación en sí misma y la AGP acoge la secretaría de varias convenciones dentro del PNUMA.

¹²⁰ Bezanson, K. *et al.*, 2004: *Independent Evaluation of the Partnership Committees of the CGIAR - Final Report*.

¹²¹ FAO, 2006: *Evaluación de asociaciones y alianzas*. PC 95/4b.

¹²² *ibid*, Prefacio, p. 6.

¹²³ FAO, 2006: *Evaluación de la estrategia para toda la Organización, Comunicar los mensajes de la FAO y Evaluación de TeleFood*.

799. Se emplea también aquí la definición recogida en la evaluación de la FAO sobre asociaciones y alianzas, que dice así: “asociaciones y alianzas se refieren a la cooperación y colaboración entre unidades de la FAO y entidades externas en el marco de una acción conjunta o coordinada con una finalidad común”. Este capítulo no presenta los detalles de dicha evaluación, pero se sirve de ella para reforzar el análisis basado en el trabajo de la EEI, que comprendía visitas a países, conversaciones con socios importantes, coloquios con el personal de la FAO así como el estudio de las respuestas al cuestionario estructurado que dio el personal de la Organización y de los asociados con la FAO¹²⁴

LA FAO Y LAS NACIONES UNIDAS

800. Es importante diferenciar entre las asociaciones de la FAO con organizaciones de las Naciones Unidas en su sede y las asociaciones sobre el terreno. Aunque tienen muchos aspectos en común, los dos niveles difieren considerablemente.

Asociaciones a nivel mundial

801. Tanto las entrevistas realizadas por la EEI en la sede de las Naciones Unidas como la evaluación de asociaciones y alianzas¹²⁵ concluyen que, en los últimos años, la FAO ha participado de manera activa en foros interinstitucionales y mecanismos de coordinación de organismos (p. ej. el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDG] y el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación [UNEG]). Ha venido ejerciendo el liderazgo a nivel mundial en ONU Agua y ONU Energía, cuya finalidad es evitar toda duplicación y superposición de actividades, eliminar la fragmentación y fortalecer la labor normativa. En los foros intergubernamentales (p. ej. el ECOSOC, el Derecho del Mar y el Foro de las Naciones Unidas sobre los bosques), la FAO se muestra bien dispuesta y participa en la preparación de los períodos de sesiones y los actos colaterales. Según funcionarios con muchos años de experiencia en la sede de las Naciones Unidas, esto contrasta marcadamente con el enfoque de la FAO años atrás, ya que la Organización solía distanciarse del conjunto del sistema, consciente del carácter único de su historia y de su independencia como organización.

802. Tal como ha hecho notar la evaluación de asociaciones y alianzas, la FAO ha establecido un gran número de asociaciones de alcance mundial con organismos de las Naciones Unidas. Muchas están integradas en el programa de trabajo ordinario de la Organización y han pasado a ser, por lo tanto, parte integrante de las actividades fundamentales de la FAO. Entre éstas se encuentran las áreas de información sobre seguridad alimentaria (p. ej. el SICI¹²⁶), medio ambiente (p. ej. el PAM¹²⁷ y el SMOT¹²⁸), agua (p. ej. SIMUVIMA), bosques (p. ej. Alianza Internacional para el Desarrollo Sostenible en las Regiones de Montaña), alimentación (p. ej. Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas), ecosistemas (p. ej. Grupo de Conservación de Ecosistemas), reducción de desastres (p. ej. EIRD¹²⁹) y agricultura y desarrollo rural sostenibles (p. ej. la iniciativa ADRS).

¹²⁴ Todas las dependencias técnicas de la FAO en la sede salvo dos y todas las oficinas regionales y subregionales cumplimentaron el cuestionario sobre las asociaciones. Se pidió a las dependencias que indicaran los cinco socios y competidores más destacados así como los cinco actores principales dentro de su mandato. Los resultados se utilizan a lo largo de todo este capítulo.

¹²⁵ FAO, 2006: *Evaluación de asociaciones y alianzas*, PC 95/4b, párrs. 148-150.

¹²⁶ Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias.

¹²⁷ Programa Mundial de Acción de las Naciones Unidas para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra.

¹²⁸ Sistema mundial de observación terrestre.

¹²⁹ Estrategia internacional para la reducción de los desastres.

803. La Organización también ha desempeñado con éxito una función de liderazgo (presidiendo y/o acogiendo la secretaría) en varios foros, entre ellos la Asociación de colaboración sobre los bosques presidida por la FAO, y en las secretarías que acoge, como la de la Alianza para las montañas, la Red internacional de sistemas de datos sobre alimentos y una convención sobre plaguicidas. También es Coordinador sectorial del Capítulo 14 (Desarrollo Agrícola y Rural Sostenible) del Programa 21.

804. La Organización Mundial de la Salud (OMS) es uno de los organismos¹³⁰ más importantes asociados con la FAO. Ambas colaboran en muchos programas, por ejemplo, de sanidad animal, nutrición e inocuidad alimentaria. El más importante y fructuoso de ellos es seguramente el *Codex Alimentarius*, un acuerdo con muchos años de vida considerado vital para el fomento de sistemas de normas alimentarias con el objetivo de proteger la salud de los consumidores. Está gestionado por una comisión conjunta de la OMS y la FAO independiente que protege celosamente su libertad contra influencias externas. Su autoridad deriva en parte del Acuerdo de la OMC de 1994 sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio, que dieron carácter jurídico a las normas del *Codex*, lo que aumentó su legitimidad y eficacia. La evaluación de 2002 del *Codex*¹³¹ llegó, entre otras, a la conclusión de que ni la función del *Codex* como mediador imparcial entre distintas partes ni su planteamiento integrado de la inocuidad alimentaria habrían sido posibles si la FAO o la OMS hubieran intentado desarrollarlos de manera independiente.

805. La relación existente entre la FAO y la OMS es paradójica. La encuesta de la EEI reveló que las unidades técnicas de la FAO consideran a la OMS uno de sus socios más importantes y, al mismo tiempo, uno de sus principales competidores a la hora de conseguir financiación y transmitir mensajes sobre el desarrollo. Las unidades técnicas de la FAO hacen notar lo que en ocasiones interpretan como un "desequilibrio agresivo" en la comunicación de la OMS, que concibe "de manera completamente inadecuada" las relaciones que existen entre la salud humana y los requisitos y cuestiones relacionados con la salud animal que influyen en ese aspecto. Otra preocupación que mostraron las unidades técnicas de la FAO es que a la OMS le resulta más fácil hacer llegar su mensaje sobre la salud humana que a la FAO el suyo sobre la agricultura, hecho que la sitúa en desventaja en lo que respecta a la atención pública y la obtención de recursos. Al parecer, la tensión en la relación fue bastante acusada en los inicios de la crisis de la gripe aviar. La opinión de la FAO era que la promoción eficaz realizada por la OMS le permitía acceder a fondos que deberían haberse destinado preferentemente a actividades veterinarias en lugar de a actividades médicas. Además, la OMS empezó a asumir actividades puramente veterinarias. Las dificultades que surgieron en la colaboración durante la crisis de la gripe aviar se subsanaron mediante un acuerdo entre las dos organizaciones (que también incluía a la Organización Mundial de Sanidad Animal) que delimitaba claramente las funciones y las responsabilidades. El resultado ha sido muy positivo y las tres organizaciones están satisfechas de los efectos.

806. El PNUMA es otro de los socios más activos de la FAO. La colaboración se intensificó considerablemente en la década pasada como parte de unos esfuerzos más amplios para integrar temas medioambientales y de desarrollo socioeconómico. Las dos organizaciones son miembros de diversas asociaciones que se ocupan de la degradación¹³² de los bosques y las tierras y han formado

¹³⁰ De los muchos organismos de las Naciones Unidas, los cinco que el personal técnico de la FAO considera más importantes (y, en ocasiones, competidores) son, en orden de importancia, el PMA, la OMS, el PNUMA, el PNUD y el FIDA.

¹³¹ Véase *Sobre el Codex*, Evaluación del Programa del Codex en www.codexalimentarius.net/web/evaluation_es.jsp.

¹³² Por ejemplo, la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, la Alianza para las montañas, la Red mundial para la superficie terrestre, el sistema mundial de observación terrestre y el proyecto de evaluación de la degradación de tierras secas (LADA).

una alianza contra los plaguicidas por tratarse de contaminantes orgánicos persistentes¹³³. Forman conjuntamente la secretaría del Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y la función de liderazgo de la FAO en la eliminación de los plaguicidas es fundamental para la aplicación del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Además, forman conjuntamente también las secretarías de dos grupos de coordinación técnica del programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos (IOMC) sobre el terreno. Otros miembros del IOMC son la OIT, la OMS, la ONUDI y la OCDE.

807. La evaluación de asociaciones y alianzas consideró la colaboración entre la FAO y PNUMA “en general armoniosa, pese a tensiones ocasionales que derivan de la aplicación de enfoques técnicos divergentes (...) o de la competencia por los escasos recursos”¹³⁴. Las tensiones, como en el caso de la OMS, han sido en ocasiones muy acentuadas. Durante el proyecto de Evaluación de la Degradación de Tierras en Zonas Áridas, por ejemplo, se llegó a un punto en que las diferencias de los dos organismos respecto al concepto de desertificación fueron muy graves. La aplicación de ONU-Agua en 2003 (a raíz de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002) también reflejó en cierta medida diferencias entre las dos organizaciones: la FAO consideraba que el PNUMA no otorgaba suficiente importancia a las poblaciones rurales como consumidoras principales de agua.

808. El sector forestal es un sector en el que “la Organización goza de un innegable reconocimiento como vanguardia técnica a nivel mundial”¹³⁵. La Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), presidida por la FAO, es un buen ejemplo del reconocimiento internacional de la FAO como socio. Al igual que el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB), la ACB se fundó en 2001. La función de la asociación es apoyar la aplicación de las normas sobre bosques, mejorar la cooperación y la coordinación en el sector forestal, así como poner conocimientos técnicos y servicios de asesoramiento a disposición del FNUB. La ACB tiene un nutrido grupo de miembros entre los que se encuentra la sociedad civil. Basándose en entrevistas con partes interesadas de la FAO y que no son de la FAO, la EEI llegó a la conclusión de que, aunque los debates oficiales de la ACB probablemente sólo tengan un impacto marginal, la asociación y comunicación informal entre los protagonistas principales en el ámbito forestal a nivel internacional, impulsada por la ACB, y los vínculos que se han formado entre diversas combinaciones de estas entidades hacen de ésta un asociación muy atractiva y productiva.

809. La FAO también establece asociaciones activas para responder a las grandes emergencias que se producen en todo el mundo, cuyo número no deja de crecer. Las entrevistas de la EEI y los resultados de las evaluaciones de la Organización recogidos en el Capítulo 3 reflejan que los organismos del sistema tienen una opinión muy positiva de la eficacia de las asociaciones establecidas por la FAO para responder a emergencias y de los resultados obtenidos. A lo largo de la pasada década, se atribuye a la FAO el mérito de haber identificado el papel cada vez más importante de las Naciones Unidas en las operaciones de emergencia y de haber dado una respuesta positiva a las mismas con productos y servicios mejorados. Las evaluaciones han constatado que, si bien existe una gran confianza en las capacidades de que dispone la sede de la FAO para responder a las emergencias, debe reforzarse considerablemente la capacidad de las oficinas sobre el terreno de establecer asociaciones viables.

¹³³ En el marco del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

¹³⁴ FAO, 2006: *Evaluación de asociaciones y alianzas*, PC 95/4b, párr. 153.

¹³⁵ *ibid.*, párr. 215.

810. No todos los organismos de las Naciones Unidas tienen una buena opinión de la FAO como asociado. De la evaluación de asociaciones y alianzas también se desprende que algunos organismos, como la UNESCO y el Centro de Comercio Internacional, consideraban a la FAO poco receptiva a propuestas de asociación. En algunas ocasiones, las evaluaciones han evidenciado un carácter demasiado territorial y una función demasiado dominante de la FAO en la asociación, como fue el caso en el SICIAV¹³⁶, la Alianza Internacional contra el Hambre y la Red de las Naciones Unidas sobre desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La FAO emprendió estas tres iniciativas, estableciendo su sede en sus locales, dirigiendo las iniciativas y financiándolas fundamentalmente con fondos canalizados por conducto de la Organización. A diferencia de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques, parece ser que los acuerdos de asociación y la función que iba a desempeñar la FAO en relación con la de sus socios no quedaron claros en el momento en que se formaron estas asociaciones.

811. No obstante, por lo general, en numerosas áreas, las alianzas y asociaciones dirigidas desde la Sede se han mostrado eficaces. Han sido “particularmente fructíferas en programas que entrañan gran importancia para los Estados Miembros, encuadrados en el programa de trabajo ordinario de la FAO y en que la división de trabajos y la complementariedad es natural y se basa en los mandatos respectivos”¹³⁷. Con anterioridad a la evaluación de asociaciones y alianzas, no se había realizado ningún esfuerzo por recopilar de manera sistemática las experiencias acumuladas durante las asociaciones y analizar qué factores contribuyeron a su éxito, qué áreas se adaptan mejor a la FAO como socio y qué formas deberían adoptar estas relaciones. Por esta razón, no existen unas directrices o puntos de referencia institucionales que sirvan de guía al personal en el proceso de establecer asociaciones y alianzas.

Asociaciones a nivel nacional.

812. En las visitas a países que efectuó la EEI se constató un deseo general de los respectivos representantes de la FAO de mejorar las relaciones interinstitucionales con organismos de las Naciones Unidas así como la voluntad de participar activamente en las actividades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En numerosos casos, muchos de ellos están desempeñando una función coordinadora dentro del sistema de las Naciones Unidas en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural, ya sea directamente o en calidad de intermediarios para el Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Sin embargo, en otras ocasiones el PMA u otros organismos han asumido esta función, puesto que la capacidad de la FAO se consideraba demasiado limitada.

813. Las visitas que efectuó la EEI a los países también reforzaron las conclusiones de la evaluación de asociaciones y alianzas de que existen pocas asociaciones a nivel nacional y se establecen en su mayor parte en marcos generales negociados a nivel de Organización (Sede). Las oficinas en los países sólo establecen asociaciones por su propia cuenta en contadas ocasiones. En la encuesta realizada en 2005 para la evaluación se observó que, por lo general, las asociaciones a nivel nacional:

- a) han nacido de iniciativas emprendidas en la Sede, tales como el Día Mundial de la Alimentación, TeleFood, la Alianza Internacional contra el Hambre y el Año Internacional de las Montañas;
- b) derivan de enfoques coordinados de las Naciones Unidas;
- c) implican a instituciones o asociaciones científicas a fin de crear capacidad, intercambiar y difundir información y facilitar los contactos o redes (talleres, conferencias, simposios, reuniones y mesas redondas).

¹³⁶ McCalla and Mock, April 2004: *Report of the External Assessment and Strategic Planning Exercise. For the Interagency Working Group, Food Insecurity and Vulnerability Information Mapping Systems.*

¹³⁷ *Ibid.*, párr. 162.

814. Varios representantes de la FAO recalcaron que, sencillamente, carecen de suficientes recursos para que se les tome en consideración en cualquier discusión sobre posibles asociaciones y que deberían dedicarles a éstas más tiempo y energía de la que disponen.

815. Cuando los programas de las Naciones Unidas en los países (p. ej. el MANUD) hacen referencia a la FAO, las misiones de la EEI raramente encontraron adjunto un compromiso de financiación, dada la incapacidad de la FAO de movilizar y asignar recursos fácilmente a nivel local. Así pues, las asociaciones con otros organismos a nivel nacional reflejan buenas intenciones pero poca capacidad para ponerlas en práctica, aparte del tiempo y la energía dedicados por los representantes de la FAO en el país.

816. Además de la falta de recursos, las principales razones que citaron los representantes de la FAO a la EEI por las cuales no establecían asociaciones locales fueron la falta de delegación de autoridad y la lentitud de respuesta de la FAO ante las oportunidades. La EEI comprobó que los representantes de la FAO se ven obstaculizados generalmente por una serie de problemas que se mencionan en repetidas ocasiones a lo largo de esta evaluación. La letanía de preocupaciones que los socios de las Naciones Unidas y los frustrados representantes de la FAO expresaron a la EEI se resume de la siguiente manera:

- a) Es necesario que la FAO cree un entorno dotado de mayor autonomía que permita tomar decisiones en el momento oportuno. A nivel nacional, la FAO tiene muchas dificultades para contribuir a las actividades y prioridades del sistema de las Naciones Unidas debido a la ausencia de tal autoridad y la falta de recursos financieros. Esto se traduce en retrasos aparentemente interminables e impide a la FAO responder oportunamente a las nuevas circunstancias en el terreno, como en el caso del brote de gripe aviar en los animales de granja.
- b) Si bien el personal técnico de la FAO está, por lo general, bien valorado, se tiene la impresión de que lucha contra una cultura institucional caracterizada por una carencia crítica de recursos humanos y financieros y de autoridad delegada, una estructura administrativa gravosa y la ausencia de una dirección organizativa clara. Esta imagen ha mermado la credibilidad de la FAO como socio sobre el terreno.

817. Estos temas y preocupaciones ya se hacían evidentes en una encuesta realizada en 2005 por la Dependencia de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas de la FAO. A la pregunta sobre sus contribuciones y compromisos con los mecanismos interinstitucionales en el terreno, como los enfoques sectoriales y el sistema de coordinador residente de las Naciones Unidas y sus equipos en el país, los representantes de la FAO respondieron de manera abrumadora que los obstáculos principales a su participación activa eran la falta de recursos (financieros, humanos y técnicos) de las oficinas en los países y de apoyo de la Sede a la hora de contribuir de manera útil a los grupos temáticos. Esto se refleja en la impuntualidad de las respuestas; la falta de apoyo técnico; la ausencia de directrices, orientación, interés y estrategia de la Organización y, en general, la escasez de información acerca de las novedades del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

818. Estas dificultades no han impedido a la FAO comprometerse plenamente con una mayor integración en el sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional y, en particular, con los ocho programas experimentales en curso en el marco de la iniciativa “Unidos en la acción”. La Dirección de la FAO ha demostrado auténtica capacidad de liderazgo en este sentido, aunque, al igual que otros organismos especializados, la Organización carece de muchos de los ingredientes esenciales para una participación creíble y efectiva, tiene unos recursos limitados y unas delegaciones reducidas en los países. Incluso los representantes de la FAO más creativos, productivos y competentes en el aspecto técnico tienen menos autoridad y flexibilidad para participar en actividades comunes bajo la bandera de las Naciones Unidas que sus homólogos de otros organismos. En el Capítulo 6, la EEI recomienda una serie de pasos y medidas a fin de facilitar los esfuerzos de la FAO para lograr mayor eficacia a nivel nacional y en asociaciones al mismo nivel.

819. A este punto no está claro ni mucho menos si los países miembros adoptarán muchas de las recomendaciones formuladas por el Grupo de Alto Nivel en su informe “Unidos en la acción”. Si finalmente se adoptaran determinadas recomendaciones, tampoco está claro cuándo se aprobarán y qué forma adoptarán. No obstante, sea cual sea el destino del informe completo, parece claro que se seguirán fomentando más asociaciones funcionales y enfoques compartidos a nivel nacional. Como se han mencionado anteriormente, la FAO ha expresado su firme apoyo a esta propuesta y está demostrando su liderazgo en los debates sobre esta materia. Sin embargo, desde el punto de vista de la FAO y de otros organismos especializados, existe la preocupación de que el informe esté demasiado centrado en las cuestiones de financiación y programas de las Naciones Unidas y que algunas de sus recomendaciones no se adapten bien a las realidades de los organismos especializados. Este punto requerirá un seguimiento y un análisis minuciosos a medida que avancen posibles debates sobre el informe.

820. Teniendo en cuenta las numerosas dudas que rodean el futuro del informe del panel, no creemos útil presentar en este momento un examen sistemático de las posibles e hipotéticas consecuencias para la FAO de las recomendaciones del panel. En su lugar, la EEI presenta en el cuadro siguiente una tipología resumida de los siete principales grupos de recomendaciones y las consecuencias que podrían tener para la Organización si fueran finalmente adoptadas.

Recuadro 5.1: Consecuencias que entrañan las Recomendaciones del Panel para la FAO	
Recomendación	Consecuencias para la FAO
Foro de Líderes Mundiales	<p>Espacio en que la FAO puede promover temas importantes para la Organización con los encargados de elaborar políticas que no sean ministros de agricultura.</p> <p>Posibilidad de familiarizarse con temas tratados en el foro para armonizarlos con los planes estratégicos propios si se considerara apropiado.</p>
<p>Cuatro “unos”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un responsable • un programa • un presupuesto • una oficina • sólo con el apoyo del país anfitrión 	<p>Asegurarse de que las actividades prioritarias de la FAO en el país formen parte de “un programa” y de que se financien con cargo a los recursos compartidos</p> <p>Examinar los procedimientos actuales de asignación a las actividades en el país con el fin de armonizarlos con “Unidos en la acción”.</p> <p>Doble responsabilidad de los representantes de la FAO: ante el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y la FAO en cuanto a rendimiento y resultados. ¿Aprobará la Conferencia estos poderes para el Coordinador Residente? De no ser así, ¿cuáles son las consecuencias para la imagen de la FAO como integrante de las Naciones Unidas?</p> <p>Armonizar el sistema vertical actual basado en proyectos con un nuevo sistema orientado a programas con autoridad a nivel nacional y representantes de la FAO con más competencias</p>
<p>Junta de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible con poderes para refrendar programas nacionales velando por la coherencia de las actividades de los organismos con las prioridades de las Naciones Unidas acordadas conjuntamente</p>	<p>Las negociaciones para determinar las prioridades acordadas de las Naciones Unidas serán cruciales</p> <p>¿Qué margen habrá para actividades importantes para el desarrollo pero que no serán forzosamente prioridades del sistema? Seguramente algunas de las actividades de la FAO pertenecerían a esta categoría.</p> <p>¿Qué parte de las actividades de la FAO estará dentro del marco y cuál fuera? ¿Se concederá prioridad a la labor normativa?</p> <p>Oportunidad para que la FAO tenga un papel activo en la coordinación del desarrollo y en las decisiones de política de todo el sistema para el sistema en su conjunto</p>
<p>Grupo de políticas y operaciones de desarrollo de las Naciones Unidas</p> <p>Dependencia de financiación del desarrollo y seguimiento de resultados (DFPRU)</p>	<p>Todos estos mecanismos representan una oportunidad para la FAO de participar más en decisiones estratégicas de políticas para el sistema en su conjunto y para defender con más fuerza la importancia de la alimentación y la agricultura en la evolución de este estado de cosas.</p> <p>La DFPRU asesorará a la Junta de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDDB) sobre la “formulación y aplicación de medidas para maximizar las inversiones” así como “establecer un sistema común de auditorías internas para todas las actividades de las Naciones Unidas relativas al desarrollo sostenible”. Es obvio que tal mandato tendrá consecuencias importantes para la FAO.</p> <p>El reto principal sería armonizar el sistema de gestión basado en resultados a nivel nacional con el sistema utilizado en la FAO y reconciliar la utilización de servicios integrados de apoyo con los procedimientos y sistemas existentes en la Organización.</p>
Nuevo mecanismo de financiación	<p>Si los recursos realmente se comparten y no se destinan a fines concretos, podría ser una nueva fuente de financiación para la FAO, sobre la base del rendimiento, y un incentivo para participar.</p>
Reconfiguración y uso compartido de las Oficinas Regionales	<p>En la actualidad, el Director General puede determinar la ubicación de las Oficinas Regionales con la aprobación de la Conferencia.</p>
Normalización de las prácticas comerciales	<p>La FAO ya está trabajando en este aspecto dentro del Sistema</p>

821. Todos estos temas principales requieren fundamentalmente una coordinación mucho mayor de las actividades entre todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. La cuestión principal es si los sistemas de incentivos internacionales desempeñaran una función catalizadora para alcanzar este objetivo o tendrán el efecto contrario. Está claro que muchas de las recomendaciones del panel que tienen como objetivo dar una imagen de “unidad de las Naciones Unidas” a nivel nacional dependen de cambios significativos en los sistemas actuales de incentivos en forma de políticas y prácticas de financiación por parte de donantes. Hasta ahora, poco hace pensar que estos cambios puedan producirse.

COLABORACIÓN ENTRE LOS ORGANISMOS CON SEDE EN ROMA

822. Los tres organismos con sede en Roma representan tres tipos de organizaciones diferentes de la estructura de las Naciones Unidas: la FAO es un organismo especializado, el PMA es un programa y el FIDA es un fondo. Ponen en práctica conjuntamente un enfoque de dos dimensiones de las cuestiones de seguridad alimentaria, proporcionando asistencia inmediata a los pobres y hambrientos y aplicando programas de desarrollo a largo plazo que aumentan la productividad, crean empleo y aumentan el valor de los bienes de las personas¹³⁸. El aparente desequilibrio actual entre el apoyo a las actividades humanitarias y la labor de desarrollo quizás sea el reflejo de una realidad inquietante: es más fácil movilizar recursos para aliviar los síntomas que para atacar las causas.

823. Dado que los tres organismos tienen su sede en Roma y están relacionados de diferentes maneras con el tema de la alimentación, quienes se preocupan por lo que consideran la fragmentación del sistema de las Naciones Unidas han cuestionado frecuentemente la necesidad de que existan tres organismos independientes¹³⁹. Si bien este argumento podría parecer interesante a simple vista, pierde fuerza al constatar el hecho fundamental de que sus funciones son diferentes, al igual que sus estructuras de control y de gobierno. La FAO es el organismo mundial especializado en conocimientos agrícolas y entre sus actividades se cuentan la elaboración de políticas, la creación de capacidad, la cooperación técnica, la respuesta a emergencias agrícolas, la recopilación y difusión de información mundial y el desarrollo y aplicación de tratados y acuerdos internacionales importantes. En cuanto al PMA, su enfoque se ha basado tradicionalmente en la utilización de productos alimenticios para perseguir objetivos tanto humanitarios como de desarrollo. En los últimos años, sin embargo, la avalancha de emergencias le ha hecho centrarse mucho más en su función humanitaria y, en la actualidad, las actividades de desarrollo representan menos de un 10 % de sus recursos totales para programas. Por último, el FIDA se estableció siguiendo el modelo de las instituciones financieras internacionales pero sin poder recurrir a mercados de capital privado. Se distingue de otros organismos de desarrollo de las Naciones Unidas en que depende en gran medida de préstamos en lugar de donaciones y su estructura de voto no se basa en el sistema de “un país, un voto”, sino en grupos de países bien diferenciados.

824. El informe de noviembre de 2006 del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia global del sistema de las Naciones Unidas recomendó que “para construir la seguridad alimentaria a largo plazo y romper el círculo de las hambrunas recurrentes, especialmente en el África Subsahariana, el PMA, la FAO y el FIDA deberían examinar sus respectivos planteamientos y ampliar la coordinación interinstitucional” en lugar de buscar la integración. Este enfoque práctico goza de una gran aceptación entre los entrevistados por la EEI, y existe consenso al afirmar que la cooperación de las tres organizaciones podría ser mucho más estrecha sin que esto modificara sus características y contribuciones distintivas.

¹³⁸ FAO/FIDA/PMA. *La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural*. Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo. Roma, febrero de 2002.

¹³⁹ Delegación de Bélgica ante el CAD de la OCDE. (Hacia una redefinición de la arquitectura de desarrollo de las Naciones Unidas. Documento de sala 6. Reunión de nivel superior. Diciembre de 2005.

825. En estas instituciones con sede en Roma existe cierta confusión, ya no sólo sobre el concepto de seguridad alimentaria sino también sobre qué organismo debería asumir esta competencia. Dada su orientación a la ayuda humanitaria, que le ha valido una base de financiación más sólida, el PMA se ha convertido progresivamente en el organismo dominante. Ha desarrollado una presencia y una capacidad logística cada vez más fuertes sobre el terreno y ha atraído sumas considerables de financiación. Además, puesto que la estructura de este organismo está orientada específicamente a objetivos humanitarios, se le ha dotado de una flexibilidad mucho mayor que la de la FAO para responder a situaciones inesperadas. Como resultado, sus actuaciones se concentran cada vez más en la ayuda alimentaria en las actuaciones del conjunto del sistema de las Naciones Unidas en relación con la seguridad alimentaria. Puesto que existe una tendencia natural de las organizaciones a abordar los problemas internamente si consideran que las demás instituciones tienen una capacidad de respuesta limitada a las necesidades emergentes, se ha producido cierta duplicidad de funciones. Por ejemplo, el PMA ha establecido recientemente una dependencia para el análisis de los aspectos económicos de la ayuda alimentaria, una función que probablemente, quizá incluso por lógica, podría haber dejado en manos de la FAO.

826. A pesar de los cambios en la dinámica general, las tres organizaciones se caracterizan por un gran respeto mutuo por las competencias de las otras en sus respectivas áreas. No se trata tanto de una cuestión de competencias, sino de dinámica organizativa, la que está modificando la relación entre las tres organizaciones. A menudo, un organismo ha optado por desempeñar actividades internamente sólo porque ya se encuentra en la zona necesitada, en lugar de trasladar una petición a otra de las organizaciones. Según las entrevistas de la EEI, las relaciones entre las tres en el plano del trabajo se valoran casi siempre como “muy buenas”. Se reconoce también la creciente cooperación a nivel superior en materia de políticas y promoción amplias. A menudo, el personal de estas tres organizaciones entra en contacto en actividades de emergencia y rehabilitación. Buenos ejemplos de esta cooperación más amplia son los esfuerzos conjuntos en la Conferencia de Monterrey y en acuerdos recientes con el objetivo de establecer grupos de trabajo para la seguridad alimentaria a nivel nacional.

827. En lo que respecta a cuestiones de tipo más operativo, la FAO y el PMA señalaron un cierto solapamiento en el sector de la evaluación de las necesidades. Tanto el PMA como el FIDA creen que la tensa situación de la FAO en cuanto a recursos humanos y financiación, sus prolongados tiempos de respuesta y sus farragosos procedimientos administrativos dificultan que se haga un mejor uso de la Organización en algunas de las funciones que le son propias. En teoría, las sinergias entre el FIDA y la FAO deberían ser sólidas. El FIDA dispone de recursos para proyectos de desarrollo rural y la FAO cuenta con conocimientos técnicos y una presencia sobre el terreno de la que el FIDA carece por ahora. Sin embargo, las conversaciones con el FIDA ponen de manifiesto su indecisión a la hora de establecer una colaboración técnica más estrecha con la FAO. Los puntos que al parecer preocupan al FIDA no son programáticos sino que tienen que ver principalmente con ineficiencias administrativas, burocracia farragosa y elevados costos de las transacciones.

828. Aunque el PMA y la FAO compartieron recursos administrativos en el pasado, en el decenio de 1980 la voluntad de la Secretaría del PMA y de sus principales donantes de asegurar su autonomía de gestión llevó a establecer estructuras en gran medida independientes. De manera similar, durante la fase preparatoria que conduciría a su establecimiento, el FIDA optó por establecer una administración independiente. En ambos casos, fue la insistencia de los principales donantes de la OCDE la que motivó las decisiones de separar los recursos y los servicios administrativos. Precisamente muchos de estos donantes son los que hoy en día insisten en criticar a las tres organizaciones por los elevados costos que ello conlleva. Si bien los donantes tal vez critiquen ahora a las organizaciones por los problemas creados por ellas mismas, la EEI está sin embargo de acuerdo con esa crítica. La triplicación de todas las funciones de apoyo que se da en Roma y en otros lugares sobre el terreno es claramente ineficiente. La mayoría de éstas son básicamente genéricas y, dentro de unos límites, no es necesario diferenciarlas, ya que las organizaciones tienen funciones diferentes.

829. Las tres organizaciones manifiestan, por lo menos, algún interés en seguir ampliando la cooperación en servicios comunes, pero este interés se matiza añadiendo que “no es tan fácil como parece”. Por lo visto, uno de los obstáculos es la actitud de los países miembros, que se refleja en las diferentes juntas de gobierno. En las tres organizaciones se tiene la impresión generalizada de que en los órganos rectores suelen aflorar intereses nacionales muy específicos o posiciones rígidas que hacen que los funcionarios sean muy prudentes a la hora de proponer soluciones creativas e innovadoras.

830. A pesar de ello, se han hecho pequeños avances en varias áreas, como el servicio médico compartido, lo cual ha contribuido a aumentar la eficiencia y reducir los costos. Actualmente se están celebrando reuniones periódicas de personal clave de las tres organizaciones para estudiar nuevas posibilidades. Pese a este interés, los avances logrados hasta la fecha se han producido principalmente sólo en las cuestiones más obvias. Por ejemplo, en el mercado italiano de la electricidad, que está liberalizado, las tres organizaciones se aliaron para conseguir importantes ahorros de costos. Los servicios de viaje son otro sector del que se hacen licitaciones conjuntas. También debería ser posible elaborar una estrategia común de comunicación centrada en el interés compartido de recordar a la comunidad internacional la importancia del sector agrícola en la lucha y reducción de la pobreza mundial y nacional.

831. Lograr avances en temas más amplios es más complejo (véase el Capítulo 8 para una evaluación más completa). Por ejemplo, las tres organizaciones de Roma utilizan diferentes sistemas de planificación de recursos empresariales (ERP)¹⁴⁰ de los proveedores más importantes: SAP, Oracle y PeopleSoft. Esta es una gran ocasión perdida para las tres agencias, ya que podrían haber reducido costos compartiendo la administración de las nóminas (véase de nuevo el Capítulo 8). También cabe mencionar las diferencias entre las tres organizaciones por lo que respecta a las normas financieras que aplican. Por su condición de IFI, el FIDA aplica las normas más rigurosas, puesto que cumple con las Normas Internacionales de Información Financiera. No obstante, todos los organismos de las Naciones Unidas están comprometidos a aplicar una nueva norma común de referencia, las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (IPSAS). Para las tres organizaciones esto puede convertirse en una excelente oportunidad de aumentar la eficiencia, o al menos de garantizar que se sienten unas bases compartidas para una mayor eficiencia en el futuro. . Otras posibles medidas para mejorar la eficiencia, como la decisión conjunta de las tres organizaciones de contratar el procesamiento de transacciones financieras a entidades situadas en ultramar, comportan consideraciones importantes para las organizaciones de las Naciones Unidas en su calidad de empleadoras. Los acuerdos con el personal restan mucha flexibilidad. Incluso en las normas de auditoría pueden apreciarse grandes diferencias, puesto que la FAO efectúa auditorías cada dos años, mientras que el FIDA (sujeta a las Normas Internacionales de Información Financiera) debe realizarlas anualmente.

832. En última instancia, el resultado para la administración es que seguirán haciéndose progresos limitados en relación con cuestiones menores, mientras que los grandes desafíos seguirán estando, por lo general, fuera de su alcance, al menos por el momento. Las administraciones y órganos rectores de las tres organizaciones deberían intentar adoptar posiciones comunes que quizás permitirían abordar mejor este sector, en que podrían conseguirse ahorros importantes. En un ejemplo hipotético (cuya viabilidad debería examinarse detalladamente si se decidiera explorarla), todas ellas podrían beneficiarse de una situación en que el liderazgo en colaboración sobre los servicios comunes fueran asignados a: 1) El FIDA para la gestión financiera, la tramitación de transacciones financieras y la tesorería; 2) la FAO para la tecnología de la información y la comunicación, la gestión y seguridad de las instalaciones y la nómina y temas afines; 3) el PMA para las adquisiciones, la contratación, el transporte y los envíos. El personal administrativo de los tres organismos apoya de manera clara y general un planteamiento de este tipo, aunque no necesariamente los detalles. Además, la EEI recomienda en el Capítulo 6 que puede conseguirse un ahorro considerable y aumentarse la eficacia si el FIDA y la FAO

¹⁴⁰ La función de los sistemas de ERP es integrar todos los procesos y datos de una organización en un único sistema.

compartieran la representación en determinados países y oficinas en América Latina junto con el IICA. Además, como se ha señalado en el Capítulo 3, el FIDA y la FAO deberían examinar conjuntamente los obstáculos que impiden al FIDA aprovechar mejor la capacidad de la FAO de proporcionar apoyo técnico no sólo mediante el Centro de Inversiones¹⁴¹ sino también mediante las unidades técnicas en la sede y las regiones.

LA FAO Y EL BANCO MUNDIAL

833. El personal técnico de la FAO considera al Banco Mundial el socio más importante de la Organización¹⁴². La relación empezó a cobrar importancia en 1964 con el Programa de Cooperación que permitiría a personal del Banco y de otros IFI disponer de un acceso fiable a especialistas técnicos de la FAO para que les proporcionaran apoyo en la preparación de proyectos. Este trabajo del Centro de Inversiones sigue siendo el pilar de la relación entre la FAO y el Banco. Según se describe detalladamente en el Capítulo 3, su rendimiento plantea muchas cuestiones importantes.

834. También existen contactos e interacciones amplias entre el personal técnico de la FAO y del Banco gracias a conferencias, reuniones y actividades similares. Todas ellas ofrecen unas grandes posibilidades para la creación de redes, que son generalmente asociaciones informales repartidas en varios departamentos. Recientemente, el Banco ha vuelto a mostrar un gran interés por la agricultura y el desarrollo rural, sector que abandonó en gran parte en los años noventa. Es necesario que la FAO se vincule de la manera más sistemática posible con la nueva labor del Banco en este sector transformando su interacción informal en redes sólidas, a fin de desempeñar bien su papel mundial de centro de difusión de conocimientos sobre agricultura. Parece que ya existe una base en este sentido. El Banco, por ejemplo, recurrió a la valiosa experiencia técnica de la FAO para redactar el capítulo inicial de su publicación más destacada de 2008, el Informe sobre el desarrollo mundial centrado en la agricultura y el desarrollo rural. Las dos organizaciones también han colaborado de manera fructuosa en FAOSTAT y cada una se ha beneficiado de la información producida por la otra.

835. Sin embargo, también existen ejemplos de tensiones en la asociación con el Banco. Quizás esto resulte más evidente en la disminución del papel y de la influencia de la FAO en el proceso de gestión y en la dirección del programa del GCIAI (véase más adelante). Asimismo, surgieron problemas de asimetrías de poder en el Programa Africano de Reservas Almacenadas, donde la desequilibrada participación en el proceso de toma de decisiones y la falta de claridad en los mecanismos legales para su puesta en práctica resultaron perjudiciales para la asociación.

836. Sobre el terreno, la FAO colabora con el Banco en varios sectores técnicos financiados con créditos y préstamos del Banco Mundial, tales como actividades de administración de tierras, de pesca y de acuicultura y colaboración en el desarrollo de la estrategia regional en África y América Latina. Esto demuestra que es posible una colaboración sobre el terreno no basada en fondos vinculados a (como en el caso del Centro de Inversiones), aunque no parece que esto sea sencillo. A pesar de que cabría esperar que las alianzas naturales a nivel nacional entre los directores del Banco y los Representantes de la FAO en los países fuesen frecuentes, lo cierto es que la EEI constató que esto ocurre en muy pocas ocasiones. La mayoría de los directores del Banco a cargo de los países con los que se puso en contacto la EEI consideran que los complicados procedimientos administrativos y la percepción de unos costos altos y del empeoramiento de la calidad de los conocimientos técnicos de la FAO no justifican que se haga un uso extensivo de ella. Las limitaciones indicadas anteriormente sobre las cargas impuestas por la burocracia de la sede de

¹⁴¹ Como se ha visto en el Capítulo 3, el Centro de Inversiones requiere urgente atención y cambios fundamentales si se quiere que continúe mereciendo el apoyo financiero del presupuesto ordinario de la FAO.

¹⁴² Las respuestas al cuestionario de la EEI ponen de manifiesto que el Banco Mundial es el socio al que la FAO dedica más recursos de personal. La mayoría de las dependencias orgánicas lo consideran el socio más importante. En este resultado no se incluyen los datos del Programa de Cooperación.

la FAO, fuertemente centralizada, también hacen que el personal del Banco recurra poco a los conocimientos técnicos de la Organización.

LA FAO, EL GCIAI Y OTRAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El GCIAI

837. La preocupación internacional reinante por que no se estaban aplicando de una manera adecuada los mejores recursos de la ciencia agrícola a la investigación de las necesidades alimentarias y agrícolas de los países en desarrollo llevó, en 1971, a la creación del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI). En un primer momento la FAO fue reacia a esta iniciativa de separación que, debido a que su constitución otorga claramente a la Organización la función de llevar a cabo “investigaciones científicas, tecnológicas, sociales y económicas sobre nutrición, alimentación y agricultura” (véase el Capítulo 2, Recuadro 2.1). Tras un esfuerzo considerable, se la convenció de que se convirtiese en copatrocinadora del GCIAI y se le concedió la condición de donante, si bien su única contribución fue el apoyo parcial a la Secretaría del Comité Asesor Técnico (CAT). De acuerdo con la idea original, el solapamiento con la FAO sería limitado y de ello habrían de originarse importantes sinergias. Sin embargo, en la práctica se había creado una nueva organización agrícola internacional (aunque se la denominaba “grupo” y no “institución”) y el liderazgo lo mantenía el Banco Mundial no la FAO. Durante los años siguientes, la relación entre la FAO y el GCIAI se vio sacudida periódicamente por graves desacuerdos causados por estas tensiones, especialmente a nivel institucional.

838. A finales de 1991, el GCIAI contaba con 18 centros (hoy en día reducidos a 15) y su mandato se había ampliado sustancialmente. La diversidad de actividades que realizaba ya no estaba restringida a ciertos cultivos básicos ni dirigida exclusivamente a la investigación científica. Por el contrario, en ese momento participaban en una gran variedad de cuestiones relacionadas con el desarrollo rural. Para probar y demostrar su tecnología, comenzaron a realizar proyectos experimentales y a trabajar en la transferencia de tecnología, dos actividades que, de acuerdo con la división inicial de tareas, pertenecían a la FAO. Además, en 1995 se convenció al Banco Mundial de que contribuyese con una suma importante, 20 millones de USD, si el resto de los donantes alcanzaban la mitad de esta suma. El resultado fue un gran aumento de la competencia entre los centros del GCIAI por conseguir fondos para sus proyectos ya que, cuanto mayores fueran sus estimaciones presupuestarias, más fondos recibirían del Banco Mundial inicialmente. Esto hizo que el GCIAI compitiera directamente por recabar fondos de donantes. Además, dado que la cantidad disponible de fondos de donantes era mayor para fines de desarrollo que para investigación, los centros del GCIAI reformularon sus mensajes basándolos firmemente en el valor de su trabajo para el desarrollo.

839. De estos cambios se derivaron numerosas e importantes consecuencias en cuanto a la naturaleza y la coherencia de las relaciones del GCIAI con la FAO:

- a) Se redujo en gran medida la importancia del Consejo Asesor Técnico (denominado ahora Consejo Científico), dirigido por la FAO, como fuente influyente e independiente de orientación para el GCIAI. El establecimiento de prioridades sin repercusiones en las asignaciones presupuestarias resultó un ejercicio inútil.
- b) Comenzó a aumentar la competición de los centros por obtener fondos de donantes justo cuando la FAO buscaba más apoyo extrapresupuestario y estaba disminuyendo la financiación total de donantes destinada al desarrollo (como ocurrió durante toda la década de 1990).
- c) El hecho de que una proporción mayor de los fondos de los centros proviniese de fuentes regionales y bilaterales significaba que los centros intensificaban sus relaciones directas con centros de investigación científica nacionales, y en competición con el papel histórico de la FAO.

840. Las interacciones de la FAO con el GCIAI han tenido lugar a diferentes niveles. Como se ha dicho anteriormente, la Organización es copatrocinadora del Grupo, miembro de su Comité

Ejecutivo y, además, acoge a la secretaría de uno de sus órganos rectores (el Consejo Científico), del cual es miembro superior. No obstante, el papel de la FAO en el proceso de toma de decisiones es muy limitado. “Por su parte, el GCIAI y sus Centros participan en reuniones y comités intergubernamentales de la FAO, reconociendo la autoridad intergubernamental de la FAO y de sus órganos en la elaboración y facilitación del desarrollo de políticas. Ejemplos de esta prolongada participación son el empeño del IRRI, la ADRAO y el CIAT en la Comisión Internacional del Arroz que acoge el Servicio de Cultivos y Pastos (AGPC) y el empeño del IPGRI en la Comisión de Recursos Fitogenéticos”¹⁴³. Asimismo, la FAO participa a diferentes títulos en los órganos rectores de algunos centros del GCIAI y proporciona el marco jurídico para las colecciones *ex situ* de los centros. Finalmente, en cuanto a los programas, los centros “participan en la labor tanto normativa como operacional de la FAO, en la sede y sobre el terreno, por medio de trabajos analíticos, intercambio de datos e información y apoyo técnico. Se realiza la colaboración con cada centro y también con asociaciones regionales de investigación por medio de actividades y proyectos concretos”¹⁴⁴. También existen interacciones individuales tales como la comunicación en red entre científicos.

841. El personal técnico de la FAO considera los centros del GCIAI sus socios más importantes después del Banco Mundial. La evaluación de asociaciones y alianzas indica que el GCIAI también considera que esta colaboración es importante. Sin embargo, las entrevistas de la EEI con 14 de los 15 directores de los centros, las opiniones del personal de la FAO como se puede ver en los resultados de los cuestionarios y la evaluación de asociaciones y alianzas, indican todas ellas que existen grandes preocupaciones. Estas se refieren a la ausencia de una estrategia institucional en ambas partes para la planificación, la realización y la evaluación de las múltiples interacciones que tienen lugar; a la falta de un medio eficaz dentro de la FAO para compartir información internamente sobre los avances en el GCIAI; y a la falta de mecanismos específicos para que los centros del GCIAI conozcan los avances en la FAO.

842. Los conflictos ocurridos en el pasado a nivel de relaciones institucionales generales, tales como el solapamiento de los mandatos en cuestiones de recursos genéticos y las relaciones con los centros de investigación agrícola nacionales parecen estar remitiendo. La interacción del GCIAI con la FAO en cuanto a recursos genéticos, cuestiones forestales, pesca, ganadería y políticas se considera importante y positiva. Sin embargo, en las áreas básicas tradicionales como son los cultivos de productos alimenticios, el fitomejoramiento, la investigación y la extensión, la protección fitosanitaria y la asistencia a los países en materia de políticas, las relaciones parecen ser limitadas y estar en disminución.

843. Las opiniones del personal técnico de la FAO y del GCIAI indican la existencia de tensiones importantes y continuas. Las entrevistas de la EEI con el personal superior del GCIAI revelaron que este considera que existe un problema de “actitud” por parte de la FAO, lo que sugiere el deseo de la Organización de dominar la relación y de tratar a los centros del GCIAI como contratistas en lugar de como verdaderos socios. Por otra parte, el personal de la FAO cree que los centros, que se enfrentan con una situación de considerable reducción de su presupuesto básico, han tratado de obtener financiación ampliando sus actividades hasta duplicar las de la FAO e interferir en el mandato de la Organización. Asimismo, las entrevistas de la EEI mostraron la preocupación de que los servicios prestados en algunos sectores técnicos por el GCIAI a los países miembros no alcanzan la calidad técnica media. Además, a pesar de que el personal de la FAO reconoce que las estrategias comunicativas de los centros del GCIAI con el público en general, la comunidad científica y los donantes son más eficaces, se lamenta de que esto relega a un segundo plano la labor de la FAO. El personal de la FAO, a excepción del personal del sector forestal, también cree que, en cierta medida, la competitividad por la financiación ha limitado la cooperación con los centros.

¹⁴³ FAO, 2006: *Evaluación de asociaciones y alianzas*. PC 95/4b, párr. 126.

¹⁴⁴ *Ibid.*, párr. 127.

844. A pesar de todos estos indicadores y factores problemáticos, la opinión dominante detectada por la EEI en los centros, especialmente en los que se ocupan de los cultivos, es que sería deseable contar con una asociación más eficaz y positiva con la FAO. No obstante, no está muy claro cómo se podría llevar esto a cabo. Hay numerosos sectores en los que se ha desatendido la aplicación de la ciencia y la tecnología a las necesidades agrícolas y alimentarias de los países en desarrollo, entre las que se encuentra la necesidad de realizar investigaciones en los numerosos cultivos básicos de los que depende la población pobre. Hay investigaciones preliminares de gran importancia y de naturaleza pública que no pueden ser financiadas fácilmente por los sistemas de investigación agrícola nacionales y que no interesan al sector privado. Sería recomendable que el GCIAI realizara su labor técnica en lugares próximos a su implementación en los países menos avanzados, especialmente en África, aunque en el resto de los lugares esto debe ser competencia de los sistemas nacionales. Como organización representante de un gran número de partes interesadas, la FAO podría proporcionar una junta sólida, fundamental y productiva para que el GCIAI abordara tales cuestiones con los donantes que constituyen su fuerza motriz.

Otras organizaciones internacionales que trabajan en la agricultura y en los sectores forestal y pesquero

845. La FAO está asociada con el Fondo Común para los Productos Básicos. Los Grupos Intergubernamentales sobre Productos Básicos funcionan como órganos consultivos en la aprobación de proyectos sobre una gran variedad de productos básicos y la FAO actúa como supervisora. No obstante, deben reforzarse las asociaciones con organizaciones de productos básicos ajenas a la FAO, especialmente en lo que respecta a las perspectivas de mercado a corto y medio plazo (véase el Capítulo 3).

846. En el área de salud animal, la FAO mantiene una relación fundamental con la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el órgano mundial de normalización reconocido en el acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Un reciente memorando de entendimiento ha clarificado la relación entre la OIE y la FAO, aunque sigue habiendo fricciones ya que las dos organizaciones temen la intrusión de la otra en la propia misión. En la pesca, la FAO mantiene una relación estrecha en lo que se refiere al intercambio y al análisis de información con numerosas organizaciones internacionales y órganos pesqueros, muchos de los cuales son ajenos a la Organización.

LA FAO Y LA SOCIEDAD CIVIL

847. La evaluación de asociaciones y alianzas de 2006 exploró en detalle las relaciones de la FAO con las organizaciones no gubernamentales, y se las organizaciones de la sociedad civil (ONG/OSC). Lo hizo a varios niveles, a saber: foros internacionales sobre políticas; programas conjuntos, incluido el trabajo normativo; consultas regionales previas a conferencias regionales y, finalmente, contactos a nivel nacional. Las conclusiones del estudio se examinan en cada uno de los sectores¹⁴⁵. En general, se observan interacciones útiles con las OSC a nivel mundial, pero se dedican muy pocos recursos y tiempo del personal de la FAO a desarrollar y mantener asociaciones con la sociedad civil.

848. **Foros internacionales sobre políticas:** Las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación de 1996 y 2002 marcaron un hito importante en las relaciones de la FAO con la comunidad civil con la participación activa de las ONG y OSC y el foro paralelo de las ONG. Las ONG y OSC se constituyeron en redes y presentaron sus puntos de vista en la sesión plenaria. Además, realizaron actos paralelos e influyeron en las conclusiones de la Cumbre de manera positiva y constructiva¹⁴⁶.

¹⁴⁵ *Ibid.*, párrs. 52-85.

¹⁴⁶ Las ONG introdujeron el concepto de *soberanía alimentaria* en la CMA de 1996 y abogaron por la inclusión del concepto de “*derecho a la alimentación*” en la Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación: *cinco años después*. Además, la propia FAO ha publicado documentos elaborados por ONG como FIAN y el Comité de Enlace entre las ONG y la UE).

En cierta medida, estas reuniones han producido un trabajo de seguimiento realizado con y por diversas ONG.

849. Aproximadamente 200 ONG internacionales mantienen relaciones oficiales con la FAO y participan como observadores en su Conferencia y en sus Comités Técnicos, así como en otras reuniones oficiales entre las que se incluyen varias comisiones intergubernamentales, paneles de expertos y grupos de trabajo. Las ONG y el Servicio de Enlace de las Naciones Unidas tienen en alta consideración estas relaciones oficiales¹⁴⁷. El personal de la FAO también aprecia su participación. En la evaluación de asociaciones y alianzas se llegó a la conclusión de que “las ONG/OSC han demostrado profesionalidad y competencia técnica en la promoción, negociación, redacción, seguimiento y aplicación de marcos reglamentarios y voluntarios internacionales, completando en algunos casos los conocimientos técnicos de la FAO y, en otros, subsanando deficiencias, tales como los enfoques de derechos humanos relativos a la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria”¹⁴⁸.

850. **Marcos reglamentarios.** Las ONG resultaron de gran utilidad en los procesos que condujeron al Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas, al Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos y al Código de Conducta para la Pesca Responsable. Sus conocimientos técnicos y su capacidad de promoción contribuyeron a tender puentes entre los gobiernos, la FAO y la comunidad de ONG para que se pudiera llegar a un acuerdo, y además participan activamente en el seguimiento y en la aplicación de algunos Códigos. El *Codex* es bastante más abierto y accesible para las ONG que muchas organizaciones internacionales de normalización semejantes, tal y como acordaron los países miembros y las ONG¹⁴⁹, aunque debe señalarse que más del 70 % de las ONG representadas en el *Codex* son asociaciones industriales y comerciales.

851. En los últimos años, las ONG han sido importantes para la preparación de unas Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004), ya que han proporcionado la base técnica necesaria, asesorado a las delegaciones, celebrado talleres, preparado notas y presentado sus puntos de vista durante las negociaciones en igualdad de condiciones con las delegaciones gubernamentales.

852. **Programas de la FAO.** Las ONG están involucradas en cierta medida en diversos programas de la FAO, tales como el Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias. La Organización también ha tomado en cuenta las propuestas de las ONG para la puesta en práctica de ciertas acciones y normas internacionales (por ejemplo, el Programa Africano de Reservas Almacenadas surge de una propuesta del WWF y la Red de acción en materia de plaguicidas del Reino Unido).

853. **Consultas regionales.** Las ONG participan habitualmente en las Conferencias Regionales de la FAO, pero dada la debilidad de las propias conferencias (descrita en el Capítulo 4), los efectos de las ONG en la FAO mediante esta vía son, en la actualidad, mínimos.

854. **Asociaciones a nivel nacional.** Es en este nivel donde se esperaría encontrar las relaciones más activas entre la FAO y las ONG y, sin embargo, con la excepción de una cooperación y una subcontratación de ONG muy limitadas en casos de emergencias, no existen apenas datos tangibles en este sentido. En efecto, existe algún contacto esporádico, pero el número real de actividades conjuntas parece ser bastante bajo. En la mayoría de los países, las visitas sobre el terreno de la EEI constataron muy pocas iniciativas por parte de los representantes de la FAO que involucren a las ONG, especialmente las locales. A menudo, las ONG importantes desconocen el trabajo de la

¹⁴⁷ *Ibid.*, párr. 75.

¹⁴⁸ *ibid.*, párr. 75.

¹⁴⁹ Véase www.fao.org/docrep/meeting/005/y7871e00.htm

FAO. Esto también ocurre con otras organizaciones de la sociedad civil, como los grupos de reflexión o los que se ocupan de las cuestiones de género.

855. Los principales impedimentos para que exista una colaboración más estrecha a nivel nacional son las mismas limitaciones reflejadas a lo largo de este informe, principalmente la falta de capacidad de los representantes de la FAO en los países para tomar muchas decisiones, por pequeñas que sean, por sí mismos, y la virtual ausencia de recursos para trabajar con las ONG. Ciertas organizaciones no gubernamentales con interés en las áreas de concentración de la FAO apreciarían contar con relaciones más estrechas y más apoyo de la FAO ante sus gobiernos, algo que, como cabía esperar, los representantes de la FAO en los países no suelen estar en condiciones de ofrecer, dada la estructura de gobernanza de la Organización. Además, consideran la burocracia de la FAO y la escasez de fondos difíciles de comprender y superar. Otro factor que impide crear y estrechar relaciones con la sociedad civil en iniciativas como TeleFood, la Alianza Internacional contra el Hambre y el Día Mundial de la Alimentación es que la FAO proporciona muy poca orientación y muy poco apoyo a este tipo de asociaciones.

856. Por lo tanto, mientras a nivel mundial la comunidad internacional de ONG ha sido bastante efectiva a la hora de establecer su presencia y su punto de vista en importantes convenciones internacionales, a nivel nacional ha habido una participación e influencia muy bajas de las ONG en el trabajo de la Organización. La FAO necesita mejorar sus relaciones con las ONG/OSC a nivel nacional pero debe hacerlo con arreglo a unas estrategias claras con prioridades explícitas. Necesitará también comunicar mejor sus actividades, capacidades y relevancia, y conseguir los recursos en efectivo y en especie necesarios para respaldar actividades conjuntas eficaces y duraderas. Como mínimo, la FAO debe actualizar sus orientaciones y sus políticas anticuadas en relación con la función que desempeña la sociedad civil, y aumentar sus esfuerzos para incorporar tales asociaciones en la Organización. Sin embargo, hasta que la FAO no solucione los principales problemas indicados en este informe, como la ausencia de una estrategia institucional general, la falta de una adecuada delegación de autoridad sobre el terreno y la toma de decisiones sobre prioridades en la distribución de asignaciones, no se puede esperar que esta situación experimente un gran cambio.

LA FAO Y EL SECTOR PRIVADO

857. Como resumen de este sector, podría decirse que la FAO ha tenido poco contacto con el sector privado y que no comprende bien el papel de las empresas privadas. En la medida en que se han mantenido contactos, estos han sido principalmente con grandes empresas multinacionales interesadas por el trabajo normativo de la FAO¹⁵⁰. No existe ningún acercamiento institucional visible hacia el sector privado y, en la actualidad, no hay ninguna estrategia formal o informal dirigida a cambiar esta situación. El modesto nivel de los contactos existentes es, fundamentalmente, disperso y sectorial. La perspectiva de la FAO desde la posición del sector privado es que sigue casi exclusivamente una política de prevención de riesgos. Apenas hay iniciativa en este sentido y los contactos ocasionales con el sector privado requieren amplios exámenes y condiciones que los posibles socios consideran inaceptables. El Comité Consultivo sobre Asociaciones con el Sector Privado es en esencia reactivo y funciona principalmente como mecanismo de control. El proceso de examen y negociación es largo y complejo, incluso con socios fuertemente comprometidos a trabajar con la FAO que ofrecen una financiación importante. No se dispone de un sistema que permita aprender de la experiencia de otros organismos de las Naciones Unidas ni desarrollar modelos alternativos.

858. A nivel nacional, los equipos de la EEI se reunieron en varios países con cámaras de comercio, asociaciones comerciales y órganos de exportación, lo que se recibió con sorpresa por parte de estos organismos. La mayoría de ellos nunca habían oído hablar de la FAO. Los que sí la

¹⁵⁰ En las respuestas del personal de la FAO al cuestionario sobre asociaciones apenas se menciona al sector privado. Tan sólo se hace referencia a cuatro organizaciones pertenecientes a este grupo, dos de las cuales son organizaciones sin fines de lucro. Ninguna de ellas se considera un competidor importante en ningún sentido.

conocían apenas habían tenido contacto con ella. Incluso las asociaciones privadas nacionales de producción o exportación agrícola indicaron que no existía ninguna relación entre su trabajo y la FAO¹⁵¹.

859. Sin embargo, esta separación prácticamente absoluta entre la FAO y el sector privado no siempre tuvo lugar. En las décadas de 1960 y 1970 existió un Programa Cooperativo de las Industrias (PCI), financiado en su totalidad mediante contribuciones del sector privado. En su mejor momento, participaban en él más de 100 industrias. En 1975, el PCI contaba con 18 grupos de trabajo y grupos de acción conjuntos cuya labor se centraba en numerosas e importantes cuestiones relacionadas con la alimentación y la agricultura. No obstante, “(...) el concepto original del sector privado como fuente de conocimientos técnicos, de experiencia científica y de capital, quedó eclipsado por la noción del sector privado como fuente de fondos para los programas de la FAO. La ambigüedad sobre la función del sector privado, el surgir de movimientos ambientales opuestos a la agricultura industrial y la desconfianza general en las empresas transnacionales condujo al cierre del PCI en 1978”¹⁵². Desde ese momento, ha habido al menos dos conjuntos de directrices sobre políticas relacionadas con la colaboración con el sector privado (1994, 2000), pero ninguna de ellas supuso una mejora sustancial de la situación general.

860. El sector privado participa de una manera muy activa en el proceso de normalización del *Codex*. Alrededor del 70 % de las 156 organizaciones internacionales que participan en calidad de observadores en la Comisión del *Codex* son grupos de intereses del sector privado. Los grupos del sector privado también participan activamente en otros marcos de trabajo de carácter voluntario, tales como la protección fitosanitaria y la pesca responsable. Existe intercambio de información en otras áreas, como por ejemplo en la red FISHINFO, donde se llegó a un acuerdo con 80 empresas para proporcionar la información necesaria sobre el mercado. El Comité Asesor sobre el Papel y los Productos Madereros es un órgano asesor oficial de la FAO compuesto por individuos que participan en calidad personal y que están vinculados en su práctica totalidad a la industria papelera y maderera (con la excepción de uno o dos miembros de la comunidad académica). Al igual que en ésta, en muchas otras áreas la participación del sector privado es fundamental y muy constructiva. Sin embargo, existen otras áreas en las que la FAO debe prestar atención a la “opinión de los especialistas” que proporcionan las empresas con intereses comerciales directos en ese sector, ya que se han dado casos en los que el apoyo comercial dio lugar a que se desconfiara de la neutralidad de los resultados (p. ej. la ingesta de azúcar).

861. Como se ha señalado anteriormente, la limitada asociación de la FAO con el sector privado tiene lugar con empresas multinacionales vinculadas a las actividades normativas de la Organización. Esta asociación es muy importante y debe continuar, en especial en lo que respecta a la legislación mundial del *Codex* para la pesca, los plaguicidas, etc. Un área de interés creciente es la integración en cadenas de valor como, por ejemplo, “de la granja a la mesa”. Los conocimientos requeridos para llevar a cabo con éxito la integración, ya sea en el comercio de productos básicos o en el sector tecnológico, son en ocasiones de propiedad privada y, a menudo, pertenecen al sector privado. Una cuestión importante sobre desarrollo es determinar la manera en que los pobres pueden acceder a estos conocimientos.

862. Como ya se ha señalado, a nivel nacional las relaciones con las pequeñas y medianas empresas han sido y siguen siendo escasas. Esto es debido en parte a que estas empresas no consideran que la FAO tenga importancia para sus intereses, pero en cierto modo refleja también la falta de promoción por parte de los representantes de la FAO en los países, falta de comprensión por parte del personal de la FAO del papel que desempeña el sector privado y la ausencia de una estrategia institucional mundial hacia este sector. Dada la creciente relevancia del papel que

¹⁵¹ La reciente evaluación de la labor de la FAO relativa a los productos básicos y al comercio llegó a conclusiones análogas. FAO, marzo de 2007. *Evaluación de la labor de la FAO relacionada con los productos básicos y el comercio*. Párrs. 126, 130, 178 y 224.

¹⁵² FAO, 2006: *Evaluación de asociaciones y alianzas*. PC 95/4b, párr. 88.

desempeñan tales empresas en la agricultura en los países en desarrollo, sería importante seguir la recomendación de la evaluación de asociaciones y alianzas de “redefinir” la estrategia de asociación con el sector privado. Es probable que existan siempre limitaciones importantes en el alcance de estas relaciones, pero es necesario que el personal de la FAO comprenda mejor y más equilibradamente las contribuciones positivas que las entidades del sector privado pueden aportar, como de hecho lo hacen ya, al desarrollo agrícola de los países pobres¹⁵³.

863. Otro aspecto en las asociaciones de la FAO es el que se refiere a las relaciones con los patrocinadores de los medios de comunicación de TeleFood y la estrategia comunicativa de la Organización hacia el público y los formadores de opinión. En este aspecto, observamos de nuevo que la estrategia se ve obstaculizada por la cultura reacia a la asunción de riesgos de la Organización. La FAO ha sido reacia a arriesgarse y ceder el control editorial del material documental, con la consecuencia de que la asociación con ella resulta mucho menos interesante para los medios de comunicación. Además, la FAO ha aplicado los mismos procedimientos centralizados de selección respecto de los empresarios locales interesados en patrocinar acontecimientos de comunicación que la que emplea con grandes compañías multinacionales (aunque en Roma no existe conocimiento de los pequeños empresarios). En la actualidad se aplica un enfoque más dinámico, pero la evaluación de TeleFood indicó que se siguen perdiendo oportunidades debido a estas razones.

864. Ha habido un nuevo prometedor en las Naciones Unidas respecto de la cooperación con el sector privado. En la reunión de la segunda Cumbre de Dirigentes del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra en julio de 2007, se señaló que se han adherido al Pacto Mundial de las Naciones Unidas unas 3 100 empresas privadas cuyos diez principios éticos fundamentales están relacionados con los derechos humanos, el derecho al trabajo, el medio ambiente y las medidas anticorrupción. En esta Cumbre, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon subrayó que “el liderazgo del mercado y un liderazgo sostenible van de la mano. Esto nos ayudará a forjar las medidas de apoyo necesarias para crear mercados más sostenibles y, en última instancia, ayudará a mejorar las vidas de muchas personas en todo el mundo”. A continuación, hizo un llamamiento a los líderes del sector comercial para que convocasen reuniones de las juntas y compartiesen los avances de la Cumbre; a la sociedad civil y a los líderes de la fuerza de trabajo para que permaneciesen atentos y siguiesen involucrados obligando a las empresas a cumplir sus compromisos; a los gobiernos para que mantuviesen su apoyo al Pacto Mundial y, finalmente, a los miembros de la familia de las Naciones Unidas para que integrasen los principios del Pacto Mundial en cada organización.

865. La FAO puede beneficiarse de este nuevo avance de muchas maneras. Una de las medidas más inmediatas que se pueden tomar, es la de centrar la atención en los miembros pertinentes del Pacto Mundial que pertenecen al sector privado y animarlos a participar activamente en acontecimientos vinculados a las principales reuniones de la FAO y en debates sustantivos de cuestiones importantes en relación con los mercados y con el acceso a conocimientos. Esto podría contribuir a reducir las relaciones de aversión a los riesgos e inhibidas de la Organización con el sector privado y, además, facilitaría las importantes contribuciones de este último a los debates sobre gobernanza mundial en los foros de la FAO, y favorecería el desarrollo de un enfoque holístico y exhaustivo de las asociaciones que incluya la interacción del gobierno y del sector privado con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

ASOCIACIONES A NIVEL REGIONAL

866. La FAO ha tratado de crear asociaciones con organizaciones económicas regionales para, principalmente, establecer la capacidad técnica necesaria para el desarrollo o en casos de emergencia. Asimismo, ha contribuido a desarrollar los mercados regionales, como por ejemplo en África occidental. La asociación con la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de

¹⁵³ *Ibid.*, párr. 123.

África (NEPAD) para realizar inversiones en la agricultura africana ha resultado de importancia en materia de políticas pero, sin embargo, el efecto real no ha sido tan positivo.

867. A pesar de que hasta hace poco tiempo la cooperación era escasa, se ha acordado ahora un memorando de entendimiento con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que ofrece considerables posibilidades de iniciar una asociación y un intercambio de recursos más sustanciales. Tal y como se expone en los Capítulos 4 y 6, se pueden reforzar más las colaboraciones como, por ejemplo, con más acciones conjuntas a nivel regional y nacional, con oficinas nacionales o subregionales conjuntas y con la colaboración para celebrar conferencias regionales coordinadas de ministros.

868. La Oficina Regional de la FAO para Asia estableció, hace muchos años, una serie de importantes redes profesionales, pero el apoyo de la FAO (tanto de la Sede como de la Oficina Regional) a estas organizaciones ha disminuido en los últimos años. Las visitas sobre el terreno de la EEI sugieren que la Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico sigue siendo el más dinámico de estos grupos. Para el futuro más inmediato, la EEI ha concluido que un uso más flexible y estratégico de las conferencias regionales de la FAO ofrece grandes posibilidades a la Organización (véase Capítulo 4).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

869. En muchos organismos y grupos competentes, la FAO no cuenta con una buena reputación como socio. En parte, parece ser consecuencia del pasado, cuando la FAO proyectaba una imagen más circunscrita y más territorial. Independientemente de cuáles sean las causas, esta reputación es innecesaria hoy en día. El examen de las áreas técnicas de la FAO realizado en el Capítulo 3, junto con el análisis hecho en este Capítulo, ha proporcionado datos claros y convincentes de la gran variedad y profundidad de sus asociaciones, muy importantes y productivas. El liderazgo superior de la FAO la ha situado a la cabeza de los esfuerzos por hacer que la iniciativa “Unidos en la acción” tenga éxito.

870. Sin embargo, las asociaciones de la FAO son de carácter muy desigual: alcanzan su máximo desarrollo con otras organizaciones de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el GICFI, mientras que son demasiado débiles con el sector privado. Han obtenido resultados importantes en varios programas mundiales, pero son sumamente débiles a nivel nacional, donde la FAO dispone de pocos recursos, por lo que respecta a entablar relaciones con otros organismos de desarrollo, las ONG y el sector privado.

871. Además, a pesar de los logros conseguidos, la FAO no cuenta con una estrategia ni con planes específicos para realizar asociaciones ni para determinar la manera de contribuir a definir la ventaja comparativa de la Organización, a comunicar su mensaje y a situar su papel claramente en la nueva arquitectura del desarrollo internacional. Hasta la Evaluación de asociaciones y alianzas de 2006, la FAO no había examinado de manera sistemática su experiencia en las asociaciones ni las condiciones y requisitos necesarios para que tengan éxito ni las dificultades que hay que evitar. Sin embargo, no se han aplicado todavía muchas de las recomendaciones de esa Evaluación. El personal apenas recibe orientaciones al tener que responder a las crecientes demandas por parte de los organismos donantes de mostrar asociaciones fuertes y realizar acciones conjuntas y compartidas donde los resultados globales son mayores que la suma de las partes.

872. En este nuevo siglo, tal y como se indica en el Capítulo 3, la realidad es que la FAO sólo podrá cumplir su mandato como mediador mundial de los conocimientos agrícolas esenciales, considerados bienes públicos internacionales, mediante asociaciones estratégicas y efectivas con el resto de organizaciones de las Naciones Unidas, la comunidad internacional, la sociedad civil y el sector privado. Esto requerirá una nueva estrategia que abarque realmente a toda la Organización y que sustituya el limitado número de esfuerzos *específicos* inconexos que existen en la actualidad. Para asegurar su eficacia, será necesario que la estrategia establezca prioridades y determine unos requisitos específicos. Será necesario armonizarla estrechamente e incorporarla en un marco

estratégico de la FAO para toda la Organización, estipulando prioridades claras y los recursos necesarios para lograr los fines.

873. Crear asociaciones eficaces es el requisito más importante para que la FAO desempeñe su mandato principal como organización mundial basada en los conocimientos sobre alimentación, agricultura y nutrición. La FAO por sí sola produce solamente una fracción de los conocimientos necesarios para la prestación de servicios sólidos en estos sectores a nivel mundial, regional, nacional y local. Sin embargo, para cumplir este mandato y satisfacer las necesidades de sus Miembros, la FAO necesitará saber dónde encontrar tales conocimientos necesarios y cómo acceder a ellos. Esto puede lograrse solamente mediante asociaciones estratégicas bien construidas, duraderas y sostenibles.

874. Tales asociaciones también pueden ayudar a la FAO a superar una de sus actuales debilidades, la de ser poco conocida en general y, más específicamente, de no ser considerada un proveedora eficaz de conocimientos internacionales sobre alimentación, agricultura, desarrollo rural y gestión de los recursos naturales. No obstante, debe comprenderse que los avances en la mejora del papel de la FAO en el sistema internacional y en el fortalecimiento de sus asociaciones con diversos e importantes grupos no serán posibles a no ser que se acepten y se apliquen los principales cambios propuestos a lo largo de esta EEI. Si estos cambios se llevan a cabo y se acompañan con un compromiso político de alto nivel por parte de la Administración Superior¹⁵⁴ para buscar e impulsar oportunidades de colaboración con los socios fundamentales a nivel mundial, regional y nacional, la FAO puede esperar unos beneficios considerables. Estas asociaciones fortalecerán a la FAO como organización de conocimientos a largo plazo y contribuirán a recuperar el respeto de la comunidad internacional de tal manera que también se obtendrán beneficios financieros. Las recomendaciones que figuran a continuación son pequeños pasos que pueden resultar útiles si se adoptan en conjunto con el resto de esta amplia perspectiva pero cuya utilidad se verá limitada si se llevan a cabo de manera aislada.

875. Del mismo modo, debe señalarse que las asociaciones suponen un costo y que muchas de ellas no resultan rentables. La tendencia actual en algunos sectores de establecer asociaciones sólo por el hecho de tenerlas presenta el riesgo de introducir unos altos costos de transacción para unos objetivos poco precisos, algo que resulta evidente en algunas áreas técnicas (véase Recuadro 5.2).

Recomendaciones

Recomendaciones generales

876. **Recomendación 5.1:** A la hora de poner en práctica en toda la Organización la estrategia recomendada por la EEI y de emprender el consiguiente ejercicio de establecimiento de prioridades, debe reconocerse que hoy en día existen muchos otros actores en un territorio que antes era exclusivo de la FAO. La Organización debe ampliar su visión si desea influir en la gobernanza de la agricultura en el siglo XXI. Esto hace que *el fortalecimiento de las asociaciones y las alianzas basado en la ventaja comparativa y la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia* resulten de gran importancia. Teniendo en cuenta las enseñanzas y recomendaciones de la Evaluación de la FAO de las asociaciones y alianzas, la FAO debería elaborar una estrategia de asociación para toda la Organización con el fin de i) crear una cultura de asociación más sólida en la FAO, haciendo que forme parte de su modo de emprender las actividades en vez de una idea tardía, y ii) fomentar un planteamiento más estratégico y menos fragmentado de la iniciación, aplicación y evaluación de las asociaciones. Asimismo, la estrategia de tener en cuenta las numerosas enseñanzas generales aprendidas en los intentos de establecer asociaciones en los últimos años. La EEI sugiere como punto de partida las enseñanzas señaladas en el Recuadro 5.2.

¹⁵⁴ Esta es una de las enseñanzas reflejadas en la Evaluación de asociaciones y alianzas de la FAO, párr. 16 del resumen ejecutivo, recomendación 9 y enseñanza n° 1, párr. 211.

Recuadro 5.2: Enseñanzas sobre asociaciones que han de tenerse en cuenta en la estrategia de la FAO¹⁵⁵

Se ha insistido demasiado en las asociaciones como fin en sí mismas y demasiado poco en el hecho de que las asociaciones pueden suponer unos altos costos de transacción. Las asociaciones pueden ser eficaces en función de los costos, también pueden no serlo. Muchos donantes demandan e insisten en las asociaciones sin plantearse qué es lo que éstas significan e implican en términos de costes y beneficios.

Recientes asociaciones en desarrollo internacional muestran una tendencia a estar motivadas por nociones relativamente poco específicas como “inclusión”, “participación” y “voz”. Tales nociones pueden ser muy importantes, pero suelen desviar la atención de los detalles necesarios para que las asociaciones tengan éxito. Como se suele decir, la clave está en los detalles, y los detalles requieren la determinación de unos objetivos bien definidos y el acuerdo sobre las ventajas comparativas respectivas de las partes para llevar a cabo los acuerdos y los esfuerzos necesarios para conseguir una asociación.

En las asociaciones existen importantes problemas de desigualdad de poder, influencia, capacidades, experiencia y credibilidad, pero suelen solucionarse de manera directa y transparente. El resultado de ello es que las asociaciones internacionales en materia de desarrollo suelen aparentar una igualdad que no existe y que sólo sirve para generar decepción, frustración y resentimiento. Esta falsa igualdad puede ser especialmente desconcertante para el sector privado, cuya “cultura empresarial” tiende a articular tales desigualdades al comienzo de cualquier asociación y a regularizarlas o regularlas mediante instrumentos financieros y legales específicos. El paradigma internacional sobre desarrollo dominante de “universalidad de asociaciones de iguales” puede ser noble en sus intenciones pero evita hacer frente a realidades esenciales y, por lo tanto, necesita ser modificado para satisfacer las necesidades de cada aplicación específica. Esta enseñanza puede ser especialmente importante para la FAO a la hora de definir las asociaciones dentro de la iniciativa “Una ONU” a nivel nacional

Como regla básica, deben evitarse los acuerdos de asociación genéricos. Las asociaciones deben ser específicas para cada función y objetivo y deben establecerse sólo en base a acuerdos utilitaristas previos sometidos a reglas específicas y a divisiones del trabajo acordadas.

Las asociaciones entre organizaciones multilaterales y organizaciones de la sociedad civil que han tenido más éxito han contado con acuerdos previos sobre resultados específicos y sobre cómo debían cuantificarse estos, así como acuerdos con plazos fijos que incluyen la estipulación de responsabilidades mutuas, un plan de trabajo y una estrategia de salida acordada.

877. **Recomendación 5.2:** Tal y como se ha expuesto en el Capítulo 4, los socios de la FAO deben participar en mayor medida en los procesos de los órganos de gobierno, incluido el desarrollo de acuerdos pertinentes y necesarios para el desempeño de la gobernanza mundial de la FAO. Con el fin de desempeñar una función importante y eficaz en la gobernanza y en la colocación de la agricultura y la seguridad alimentaria en un sistema multilateral en evolución, la FAO debería dar prioridad a las asociaciones como medio de potenciar los efectos, aumentar gradualmente la eficacia y la eficiencia, así como para abordar los desafíos multisectoriales con que se enfrenta en este sector. La sociedad civil y el sector privado deben seguir participando, tanto de manera formal como informal, en los procesos de los órganos de gobierno, y contribuir al desarrollo de políticas y acuerdos mundiales viables e inclusivas.

878. **Recomendación 5.3: Naciones Unidas** Asegurarse de que las asociaciones de la FAO, mediante acuerdos de colaboración, los mecanismos de coordinación entre organismos e interacción con los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, contribuyan a realizar la misión de la FAO y contribuyan a su vez al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Concretamente:

- a) Promover el modelo del Foro de Asociación de Colaboración sobre los Bosques como medio útil de afrontar cuestiones fundamentales y proporcionar oportunidades para establecer redes.

¹⁵⁵ Adaptación a partir de K. Bezanson, abril de 2004: *Independent Evaluation of the Partnership Committees of the CGIAR*. (Evaluación independiente de los comités de asociación del GCIAR).

- b) Fomentar las asociaciones que reduzcan el papel directo de la FAO en el proceso de la realización en aquellos casos en que esta tenga menos fuerza.
- c) Favorecer las oportunidades de asociaciones efectivas a nivel nacional mediante la capacitación de los representantes de la FAO en cada país para tomar decisiones sobre el trabajo de fondo y el presupuesto.
- d) Promover asociaciones orientadas en función de los resultados que configuren las ventajas comparativas de entidades del sistema de las Naciones Unidas, en que la FAO puede liderar, facilitar o participar;
- e) Seguir contribuyendo a la reforma de las Naciones Unidas y ayudar a configurar las políticas del sistema de las Naciones Unidas, mediante mecanismos de coordinación entre organismos;
- f) Desempeñar una función constructiva en las iniciativas que permiten un apoyo articulado y eficaz del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional, reconociendo al mismo tiempo la necesidad general de asegurar: titularidad nacional y coordinación; creación y utilización de sistemas nacionales y aumento gradual de las asociaciones fuera del sistema de las Naciones Unidas (p. ej., bilaterales, IFI y redes de ONG).

879. **Recomendación 5.4: Organismos con sede en Roma.**

- a) Los tres organismos deberían continuar trabajando juntos para intentar unificar sus servicios comunes en Roma, incluyendo en la medida de lo posible la TI y las aplicaciones de comunicaciones que puedan utilizarse bajo una propiedad común, tales como la plataforma del sistema de gestión de bibliotecas y, en último caso, la planificación de recursos de empresa;
- b) Deberían emprender además esfuerzos más ambiciosos —que deberían ser fomentados por los órganos rectores— en asociaciones estratégicas y programáticas, en particular:
 - i) promover la representación conjunta en las oficinas sobre el terreno con el FIDA y, en América Latina, con el IICA;
 - ii) asegurar las sinergias con el PMA a un nivel técnico, lo que incluiría la alerta, la evaluación de la nutrición y la alimentación y políticas en materia de redes de seguridad y ayuda alimentaria;
 - iii) asegurar las sinergias con el FIDA en una gran variedad de cuestiones técnicas, desde las finanzas rurales a las agroindustrias y a las cuestiones de género, sin olvidar el desarrollo de proyectos, la supervisión y el diálogo nacional sobre políticas (DELP).
- c) crear una estrategia conjunta de comunicación y promoción con el PMA y el FIDA (véase también la Recomendación 5,10).

880. **Recomendación 5.5:** El Banco Mundial y las IFI (las asociaciones de la FAO con el Banco Mundial y con las IFI se examinan en el Capítulo 3, donde también se hacen las recomendaciones pertinentes).

881. **Recomendación 5.6: CGIAR:** Hace ya tiempo que se deberían haber mantenido serios debates a nivel de Administración Superior y órganos rectores tanto de la FAO como del GCIAR sobre el desarrollo de una coalición genuina para la agricultura, el desarrollo rural y la transferencia y disponibilidad de conocimientos. El núcleo de esta coalición estaría constituido por la FAO y el GCIAR, pero estaría abierta a asociaciones mucho más amplias. Para ello, pueden extraerse enseñanzas a partir del acuerdo mediante el cual la FAO custodia los recursos genéticos del GCIAR como bien público mundial.

882. **Recomendación 5.7: Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE):** También ha llegado el momento de que la FAO y la OIE examinen la posibilidad de establecer una relación mucho más estrecha que incluya una fusión de sus secretarías (aunque no de sus estructuras de gobierno) para la salud animal. Este examen también debería prestar atención a los medios y

maneras de llevar a cabo una colaboración conjunta sobre los requisitos de gobernanza mundial en materia de salud animal.

883. **Recomendación 5,8: Sociedad civil/ONG.**

- a) Actualizar las políticas y procedimientos de la FAO y ampliar el flujo de información para ayudar a inculcar en el personal de la FAO la importancia y los beneficios (y riesgos) de las asociaciones con las ONG. Las políticas deberían reconocer que las asociaciones basadas en el respeto mutuo pueden contribuir a que la FAO adquiera una mayor exposición y credibilidad profesional a nivel mundial, nacional y local. Debería centrar su atención especialmente en el desarrollo de asociaciones con las OSC/ONG con fuertes intereses y experiencia en áreas rurales;
- b) La FAO debería contar además con un programa activo de alcance hacia las ONG ambientales con interés en el compromiso de la FAO respecto del medio ambiente en la agricultura y en la gestión de los recursos naturales.
- c) La FAO debería continuar colaborando al máximo con las ONG en emergencias, profundizando en las relaciones para conseguir una estrategia bien definida y, por lo tanto, aumentando la aceptación y la legitimidad de la función coordinadora de la FAO.
- d) A pesar de que las campañas eficaces de sensibilización del público son importantes y necesitan una promoción mayor, la FAO debería suprimir los proyectos de TeleFood porque son ineficaces para alcanzar sus objetivos, son tan bien caros y su gestión constituye una carga tanto para los Representantes de la FAO como para los destinatarios.
- e) La FAO debería intentar atraer a representantes de la sociedad civil y del sector privado a los procesos de elaboración de políticas nacionales facilitados por la FAO.
- f) Dotar a los Representantes de la FAO en cada país de la capacidad necesaria para tomar decisiones concernientes a proyectos y al presupuesto que hagan viables las asociaciones con las ONG que compartan intereses con la Organización.

884. **Recomendación 5,9: El sector privado.** Establecer una estrategia institucional y un marco normativo bien definidos para trabajar con el sector privado, especialmente con pequeñas y medianas empresas. Fortalecer la comprensión por parte del personal de la FAO de las variadas y cada vez más importantes funciones desempeñadas por las empresas privadas en el desarrollo agrícola. Centrar la atención en las oportunidades de asociación en el ámbito del desarrollo rural y agrícola con miembros del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

885. **Recomendación 5,10: La estrategia institucional sobre comunicación y promoción** debería desarrollarse en estrecha colaboración con los protagonistas fundamentales de la sociedad civil, del sector privado, de los medios de comunicación y de las organizaciones homólogas. En particular, los organismos con sede en Roma deberían desarrollar de manera conjunta una estrategia común para aprovechar el Día Mundial de la Alimentación y otros actos para promover una mayor comprensión de cuestiones fundamentales sobre alimentación y agricultura y de los propios organismos.

Capítulo 6: Encuadrar la cultura, la organización y la estructura de la FAO¹⁵⁶

CULTURA ORGANIZATIVA DE LA FAO

886. Una de las principales conclusiones que derivan de los estudios de instituciones, sea que pertenezcan al sector privado, público o voluntario, es que la cultura de una organización es el elemento determinante de su éxito o fracaso. Ello ha constituido el aspecto central de la teoría organizativa desde al menos el comienzo del decenio de 1940,¹⁵⁷ y ha pasado a ser una de las columnas principales en el examen de organizaciones y en los intentos por mejorar su rendimiento¹⁵⁸. Esta sección del informe se basa en este trabajo así como en la investigación más amplia sobre la cultura y la estructura organizativa disponible en la literatura sobre la gestión.

887. Las fuentes de datos básicos para este capítulo comprenden varios instrumentos, entre ellos una encuesta del personal realizada en toda la FAO, que ha incluido a empleados que trabajan con arreglo a todos los tipos de contratos de la FAO - desde los nombramientos de personal permanentes a los consultores. La encuesta consistió en la recopilación de dos tipos distintos de información:

- a) En el primero se empleó el método “Org DNA Profiler” (Perfilador del ADN de una organización) de BAH¹⁵⁹, un diagnóstico normalizado basado en la investigación de casi 50 000 encuestas de los sectores empresarial, gubernamental y sin fines de lucro de todo el mundo, incluidas las instituciones internacionales. El resultado es un instrumento de referencia de encuestas de la cultura organizativa. Ello nos permite comparar el perfil organizativo de la FAO con el de organizaciones definidas como “sanas”, incluidas las organizaciones que actúan en el sector sin fines de lucro (“con orientación de misión”).
- b) En el segundo se empleó un cuestionario estructurado de 83 preguntas elaboradas específicamente para la EEI sobre la base de instrumentos aplicados en otras instituciones (p. ej. el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el PNUD). La composición demográfica de las personas que respondieron a la encuesta se comparó con la composición demográfica general de la FAO para asegurar que las respuestas fueran representativas¹⁶⁰.

888. Se encargó una encuesta aparte sobre cuestiones de género en el ámbito de la FAO como organización.

889. Todos los datos recopilados fueron examinados y verificados mediante:

- a) Debates de grupos especializados estructurados en que participaron unos 190 funcionarios.
- b) Entrevistas de validación realizadas después de conocer los resultados y, basándose en ellos, con “informadores fundamentales”, entre ellos funcionarios superiores de la FAO y Representantes Permanentes.

¹⁵⁶ Documentos de trabajo básicos preparados por Ernest Wilson y Vanesa Bertelli.

¹⁵⁷ Véase, por ejemplo, Lewin, Kurt, 1947, “Group Decision and Social Change,” en T. N. Newcomb y E. L. Hartley, eds., *Readings in Social Psychology*. Troy, Mo.: Holt, Rinehart, y Winston.

¹⁵⁸ Peter Senge et al (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*, Doubleday, New York.

¹⁵⁹ Deseamos agradecer a Booz Allen Hamilton (BAH) por habernos permitido utilizar su encuesta normalizada y habernos prestado su asistencia para analizar gratuitamente la encuesta y proporcionar una comparación con organizaciones equivalentes de su base de datos mundial.

¹⁶⁰ Los empleados sobre el terreno proporcionaron más respuestas que los de la Sede. Entre los trabajadores sobre el terreno, los de Asia y el Pacífico respondieron más que los de otras regiones. Los hombres respondieron con mayor frecuencia que las mujeres.

890. En esta sección relativa a la cultura se presentan primero varios resultados muy generales que determinaron las diversas poblaciones existentes dentro de la FAO. Se presenta luego el diagnóstico normalizado de DNA Profiler para proporcionar un cuadro general de la institución. A esto sigue un examen de la cultura de la Organización, teniendo en cuenta toda la estructura a partir de un amplio panorama de su personal desde las perspectivas de motivación y satisfacción de empleo. Se continúa después con la presentación de cuestiones relativas al trabajo en equipo, el cuadro de dirigentes, el liderazgo y las características culturales que se requieren para una eficaz organización poseedora de conocimientos.

Observaciones generales

891. Como se ha observado a menudo en otras organizaciones, de nuestro examen emergieron claramente varios grupos distintos. En el primero de ellos la distinción fue entre la Sede y las oficinas descentralizadas. Los que respondieron a la encuesta y los participantes en los grupos especializados en las oficinas descentralizadas resultaron sistemáticamente más positivos y esperanzados respecto de la FAO que sus colegas de la Sede. A los niveles de director y de personal profesional, las diferencias son muy sensibles - el 80 % de los encuestados de la Sede que respondieron expresaron pesimismo acerca de la cultura de la FAO y su capacidad de cambiar, en comparación con el 30 % solamente de los de las oficinas descentralizadas. El personal de fuera de la Sede se mostró más orgulloso de ser empleados de la FAO; se muestran más satisfechos con sus derechos de decisión y con su contexto de gestión; manifiestan una confianza mucho mayor en la Administración Superior.

892. La FAO no es la única en este aspecto; se obtuvo el mismo resultado de una encuesta análoga realizada por el Banco Mundial¹⁶¹. Se podría postular que "la distancia proporciona un cierto encanto" y que cuanto más orientado a la acción sea el enfoque de una oficina descentralizada y mayor la camaradería a menudo observada en una pequeña oficina, tanto más satisfactorio será el ambiente en que se ha de trabajar. Por ejemplo, los que respondieron a la encuesta cuyo director de línea directa es un profesional de contratación nacional de una oficina descentralizada se mostraron más satisfechos respecto del nivel al que se adoptaban las decisiones.

893. Una segunda distinción clara es entre personal de Servicios Generales (SG) y personal profesional (P). El personal de SG se muestra muy resentido respecto del personal profesional por razón de que no se les tiene en cuenta, no se aprecian sus aportaciones y sus voces son desatendidas. Una tercera distinción se refiere al personal de las categorías superiores de la Organización que rinde informes al Director General¹⁶², y que mantiene también el mayor contacto con los órganos rectores. Como grupo, los encuestados de esta categoría que respondieron merecieron la calificación más alta (junto con los Departamentos Forestal y de Desarrollo Sostenible) a favor de un importante (y urgente) cambio de la cultura organizativa. Al mismo tiempo, sin embargo, en respuesta a la pregunta de si creían que pudiera lograrse un cambio organizativo genuino, expresaron el máximo escepticismo.

894. Por último, una mayoría considerable de personal femenino consideró la adopción de decisiones de la FAO como dominada por el sexo masculino, sobre todo en la Sede. En general, el número de funcionarios que consideraba que las voces de las mujeres se atienden menos que las de los hombres al adoptar las decisiones era el doble de las que opinaban lo contrario, y las mujeres sostienen este parecer en mayor medida que los hombres (76 % a 52 %). Es más, el porcentaje mayor de observaciones abiertas escritas (24 % del total) expresaron su preocupación acerca de la carencia de mujeres en los puestos superiores.

¹⁶¹ Encuesta del personal del Banco Mundial, 1997.

¹⁶² Definido en el contexto del informe de EEI como ODG y oficinas independientes que rinden informe directamente al Director General.

La encuesta de BAH

895. El perfil de referencia de BAH se basa en siete categorías de cultura organizativa, cuatro de las cuales se clasifican como "insanas" y tres como "sanas". Una característica importante de este instrumento es que difiere de las clasificaciones simples de organizaciones jerárquicas frente a participativas o de abiertas frente a cerradas. Las siete categorías se establecen y describen en la Figura 6.1 a continuación.

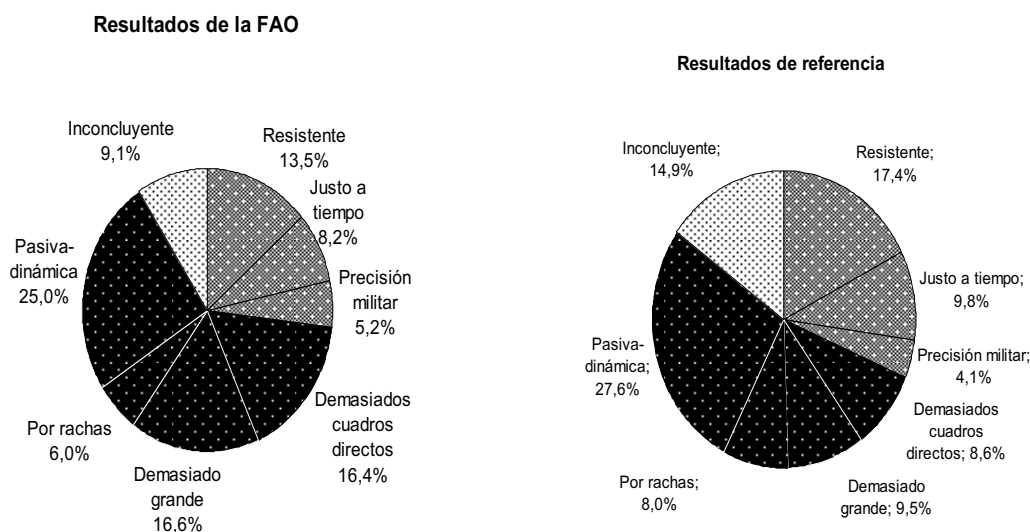
Figura 6.1: Principales tipos de organizaciones según el Org DNA Profiler¹⁶³

"Perfiles enfermos"		"Perfiles sanos"
Organización pasiva-dinámica	"Todos están de acuerdo, pero nada cambia" Congenial y al parecer sin conflictos; crea consenso fácilmente, pero a duras penas consigue aplicar lo acordado	
	"Consigue los objetivos por pelos" No se prepara en forma coherente para el cambio; si es necesario "cambia en un instante", sin perder de vista el panorama general	Organización justo a tiempo
Organiz. con demasiados c. directivos	"Somos de gest. corporativa y estamos para ayudar" Múltiples estratos de gestión crean "parálisis de análisis"; entorno burocrático y altamente político	
	"Vuela en formación" Conducida a menudo por un pequeño equipo; su éxito se basa en la ejecución superior y en la eficiencia de su modelo operativo	Organización de precisión militar
Organización de crecimiento excesivo	"El pasado feliz frente a un mundo de nuevos desafíos" Demasiado grande y complejo para un control eficaz por un pequeño equipo; tiene que delegar autoridad de decisión	
	"Lo mejor que puede" Bastante flexible para adaptarse a los cambios de mercado, centrada y alineada conforme a una estrategia empresarial coherente	Organización resistente
Organización por rachas	"Que broten 1 000 Flores" Repleta de personal motivado y de talento que rara vez empuja en la misma dirección al mismo tiempo	

896. Sobre la base de esta clasificación, el perfil organizativo de la FAO se ha revelado más insano que sano y menos saludable que en la organización media resultante en el promedio de referencia de BAH basado en 50 000 respuestas a cuestionarios. El 27 % del perfil de la FAO se revela como "sano" (en comparación con el 31 % del promedio de referencia), el 64 % como "insano" (en comparación con el 54 % del promedio de referencia) y el 9 % restante como inconcluyente.

¹⁶³ Booz Allen Hamilton.

Figura 6.2: Comparación entre el perfil organizativo de la FAO y el modelo de referencia general



897. El promedio de todas las organizaciones consideradas en el perfil de BAH muestra un perfil pasivo-dinámico relativamente elevado y la FAO no difiere en más de dos puntos porcentuales con respecto al modelo de referencia. Por consiguiente, esa parte del perfil no debería considerarse por sí sola particularmente significativa. En cambio, la FAO registra una puntuación considerablemente mayor en las categorías de organización de **crecimiento excesivo** y de **demasiados cuadros directivos**. Los perfiles de crecimiento excesivo y de demasiados cuadros directivos son muy parecidos y van a menudo de la mano, en particular cuando la organización tiene un enfoque de perspectivas de carrera basado en la progresión jerárquica más que en el movimiento lateral. Cuando esos perfiles se combinan con el pasivo-dinámico quiere decir que tal organización necesita realizar cambios organizativos y de gestión.

898. En comparación con el modelo de referencia de BAH "orientado a la misión", el perfil de la FAO se mueve en cierto modo con mayor proximidad al promedio, pero se mantiene todavía considerablemente más arriba en las categorías de demasiados cuadros directivos y de crecimiento excesivo. La diferencia se explica por el hecho de que el grupo comparador de organizaciones orientadas a la misión incluye muchas ONG que registran puntuaciones más altas en la categoría "por rachas", que es una consecuencia lógica del tipo de organización a que pertenecen.

899. Tal como lo define BAH, las características típicas de una organización de crecimiento excesivo son:

- a) Es demasiado amplia y compleja para que sea controlada eficazmente por un equipo reducido. Necesita distribuir y difundir poder, autoridad y capacidad decisoria para ser una organización eficaz.
- b) Al mantener el poder en forma centralizada en la cúspide mientras se descentraliza la información, la organización de crecimiento excesivo tiende a reaccionar lentamente a las novedades del mercado y/o a otros cambios exteriores importantes.
- c) La Administración Superior participa en demasiadas cuestiones mientras que los administradores locales carecen de la facultad decisoria y/o de incentivos e información necesarios para adoptar buenas decisiones.

900. Las características típicas de una organización que presenta demasiados cuadros directivos son:

- a) La ausencia de movimientos de carrera laterales promueve múltiples estratos artificiales de gestión que determinan una "parálisis por exceso de análisis".
- b) Son burocráticas y su entorno es altamente político.

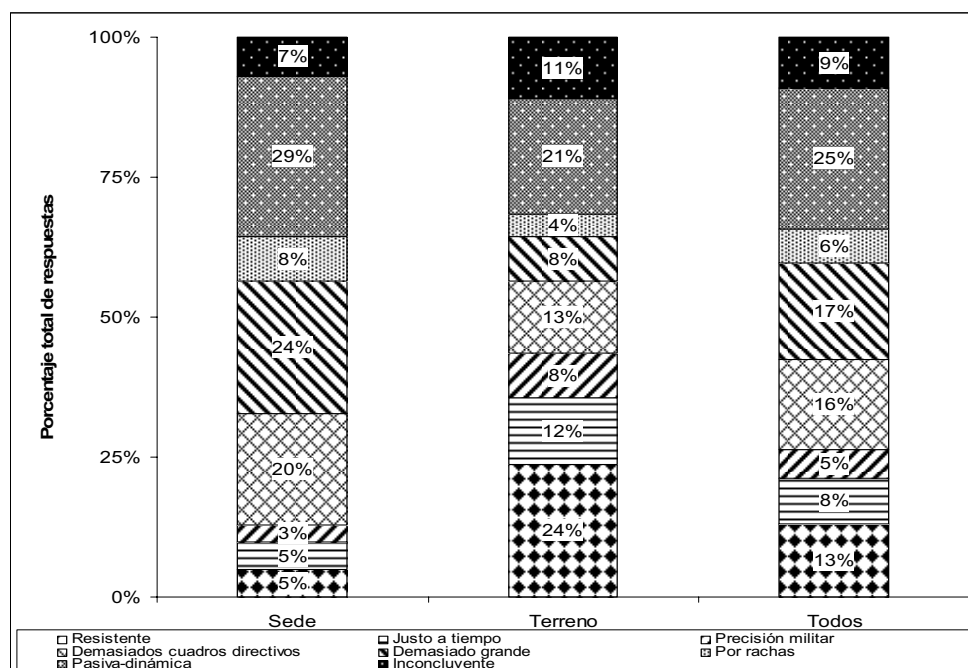
901. Por último, las características de una organización pasiva-dinámica se describen como sigue:

"Un lugar agradable donde trabajar, las personas son congeniales... pero al final de la jornada incluso las mejores propuestas no logran ejercer ningún efecto de tracción. Las (organizaciones) están repletas de personal en su mayor parte bien intencionado que son víctimas de procesos y políticas deficientes. Normalmente ... los intentos de descentralización poco entusiastas o mal concebidos originan múltiples estratos de directores, cuyas facultades decisorias resultan cada vez menos claras. En tales organizaciones la información no circula libremente... liberarse de este modelo resulta difícil; una larga historia de iniciativas institucionales ignoradas y que terminan por desvanecerse favorece la tendencia a crear personas cínicas"¹⁶⁴.

902. Lo mismo que en la sección del cuestionario relativa a la FAO, el perfil de BAH muestra también una diferencia considerable entre el personal de la Sede y el de las oficinas descentralizadas (véase la Figura 6.3 a continuación). Si bien las ponderaciones atribuidas a la mayoría de los perfiles de BAH difieren sólo ligeramente entre las oficinas descentralizadas y la Sede, el personal de las oficinas descentralizadas clasifica a la Organización a un nivel superior en la categoría "resistente" (una ponderación del 24 % en comparación con sólo del 5 % para el personal de la Sede); consecuentemente, el personal de las oficinas descentralizadas tiene una percepción menor de que la Organización pertenece a la categoría de "crecimiento excesivo" (una ponderación del 8 % en comparación con el 24 % para el personal de la Sede). Cuando se analizan los datos separadamente para el personal de las oficinas descentralizadas y de la Sede, el perfil de la Sede se encuadra en medida abrumadora (80 %) en la categoría "negativa", clasificando al resto en un 13 % como positiva y en un 7 % como inconcluyente. En cuanto al personal de las oficinas descentralizadas, la categoría negativa se reduce al 46 % y la positiva sube al 44 % en comparación con las cifras de referencia del 54 % y el 31 % respectivamente.

¹⁶⁴ Neilson. G (BAH), Pasternack. B, Van Nuys. K (BAH). Octubre de el2005. The Passive-Aggressive Organization, *Harvard Business Review*.

Figura 6.3: El personal de la Sede considera a la Organización mucho menos sana que el personal de las oficinas descentralizadas



Encuesta de la EEI relativa al personal

903. La segunda parte de la encuesta combina preguntas de otras encuestas bien aceptadas (p. ej. encuesta del personal del Banco Mundial) y preguntas elaboradas específicamente para ver cuán representativas eran las declaraciones hechas a la EEI durante las entrevistas iniciales dentro de la FAO. Las preguntas se dividieron en seis categorías: mi trabajo; mi grupo de trabajo; la FAO en su conjunto; la cultura organizativa de la FAO; la nueva visión de la FAO, y la gobernanza de la FAO. Para facilitar la puntuación y asegurar una métrica fiable, las preguntas requerían en su mayor parte respuestas en una escala de siete puntos desde “estoy en completo desacuerdo” a “estoy plenamente de acuerdo” o a “no sé o ninguna respuesta”¹⁶⁵. Con la excepción de la sección del cuestionario relativa a la Nueva visión de la FAO, las respuestas de “no sé” fueron muy inferiores al 10 % para todas las secciones. Por lo que respecta a la sección relativa a la “Nueva visión” el porcentaje fue del 30 %, lo que indica falta de familiaridad por parte de un número considerable de funcionarios de la FAO.

La cultura organizativa desde el punto de vista del personal

904. **Motivación:** Una amplia mayoría de los que respondieron a la encuesta se sentía orgullosa de pertenecer a la FAO y apoyar los objetivos de la Organización. Como uno de los funcionarios lo ha resumido en las entrevistas de seguimiento a la encuesta: “la FAO tiene un mandato sublime” - una opinión compartida por varios grupos especializados. Más del 93 % de los que respondieron se mostraron muy de acuerdo con la declaración: “Apoyo firmemente las metas y los objetivos de la FAO”. Respecto a la declaración: “Estoy orgulloso de ser funcionario de la FAO”, el porcentaje fue del 84 %. El consenso abrumador del personal a todos los niveles es que la misión, las metas y los objetivos de la FAO son nobles y merecen la plena dedicación del personal. La motivación del personal está claramente relacionada con la misión de la Organización y el 72 % del personal cree que se sienten motivados a realizar un buen trabajo por muchos otros aspectos además de la paga. Se trata de un porcentaje superior al de la referencia general de BAH, aunque ligeramente inferior en comparación con la de organizaciones orientadas a la misión (81 %). En general, el personal

¹⁶⁵ El porcentaje de encuestados que eligieron no responder a determinadas preguntas no supera el 2 %, por lo que no se tienen cuenta para los fines de este análisis.

asigna también a la FAO puntuaciones razonablemente elevadas respecto a dos declaraciones relacionadas con las cuestiones de género (“La cultura organizativa hace que resulte fácil para las mujeres trabajar en la FAO” -64 %- y “La FAO toma en serio las cuestiones relativas a la equidad de género en el puesto de trabajo” -62 %), aunque hubo también una diferencia de género al respecto (el 50 % de las respuestas afirmativas correspondía a encuestados de sexo femenino).

905. Sin embargo, cuando se pidió que se considerara cómo se traducen los principios generales de la FAO en la actividad cotidiana, las respuestas del personal resultaron mucho menos positivas (un ejemplo de lo cual se proporciona en el Cuadro 6.1 a continuación).

Cuadro 6.1: Respuestas del personal al cuestionario	
Declaración	Porcentaje negativo
Tengo un elevado grado de confianza en la Administración Superior de la FAO	59
Las opiniones del personal de la FAO pueden influir en las decisiones de la Administración Superior de la FAO	64
Hay mutua confianza en la relación general entre la Administración Superior y el personal	66
La FAO delega efectivamente los niveles apropiados de autoridad y responsabilidad a sus empleados	66
La FAO aporta los cambios necesarios a la Organización en formas que contribuyen a fortalecer las ventajas y talentos de sus recursos humanos	72
No podrán producirse cambios de cultura organizativa positivos hasta que no se realicen importantes cambios en la forma en que es administrada la FAO	90

906. **Satisfacción del trabajo:** la mayoría de los que respondieron considera que su trabajo les ofrece la oportunidad de utilizar su experiencia, aptitudes y formación. Esta satisfacción general parece derivar más bien del valor inherente atribuido al hecho de formar parte de la misión de la FAO que a la satisfacción por la perspectiva de carrera. A este respecto, el cuestionario revela una impresión mayoritaria de sentirse "confinado" y de deseos frustrados en cuanto a oportunidades de mayor aprendizaje y diversificación. Por ejemplo, el 79 % de los que respondieron acogería con satisfacción la rotación dentro y fuera de la Sede y el 82 % acogería con agrado oportunidades de desplazamientos laterales de un puesto a otro, aun cuando se efectuara dentro del mismo grado (véase también el Capítulo 8).

907. Casi el 86 % expresa la opinión de que la gestión de los recursos humanos en la FAO no permite el perfeccionamiento del personal. Este parecer fue respaldado con particular firmeza en las interacciones de los grupos especializados. El personal de SG en particular consideró que sus puestos de trabajo no les ofrecían suficientes oportunidades de crecimiento. En una época en que la tecnología de oficina requiere que gran parte del personal de servicios generales asuma y domine múltiples tareas semiprofesionales, se señaló el hecho de que 698 funcionarios de SG figuraran descritos con el término anticuado y no descriptivo de "oficinista". Por lo que respecta al personal profesional, las entrevistas de seguimiento con muchos de ellos pusieron de relieve preocupaciones de que estaban "perdiendo aptitudes" en su campo de especialización, debido a la relativa ausencia de apoyo de capacitación o de medidas de fomento de perspectivas de carrera que les permitieran trabajar como dirigentes en su profesión. Otros expresaron frustración por el hecho de que sus sectores de especialización no fueran ya necesarios (o estuvieran declinando rápidamente) en la FAO. Tal como comentó un especialista: “Tengo que aguantar y aceptar el hecho de ser cada más irrelevante porque no hay ofertas que me permitan abandonar con dignidad”.

908. **Reacción ante las reformas recientes:** Respecto a las reformas, hay división de opiniones en la FAO. El personal de las oficinas descentralizadas se muestra favorable, mientras que el personal de la Sede se opone en gran mayoría. No obstante, este resultado del cuestionario requiere una interpretación cuidadosa. Por ejemplo, las visitas a las oficinas en los países proporcionan pruebas concluyentes de que el personal de las oficinas descentralizadas conoce en general muy poco acerca de las propuestas de reforma, salvo que se trata de reforzar las actividades en las

oficinas descentralizadas, una propuesta por la que se muestran favorables. Por otra parte, muchos funcionarios de la Sede, en particular el personal de SG, considera las propuestas de reforma principalmente como amenazas a su empleo permanente.

909. Un análisis más a fondo de los datos tanto de la encuesta como de las entrevistas revelan preocupaciones, incluso la alarma en algunos sectores, en el sentido de que las propuestas de reforma infligirán daños profundos y hasta irreversibles en las competencias técnicas fundamentales de la Organización. Un número muy nutrido de especialistas adscritos a la Sede en sectores como el forestal y el pesquero y de sanidad animal y vegetal afirma que la FAO ha descendido ya al límite de recursos necesarios, o por debajo de él, para poder asegurar la excelencia en estos sectores técnicos, especialmente en cuanto a la ejecución de funciones mundiales y al control de calidad que deben emprenderse desde la Sede. Sostienen que, si no se dispone de recursos considerablemente mayores, toda descentralización ulterior que se emprenda a expensas de sus sectores técnicos dará lugar a la pérdida permanente de las capacidades técnicas de la FAO y a la consecuente erosión de sus ventajas comparativas. Esta preocupación es ampliamente compartida en las organizaciones asociadas y contrapartes profesionales de la FAO.

910. Dichas preocupaciones no deberían interpretarse como un rechazo de la descentralización en cuanto tal, ya que casi todos los especialistas técnicos de la Sede se mostraron claramente convencidos de la importancia de las medidas que contribuirían a incrementar los efectos de las actividades de desarrollo de la FAO “en los países”. El aspecto esencial de la cuestión, a sus ojos, se refiere a las limitaciones de recursos y a los costos de oportunidad de las opciones elegidas. Son particularmente reveladoras e ilustrativas las palabras de un especialista técnico superior de la FAO. “La FAO no puede tener la torta y comerla al mismo tiempo. Estamos extendidos ya hasta el punto de rotura. Si mi (personal técnico) es destinado a las oficinas subregionales llegaremos a la rotura completa. Por supuesto, desearía ver más (descentralización) pero ello tiene sentido sólo si se realiza con (especialistas técnicos) adicionales. La FAO no puede seguir pretendiendo hacer más con menos. Podemos hacer más con más, menos con menos o menos con más pero no más con menos. Si no somos honestos en esto la cosa acabará muy mal para la Organización”.

911. En cuanto a la consulta sobre las reformas, no hay diferencia entre la Sede y las oficinas descentralizadas o entre el personal profesional y el de servicios generales (el 80 % del personal considera que se realizaron pocas consultas o ninguna). En consecuencia, hay poco sentido de titularidad colectiva.

912. Se observa también un consenso abrumador entre el personal (el 96 %, equivalente a 1 187 de los 1 233 encuestados que respondieron al cuestionario) respecto a que **es indispensable realizar un importante cambio de cultura organizativa e institucional para lograr el éxito en las reformas** y para que la Organización realice su misión. No existe, por supuesto, ningún modelo claro o universalmente compartido de los cambios que el personal desearía que se realizaran. Es más, en las entrevistas de seguimiento y en los grupos especializados resultó también claro que la opinión de la mayoría es que resulta difícil cambiar la FAO. Ciertamente, un comentario escuchado con frecuencia en las entrevistas acerca de la propia EEI fue que se aceptaba con agrado, pero se añadía luego que, cualquiera que fuera su resultado, sus recomendaciones no sobrevivirían al subsiguiente proceso de examen y adopción de decisiones.

913. **El trabajo en equipo en el ámbito de la FAO:** Hay en general percepciones fuertemente positivas de la eficacia de los equipos de funcionarios o grupos de trabajo inmediatos. En comparación con una encuesta análoga realizada en el Banco Mundial, el personal de la FAO se mostró más afirmativo acerca de su círculo de trabajo más inmediato. Esto representa un elemento claramente positivo para el futuro y podría proporcionar una oportunidad para suscitar auténticas iniciativas originadas desde la base. La limitación consiste en que estas percepciones positivas generalizadas no se extienden mucho más allá del círculo de trabajo inmediato. Cuando se extienden a los niveles divisionales y departamentales y, por tanto, a un nivel de gestión superior, las expresiones de participación y trabajo en equipo disminuyen en forma estable. En la sección

siguiente de este capítulo se subrayan las graves deficiencias de trabajo en equipo entre las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales y las oficinas en los países.

914. **La cultura de gestión y el liderazgo en la FAO:** La encuesta de la EEI revela una cultura de gestión claramente jerárquica en la FAO,¹⁶⁶ lo cual no es una novedad, ya que existe desde varios decenios en la FAO. Se ha desarrollado como consecuencia de factores estructurales y del estilo de gestión. Los factores estructurales son numerosos e incluyen los cauces de comunicación que son predominantemente verticales, una tradición de trabajo en silos, que se ha venido reforzando en los últimos años por la competición por aumentar los escasos recursos financieros, pocas oportunidades de movimientos laterales y de rotación, y el propio estilo de gestión.

915. Desde sus comienzos, la FAO ha funcionado como organización de arriba abajo de los Directores Generales más recientes, Lord Boyd-Orr y B. R. Sen, fueron descritos en un informe como de carácter autocrático¹⁶⁷. En cambio, la UNESCO (cuyo primer Director General fue el académico y popular escritor científico Sir Julian Huxley) en sus inicios empezó a funcionar como ambiente muy abierto. Huxley fue una persona descrita como “borbotante de ideas que infectó de entusiasmo a sus colegas, pero que por propia admisión no era un buen administrador”¹⁶⁸. Informes más recientes¹⁶⁹ describen cómo el ex Director General Saouma llevó la autocracia en la FAO a niveles excepcionalmente elevados. Frente a la fuerte tendencia hacia modelos de gestión y liderazgo participativos en el mundo de hoy, la FAO ha desarrollado una elevada tolerancia a favor de una gestión de arriba abajo y autoritaria.

916. El actual Director General fue nombrado en una época en que las estructuras de gestión organizativa jerárquicas más antiguas se estaban desmembrando. Con las nuevas tecnologías y las velocidades con que se van creando actualmente los nuevos conocimientos, el éxito de tales organizaciones depende de los procedimientos utilizados para integrar los contenidos provenientes de múltiples fuentes y de movilizarlos para lograr las metas y los objetivos de la Organización. El nuevo contexto requiere una cultura de aprendizaje que promueva no sólo el aprendizaje individual sino que fomente también los conocimientos compartidos. Tales organizaciones adoptan también cambios evolutivos continuos para mantenerse en un entorno en constante evolución¹⁷⁰.

917. Entre las características que definen a las organizaciones profundamente jerárquicas como la FAO cabe indicar la cantidad de tiempo empleada en reuniones oficiales. En las entrevistas y los grupos especializados, se formularon observaciones desfavorables, tanto por los empleados como por los directores, sobre la cantidad de tiempo que el personal superior emplea reuniéndose en comités. Si bien la finalidad de los comités internos haya sido tal vez la de promover la titularidad institucional y la adopción participativa de las decisiones, parece que en la FAO se ha pasado a considerarlos, al menos en parte, como un medio de evitar la responsabilidad individual en la adopción de decisiones, reduciendo así la responsabilidad del personal. La EEI contó 33 comités oficiales en la FAO, la mayoría de los cuales requiere la participación del Director General, del Director General Adjunto (DDG) o del Subdirector General (ADG). Dichos comités se han subdividido en tres grupos: comités de gestión (de los cuales hay 9), comités administrativos (12) y comités que se ocupan de bienestar social y cuestiones relacionadas con el personal (12). El último grupo no ha sido objeto de las observaciones de la EEI, ya que la necesidad de tales comités refleja un diálogo permanente entre la administración y el personal, lo cual se ha excluido del ámbito de nuestra competencia. Por debajo de esta estructura se encuentran una serie de subcomités que

¹⁶⁶ El 93 % del personal encuestado de la FAO caracterizó la cultura de gestión de la FAO como jerárquica, de arriba abajo y rígida. El 89 % se mostró en desacuerdo con la afirmación “la cultura de la FAO es abierta e inclusiva”

¹⁶⁷ Weitz, C. 1997. *Who Speaks for the Hungry?* Fundación Dag Hammarskjöld.

¹⁶⁸ Baker, R. H. 1976 *Bibliographical Memoirs of Fellows of the Royal Society*, vol. 22.

¹⁶⁹ Véase Ingram, J. *Bread and Stones*. 2007. *Leadership and the Struggle to Reform the United Nations World Food Program*. BookSurge Publishing.

¹⁷⁰ Véase Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday, Nueva York.

reúnen a personal de la administración y personal técnico específico, y algunos de ellos están presididos también por ADG.

918. Dos de los comités están presididos por el Director General y forman parte de su estructura de gestión al nivel más alto - el Consejo de Dirección (SMM) y la Junta Consultiva de Programas y Políticas (PPAB), en que el Director General se reúne con todo su equipo de gestión (personal de categoría D2 y superior). Si bien este último no sea claramente un órgano encargado de adoptar decisiones, la mayoría del personal de categoría D2 y superior lo consideró también "un foro de dirección única" y no un foro en que tiene lugar un intercambio activo de opiniones e ideas. La mayoría de los ADG son miembros de siete comités y los distintos ADG presiden o son miembros de otros nueve; el DDG preside 10 comités.

919. No existe ningún estudio de costo-beneficio sobre esta estructura de comités, ni la Oficina del Inspector General ha realizado ninguna comprobación de la eficacia en cuanto al uso de los recursos. Se han realizado diversos esfuerzos de simplificación uniendo grupos de trabajo interdepartamentales y sucesivamente muchas de las Esferas prioritarias para la acción interdisciplinaria (EPAI). No obstante, incluso el más superficial de los exámenes confirma que se trata de una cultura de gestión de comités fuertemente alineada hacia la centralización y a sistemas de adopción de decisiones de arriba abajo. Las propuestas de reforma más recientes hacen referencia a mayores delegaciones de autoridad y responsabilidad. La administración ha iniciado recientemente una simplificación de los comités prestando atención al principio de subsidiariedad, y su terminación puntual, teniendo en cuenta las preocupaciones anteriormente señaladas, sería muy de desear.

920. La cultura de gestión fuertemente jerárquica y autoritaria de la FAO ha cambiado poco a lo largo de los años. El personal considera al Director General apartado, distante e inaccesible. La administración superior de la FAO reconoce que no trabaja como equipo; los ADG regionales mantienen pocas relaciones entre ellos o con sus contrapartes de la Sede; los antiguos ADG hacen referencia a su acceso al Director General como que ha tenido lugar casi exclusivamente a través de los intermediarios de su gabinete y que cualquier acceso directo es esporádico en el mejor de los casos y con un programa determinado exclusivamente por el Director General. Los factores estructurales impiden todo cambio a este respecto. Al ser 13 las personas que forman parte del nivel de gestión superior de la FAO, las reuniones oficiales con el Director General en la presidencia serían al parecer inevitables.

921. En las entrevistas y los grupos especializados sobre cómo podría reforzar la FAO sus capacidades de ejecución y su eficacia, el equipo de la EEI quedó sorprendido por la frecuencia con que el personal señalaba pequeñas cuestiones que ellos evidentemente consideraban como símbolos del aislamiento del Director General del contacto con su personal, y sugería que el informe de la EEI ayudaría en gran medida a la FAO proponiendo su eliminación. Los medios de seguridad que rodean al Director General pueden ser particularmente ilustrativos. Muchos otros jefes ejecutivos (algunos con un perfil de seguridad considerablemente superior) trabajan en un ambiente más abierto e interactúan con el personal más activamente de lo que se observa en la FAO. La apertura y fácil interacción con un jefe ejecutivo es posible cuando existe una buena seguridad perimetral, como sucede actualmente en la FAO. La eliminación de pequeños obstáculos, pero que son significativos, mandaría fuertes señales de cambio y ofrecería una buena oportunidad de suscitar reacciones positivas por parte del personal y de abolir obstáculos artificiales.

Adopción de decisiones, rendición de informes y delegación de facultades

922. El personal de la FAO describe en su gran mayoría los procesos de aprobación y examen de carácter fuertemente *ex ante*¹⁷¹. Solo el 17 % cree que en la FAO las decisiones se adoptan a un

¹⁷¹ *Ex ante* se refiere a la aprobación y las medidas de control aplicadas **antes** de que ocurra el acontecimiento sujeto a control.

nivel que favorece la eficacia de su trabajo y sólo el 13 % considera que la FAO delega efectivamente los niveles apropiados de atribuciones y responsabilidades. Recientemente se han registrado intentos limitados de delegar mayores atribuciones y de descentralizar algunas facultades de adopción de decisiones. Por ejemplo, en el Boletín del Director General 2006/19 sobre delegación de facultades y simplificación de procedimientos administrativos se enumeran varias medidas para aplicación inmediata, que comprenden umbrales más elevados de delegación de facultades de aprobación de cartas de acuerdo, adquisiciones, fondos del PCT y contratación de personal local en las oficinas descentralizadas. Se anticipaba también que seguirían ulteriores medidas de simplificación, subrayando el compromiso de la Organización de poner en práctica un principio rector de las reformas del Director General. La EEI descubrió, sin embargo, en sus visitas a los países que muchas de las personas a las que se habían asignado nuevas atribuciones se mostraban dudosas acerca de las atribuciones que necesitaban y reacias a utilizarlas. Incluso cuando se delegan tales atribuciones, una práctica común es la de reducir al mínimo los riesgos solicitando formalmente la aprobación del superior antes de proceder. Durante decenios, el evitar riesgos ha sido una característica profundamente arraigada de la cultura de la FAO.

923. No se trata simplemente de un pequeño inconveniente administrativo. Una de las observaciones más frecuentes que se han hecho a la EEI durante sus visitas al personal de las oficinas descentralizadas fue el tiempo excesivamente prolongado necesario para las respuestas de la FAO. La cultura de la FAO no es intrínsecamente favorable a las características esenciales de las operaciones de emergencia. No obstante estas limitaciones, la FAO ha actuado con crédito en muchas situaciones de emergencia¹⁷² (véase el Capítulo 3), pero para desempeñar una función más vigorosa a largo plazo en futuras emergencias se requerirán instrumentos administrativos y normativos de carácter considerablemente más flexible y habilitador.

924. **Una organización poseedora de conocimientos (véase también el Capítulo 3):** Los textos fundamentales de la FAO definen claramente la FAO como una organización poseedora de conocimientos desde sus comienzos. Los arquitectos de la Organización previeron también explícitamente el tipo de organización de conocimientos que se proponían crear (véase el Recuadro 6.1); no concibieron la FAO como una organización mundial aislada encargada de la agricultura y la alimentación, sino más bien como una organización que formara parte de una red o asociación de conocimientos que se ocupara junto con otras de la producción, difusión, aplicación, adaptación y asimilación de conocimientos.

Recuadro 6.1: la FAO: desde sus comienzos una organización destinada a crear una red de conocimientos

“Los conocimientos sobre mejores métodos de producción, mejores sistemas de elaboración y distribución y mejor utilización de los alimentos (es solamente el primer paso)... Ahora bien, el problema es ponerlos en práctica en la escala necesaria... Para superar estas dificultades serán precisas toda la sabiduría y toda la voluntad que las naciones, actuando por sí solas así como por conducto de la FAO y de otras organizaciones internacionales, puedan reunir.”

“Para (contribuir a ello, la FAO debe tener) como asociados de trabajo [...] a órganos que se ocupan de los problemas internacionales relativos al trabajo, el crédito, la estabilización monetaria, el comercio y el mercadeo, la salud, la educación y otras cuestiones vitales para el bienestar de las naciones.”

Fragmentos de La labor de la FAO: informe general presentado a la Conferencia de la Organización de Las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en su primer periodo de sesiones, preparado por la Comisión Interina de las Naciones Unidas sobre alimentación y agricultura, agosto de 1945.

925. Como se ha descrito en el Capítulo 2 de este informe, el número y tipo de asociaciones que se requerían para actuar eficazmente como organización poseedora de conocimientos, en 1945 eran

¹⁷² Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación en respuesta al terremoto y el tsunami del Océano Índico (2007); y la Evaluación multilateral de la campaña contra la langosta del desierto (2006).

relativamente pocos. En el mismo capítulo se establece claramente que la situación actual es inmensamente más compleja. La velocidad a la que se crean hoy los conocimientos no tiene precedentes. Una queja generalizada de los encargados de formular las políticas actualmente es que se enfrentan con un volumen excesivo de información. El crecimiento explosivo de los conocimientos se ha descrito en los términos siguientes: "Se necesitó el tiempo transcurrido desde la época de Cristo hasta mediados del siglo XVIII para que se duplicara la información. Posteriormente se ha duplicado después de 150 años y luego de nuevo en sólo 50 años. Hoy día se duplica cada 4 o 5 años. Se ha producido mayor cantidad de nueva información en los últimos 30 años que en los 5 000 años precedentes"¹⁷³.

926. En términos institucionales, los sectores que en una época eran exclusivos de la FAO están ahora densamente poblados por otras organizaciones, muchas de las cuales están mejor equipadas, mejor situadas y mejor financiadas que la FAO. Las principales asociaciones de la FAO en materia de conocimientos en los países han quedado firmemente arraigadas en los ministerios de agricultura y no se han ampliado para incluir a los ministerios de finanzas, economía, energía, comercio y mercadeo que actualmente ocupan un lugar más central como protagonistas en relación con cuestiones, tendencias y elaboración de políticas sobre alimentación y agricultura¹⁷⁴. El sector privado es en muchos aspectos incluso más dominante, pero "hay muy pocos ejemplos de trabajo conjunto de la FAO con grandes empresas y organizaciones de agricultores"¹⁷⁵. Además, como se examinará más adelante en este capítulo, las características estructurales de la FAO contienen fuertes rigideces y altos niveles de segmentación organizativa. Dichos factores imponen fuertes limitaciones de la función actual y potencial de la FAO como organización poseedora de conocimientos.

927. Además, la "cultura" de gestión de los conocimientos en la FAO está sólidamente fundada en un modelo 'lineal' anticuado que funciona sobre la base de que los conocimientos se crean en un sector (o en una serie de instituciones), son transferidos por un segundo sector y luego utilizados por un tercero. Una gestión eficaz de conocimientos hoy día no es sólo una cuestión de crear mejores comunicaciones entre las instituciones existentes (p. ej. entre productores y usuarios de conocimientos), sino también una cuestión de idoneidad de las instituciones existentes. Las estructuras institucionales de gestión de los conocimientos en la FAO son generalmente burocráticas, mientras que las economías y las instituciones basadas en conocimientos funcionan actualmente en un nuevo contexto. Esta nueva situación requiere establecer comunicaciones y procesos interconexos cuyas principales características son la agilidad y flexibilidad y en que se dispone de incentivos para una información que fluya hacia arriba, hacia abajo, a través de los departamentos, hacia dentro y hacia fuera.

928. La encuesta de la EEI sobre el personal y las entrevistas indicaron que muy pocos empleados pudieron comentar sobre lo que hacían otras personas de otros departamentos. Ello puede parecer paradójico a primera vista, dado que en la página de la FAO de Intranet se proporciona una sala de prensa así como un foro actualizado de conocimientos, información sobre los programas fundamentales, invitaciones a seminarios y talleres, y una sección dedicada a iniciativas especiales. Igualmente, la página de la FAO en Internet ofrece información extensa sobre los programas de la FAO, incluidas evaluaciones de proyectos y programas, aunque se ha de señalar que se trata de un sitio que no se presta a fácil navegación.

929. Sin embargo, la situación no es paradójica. Los estudios sobre la gestión institucional de los conocimientos han concluido sistemáticamente que las iniciativas de gestión de conocimientos (tales como las apenas mencionadas) no tienen éxito cuando se vinculan a actividades ya establecidas. El fuerte consenso observado en los estudios es que el éxito a largo plazo de las

¹⁷³ Sagasti, Francisco. 1999. *Development Cooperation in a Fractured Global Order*. IDRC Books, Ottawa, p. 21.

¹⁷⁴ Véase Evaluación de la labor de la FAO relativa a los productos básicos y el comercio, marzo de 2007.

¹⁷⁵ FAO. Julio de 2004. Evaluación de la estrategia intersectorial de la FAO para ampliar las asociaciones y alianzas, Informe final, pág. vi.

organizaciones de conocimientos depende de actividades que están “encuadradas” a nivel de toda la institución y respaldadas por sólidos sistemas de incentivos y por un marco coherente que abarque la iniciación, la planificación, la presentación de informes y los resultados¹⁷⁶. No es éste el caso de la FAO (véase el Capítulo 7). La evaluación de la comunicación de los mensajes de la FAO realizada en 2005 concluyó que: La comunicación debe dejar de ser una actividad separada dentro de la FAO. Para que la Organización avance en su programa de desarrollo, tiene que incorporar la comunicación a su modo de transmitir su mensaje de políticas a nivel departamental, regional y de países... Ello requiere la plena participación de todos¹⁷⁷.

930. El Director General ha tratado de guiar a la FAO para lograr que sea una organización basada en conocimientos más eficaz. Debería poder coronarse con éxito este intento, ya que la FAO dispone de ventajas comparativas de un amplio acervo de conocimientos acumulado durante más de 60 años. Sin embargo, en modo aberrante, la cultura de gestión de la Organización y su estructura profundamente jerárquica continúan funcionando contra ese objetivo. Este error no se rectificará con la sola medida de contratar a un "director de conocimientos". Se requerirán medidas organizativas explícitas para reducir niveles jerárquicos, simplificar estructuras y establecer procedimientos basados en el principio de subsidiariedad. Debe alentarse a adoptar riesgos y a establecer procedimientos de gestión más abiertos y participativos. Es necesario facilitar la creación de vínculos horizontales mediante sistemas apropiados de incentivos y premios. Como se ha expuesto en el Capítulo 3, estos cambios encuadrarían a la FAO como un asociado dedicado a entrelazar y superponer redes de conocimientos. Se convertiría en un facilitador más que en un director central de conocimientos.

931. En el curso de las entrevistas y los grupos especializados encargados de examinar la “gestión de conocimientos”, la EEI identificó una segunda cultura minoritaria en la FAO. Esta cultura se manifiesta en la formación de grupos de trabajo especiales, que es, por ejemplo, como se creó el Grupo de Trabajo sobre Diversidad Biológica - primero oficiosamente a través de la segunda cultura y acabando luego por ser incorporada en la estructura oficial de la FAO y por otorgársele un carácter formal. Sólo a este punto se le asignaron recursos catalizadores a su trabajo. Esta segunda cultura acoge con satisfacción el intercambio, se muestra abierta a alianzas externas, y promueve vínculos con aliados dentro de la Organización para movilizar nuevas ideas avanzadas. Ello demuestra que los rasgos esenciales de flexibilidad y de una predisposición a colaborar a través de las líneas departamentales existen ya en algunos sectores.

932. Por ahora, esta segunda cultura no es todavía dominante, ni se ha abrazado universalmente en la Organización. No obstante, se trata de un modelo "creado en casa", que ofrece un potencial probado para construir una gestión de conocimientos desde la base hacia arriba, a condición de que pueda ser aprovechada y ampliada en formas que sean auténticamente participativas y estimulantes. Pueden compararse a los senderos de un prado que se han ido formando por el transitar de peatones que buscan atajos fuera de las vías pavimentadas oficiales. Se aconsejará al encargado de cuidar el prado que abra nuevos caminos por donde la gente pasa de hecho, según lo demuestran los senderos pisados.

Conclusiones

933. La evaluación precedente de la cultura institucional de la FAO se ha basado en gran medida en las experiencias y las opiniones del personal de la FAO, incluido el modelo de referencia de la cultura organizativa de la FAO y una encuesta del personal preparada a medida. Se ha basado también en la literatura fundamental sobre la teoría y práctica organizativa, en particular

¹⁷⁶ Véase Finger, M. and Brand, S. B. (1999) ‘The concept of the “learning organization” applied to the transformation of the public sector’ in M. Easterby-Smith, L. Araujo and J. Burgoyne (eds.) *Organizational Learning and the Learning Organization*, London: Sage.

¹⁷⁷ FAO. 2005. Evaluación de la estrategia intersectorial de la Organización sobre la comunicación de los mensajes de la FAO, págs. 6-7.

la que se ocupa explícitamente de las organizaciones de conocimientos. Nuestra encuesta muestra que el personal de la FAO se siente motivado y dedicado a la misión general de la Organización y satisfecho de su círculo de trabajo inmediato. La cultura organizativa, sin embargo, revela un fuerte sentimiento compartido entre el personal de ausencia de participación y de estar excluidos de la adopción de decisiones y del debate general. El personal de la FAO muestra una buena disposición para el cambio, pero al mismo tiempo se ha vuelto profundamente desconfiado de los cambios que se han realizado sin recurrir a procesos participativos y consultivos.

934. Del examen de la EEI respecto de la cultura organizativa de la FAO, se desprende que la Organización se sitúa claramente en la categoría de "organización de crecimiento excesivo". Esta clasificación le asigna las siguientes principales características culturales definitorias:

- a) Es demasiado grande para ser administrada centralmente por un equipo reducido y puede lograr la eficacia sólo a través de una difusión mucho más amplia de poderes, atribuciones y responsabilidades. Una estructura de adopción de decisiones centralizada no puede lograr la eficacia y eficiencia que requiere la Organización. La administración superior se ocupa de demasiadas cuestiones y a niveles de actividad demasiado bajos.
- b) Su cultura de gestión es jerárquica, centralizada y rígida y sus canales de comunicación son principalmente verticales. Debido a que el poder está altamente centralizado y sólo se delegan facultades de nivel relativamente bajo, mientras que la información está descentralizada, la FAO se ha vuelto reacia al riesgo, lenta en aprovechar las oportunidades, lenta en reaccionar a los cambios y se caracteriza por bajos niveles de responsabilidad individual.

935. Una posible reacción a esta evaluación podría ser que las opiniones del personal de la FAO son particularmente negativas en este período, debido a la magnitud del cambio y a las propuestas de nuevos cambios. Como consecuencia, algunos podrían concluir que no deberían tenerse en cuenta las opiniones del personal. Tal reacción sería equivocada. Además de los instrumentos de encuesta y las extensas entrevistas de seguimiento con una amplia sección transversal del personal actual, se hizo una evaluación idéntica en entrevistas de la EEI realizadas a jubilados de la FAO cuyas fechas de jubilación se remontaban a 15 años atrás. Los datos apuntan inequívocamente a la conclusión de que la evaluación resumida en este capítulo no es en ningún modo nueva, sino más bien una representación exacta de las perspectivas mantenidas durante muchos años. Es más, la realidad de la FAO es tal como se muestra actualmente. Una vez más, los datos conducen decididamente a la conclusión de que sería necesario realizar cambios importantes y sistémicos para que esa evaluación se desplace a un ámbito de resultados más positivo y para que la cultura organizativa de la Sede se alinee con lo que necesitará la FAO para hacer frente a los desafíos actuales y futuros en cuanto organización poseedora de conocimientos.

936. La EEI está de acuerdo con la gran mayoría de los que han respondido al cuestionario (96 %), que considera que el cambio de la cultura organizativa de la FAO es un requisito indispensable para el éxito de las reformas. La prescripción general que se da para abordar esta cuestión consiste en un programa de remodelación o de cambio de la cultura, y la EEI está de acuerdo en cuanto a su aplicabilidad a la FAO. El hecho es, sin embargo, que hay innumerables ejemplos de empresas y organizaciones que se han embarcado en programas ambiciosos de este tipo y las investigaciones realizadas sobre ellos nos indican que la mayor parte de tales esfuerzos acabaron fracasando (véase el Recuadro 6.2). Los programas de cambio que han tenido éxito son al parecer aquellos que comenzaron teniendo en cuenta plenamente las enseñanzas que se han aprendido de los éxitos y fracasos de anteriores esfuerzos. En el Recuadro 6.3 se resumen las enseñanzas principales sobre cambios organizativos recogidas en la literatura.

Recuadro 6.2: Ejemplos de resultados de investigación publicados sobre los porcentajes de éxito de las iniciativas institucionales de remodelación o de cambio de la cultura

- Dos tercios de los programas de gestión de la calidad total (TQM) fracasan, y así también las iniciativas de remodelación en el 70 % de los casos (Senge, 1999, p. 5-6¹⁷⁸).
- En un estudio seminal se observó una tasa de fracasos del 64 % entre las nuevas innovaciones tecnológicas introducidas en los programas de servicios públicos municipales (Yin, 1978, p. vi¹⁷⁹).
- Las iniciativas de cambio que son decisivas para el éxito de la organización fracasan en el 70 % de los casos (Miller, 2002, p. 360¹⁸⁰).
- De 100 empresas que trataron de realizar cambios fundamentales en la forma en que llevaban sus negocios, sólo unas pocas obtuvieron un éxito notable (Kotter, 1995, p. 59¹⁸¹).
- Las empresas que aplican con éxito un plan estratégico son una minoría, con estimaciones que varían del 10 al 30 % (Raps, 2004, p. 49¹⁸²).

Recuadro 6.3: Principales razones del fracaso en los programas de cambio de cultura institucional

PERCEPCIÓN: Si el problema abordado o la solución ofrecida no tienen ninguna resonancia, quiere decir que el programa no funcionará¹⁸³. Esto puede ocurrir debido a convicciones firmemente arraigadas que no pueden ser superadas, a las reacciones del público, o a consecuencias no previstas.

ADMINISTRACIÓN SUPERIOR: El programa no recibe el apoyo de la administración superior. También la administración superior debe cambiar. Las investigaciones han mostrado que disponen de un líder de la transformación que cuenta con el apoyo del equipo de administración superior constituye un factor decisivo para aplicar con éxito y sostener un programa de cambio y que su ausencia hará fracasar el programa¹⁸⁴.

FALTA DE PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL: Si el programa es del tipo de arriba abajo y no involucra adecuadamente al personal de toda la organización, fracasa inevitablemente¹⁸⁵.

REALIDAD: El programa no aborda los problemas "reales" con que se enfrenta la organización¹⁸⁶.

TEMOR: No se fomenta una cultura de confianza.

RECURSOS: No están dotados adecuadamente de recursos de tiempo, dinero, y/o personas¹⁸⁷.

CAPACITACIÓN: No se imparte capacitación.

RESISTENCIA: Por las razones antes expuestas, la iniciativa de cambio es o bien combatida o bien tratada pasivamente por los directores, supervisores y el personal.¹⁸⁸

COMPROMISO A FAVOR DE LA SOSTENIBILIDAD: El problema respecto de muchas innovaciones no es que no funcionan, sino que la organización no ha elaborado la forma de aplicarlas gradualmente e incorporarlas como características definitivas. Las innovaciones y los cambios pasan a ser actividades experimentales que no van más allá de ser simples actividades experimentales.¹⁸⁹

¹⁷⁸ Senge, P. 1999. *The dance of change*. Nueva York: Currency Doubleday.

¹⁷⁹ Yin, R. K. 1978. *Changing urban bureaucracies: how new practices become routinized*. Santa Monica: The Rand Corporation.

¹⁸⁰ Miller, D. 2002. Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, *Journal of Change Management*, 2(4), pp.359-368.

¹⁸¹ Kotter, J. P. 1995. Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73(2), pp. 59-67.

¹⁸² Raps, A. 2004. Implementing strategy. *Strategic Finance*, 85(12), pp. 49-53.

¹⁸³ Rogers, E. M. 1995. *Diffusion of innovations* (4th ed.). Nueva York: The Free Press.

937. Lograr cambiar con éxito modelos de comportamiento que se han formado a lo largo de años requiere un esfuerzo concertado y sostenido de parte del personal. Requiere el liderazgo y el cambio en la cúspide pero también que cambien los hábitos en el resto del personal. Por ejemplo, cuando se delegan genuinamente mayores facultades, deben emprenderse iniciativas y aceptarse mayores responsabilidades. Como se ha subrayado anteriormente, en la FAO se registran elevados niveles de compromiso para con la misión de la Organización y una fuerte convicción de que el cambio es fundamental. No obstante, sólo el 20 % cree que la Administración Superior está comprometida en el cambio organizativo y el 30 % no sabe si efectivamente lo están. Esta combinación entraña un elevado riesgo de rápida desilusión, por lo que es necesario tenerlo en cuenta al elaborar el programa de cambio.

938. La EEI no puede diagnosticar todos estos aspectos y elaborar un proceso detallado del cambio de la cultura necesario. Las recomendaciones que figuran a continuación, incluidas las referencias cruzadas a las recomendaciones formuladas en otros capítulos de este informe de la EEI, se proponen ofrecer principios claros sobre la orientación del cambio de la cultura. Todas ellas en conjunto facilitarán en parte y en parte constituirán de hecho el cambio de "la forma en que hacemos las cosas por aquí", es decir, de la cultura organizativa.

Recomendaciones

Recomendación 6.1:

939. Basándose en los elevados niveles de compromiso del personal respecto del mandato, las metas y los objetivos de la Organización, y de motivación del personal respecto de la labor de la Organización (véase *supra*), la Administración debería desempeñar una función directiva canalizando estos valores positivos en torno a una visión mucho más clara de cómo la FAO orientará el trabajo hacia su misión con objetivos claramente articulados y con indicadores cuantificables (véase la Recomendación 7.1). Estas iniciativas no pueden emprenderse de arriba abajo o ser de carácter formalista, sino que deben penetrar en la Organización en virtud de ideas compartidas sobre el camino a seguir. Deben realizarse mediante procesos de consulta y participación genuinos destinados a crear un sentido práctico de objetivo común y constituir un primer paso en la reorientación hacia una cultura de alto rendimiento.

940. Es necesario realizar luego cambios profundos y extensos en las políticas y los procedimientos sobre los recursos humanos y financieros, con el fin de asegurar que se ajusten y enfoquen a esa visión clara, y se comprometan de la forma más eficiente y eficaz posible para lograr dichos objetivos claros. En otras palabras, armonizar en modo explícito todos los medios de la Organización con sus fines (véase la Recomendación 8.1). Los recursos humanos de la FAO deberían ser tratados como el bien primario y estratégico que de hecho lo son. Deberían reorientarse las políticas y los sistemas de recursos humanos para atraer personal del calibre necesario y para habilitar grupos de trabajo que permitan a la FAO lograr sus objetivos¹⁹⁰ (véase la Recomendación específica 7.5 y las Recomendaciones 8.2 a 8.8).

¹⁸⁴ LeBrasseur, R., Whissell, R., & Ojha, A. 2002. Organisational Learning, Transformational Leadership and Implementation of Continuous Quality Improvement in Canadian Hospitals. *Australian Journal of Management*, 27(2).

¹⁸⁵ Senge op.cit.

¹⁸⁶ Miller, D. 2002. Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, *Journal of Change Management*, 2(4).

¹⁸⁷ Raps, A. 2004. Implementing strategy. *Strategic Finance*, 85(12), pp. 49-53.

¹⁸⁸ Yin, op. cit.

¹⁸⁹ Repenning, N. P. 2002. A simulation-based approach to understanding the dynamics of innovation implementation. *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, 13(2), pp. 109-127.

¹⁹⁰ El modelo de gestión de recursos humanos de la FAO recientemente introducido trata de abordar algunas de las cuestiones planteadas en las recomendaciones 6.1- 6.5, pero se encuentra todavía en su fase inicial.

941. Los procedimientos administrativos deberían ser revisados, simplificados y reorientados radicalmente para que estén más "centrados en los destinatarios", alentando y apoyando al personal para que sea eficaz y responsable a fin de lograr en forma eficiente los resultados acordados anteriormente (véanse las Recomendaciones 8.1, 8.9 y 8.10). Las propuestas deberían mirar a mejorar la transparencia, promover el principio de subsidiariedad y facilitar y habilitar la comunicación horizontal y vertical.

Recomendación 6.2:

942. Debería establecerse un grupo de trabajo especial para dirigir la elaboración de un programa de cambio de la cultura, y para supervisarlos, como parte del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la EEI. Sus miembros deberían ser seleccionados de diferentes partes y niveles de la Organización. Su trabajo debería ser asistido por un funcionario especialmente asignado que cuente con la aceptación tanto de la Administración como del personal. Esta persona debería ser asesorada y acompañada por consultores especialistas en cambios de cultura. Preferentemente, debería ser una de las empresas consultoras que se han ocupado también de otros procesos de cambio en la FAO para mantener la coherencia de planteamiento y reducir los costos de transacción. Su labor debería consistir en:

- a) velar por la coherencia entre los principios descritos anteriormente y la aplicación de las recomendaciones de la EEI (por ejemplo mediante encuestas anuales o más frecuentes del personal);
- b) sobre la base de la consulta generalizada del personal, asesorar a la Administración Superior y a la función de Recursos Humanos sobre medidas complementarias que han de elaborarse;
- c) actuar de instructor y facilitador de los cambios deseados.

Recomendación 6.3:

943. Para favorecer y alentar el contacto interdepartamental y adoptar medidas destinadas a crear un mapa dinámico de la ubicación de los conocimientos (aspecto fundamental para la eficacia de las organizaciones basadas en conocimientos):

- a) las personas responsables de los trabajos técnicos de importancia decisiva y de la administración de las divisiones deberían figurar en una guía de la Organización en Intranet. Dicha guía podría ampliarse para incluir los títulos de los puestos de todos los empleados de las divisiones;
- b) debería facilitarse la formación de grupos de debate oficiosos creando un mecanismo fácil para que quien lo desee pueda establecer en Intranet de la FAO este tipo de grupos especiales;
- c) debería elaborarse un boletín bien redactado y habilitar una página del sitio web del personal, de carácter estrictamente oficioso en que puedan publicarse noticias sobre la Organización, el personal, los directores y otras cuestiones de interés.

Recomendación 6.4:

944. El Director General debería respaldar con medidas inmediatas toda acción tempestiva y transparente sobre los cambios fundamentales descritos anteriormente - algunos de los cuales requerirán largo tiempo para que sean completados - con objeto de mostrar su buena disposición a dirigir el cambio y a comprometerse en su realización, así como para presentar una imagen más abierta y accesible. Basándose en la apertura demostrada en los recientes seminarios para Representantes Permanentes ante la FAO y la mayor frecuencia de otras presentaciones oficiosas a cargo del personal superior, éstas podrían incluir las actividades siguientes: alentar activamente al personal superior a informar oficiosamente a los Representantes Permanentes sobre cuestiones técnicas y administrativas; comunicar a su regreso, en Intranet, las visitas oficiales del Director General al extranjero y sus principales reuniones con contactos externos de importancia; así como las reuniones con pequeños grupos de personal oficiosos sobre temas de importancia interna para la FAO. Tales reuniones no deberían centrarse sólo en cuestiones atinentes a las relaciones entre el personal y la administración, sino que deberían referirse sobre todo a la labor de la Organización.

Recomendación 6.5:

945. La FAO necesita acelerar el desarrollo de un cuadro directivo que modele coherentemente buenas prácticas de gestión, incluso estilos de gestión de "puertas abiertas" para incrementar la comunicación oficiosa y directa; el intercambio de información; reuniones periódicas con el personal para informarles de las novedades y solicitar sus ideas; y retiros periódicos. Para lograr esto será necesario:

946. Ampliar los cursos del Centro Común de Perfeccionamiento sobre Gestión para incluir cursos periódicos para el personal directivo así como para niveles inferiores

947. Involucrar a la función de Recursos Humanos como asociado estratégico en la planificación y ejecución de la capacitación sobre gestión, teniendo en cuenta las necesidades de las personas concretas. Ello podría incluir un aumento de las actividades de capacitación o adiestramiento en materia de gestión.

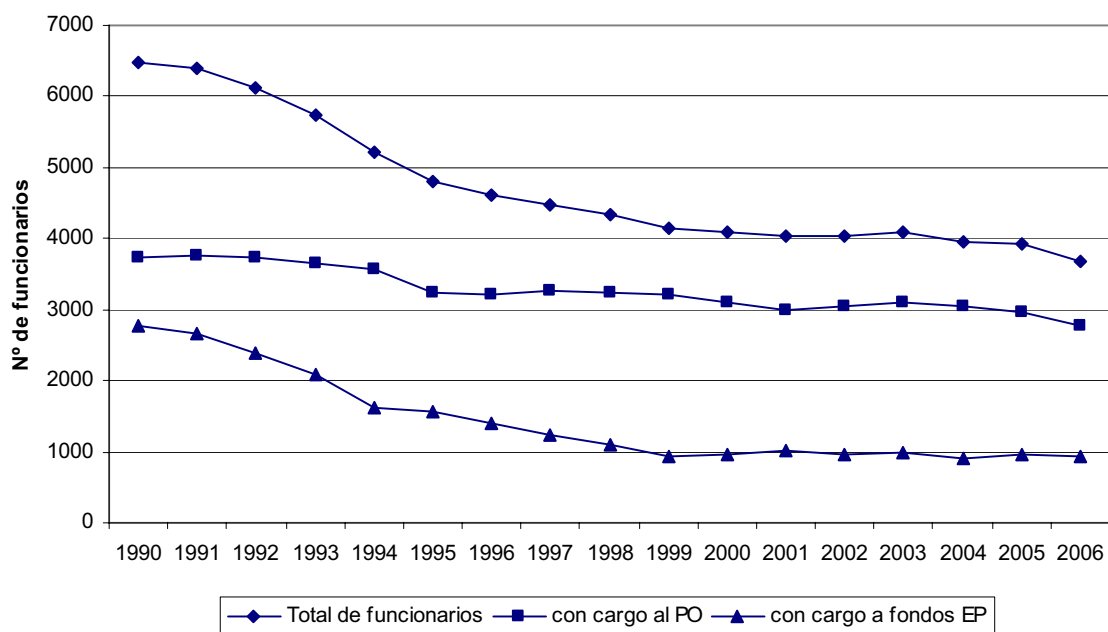
ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

948. Desde finales del decenio de 1980, un importante factor que ha impulsado la configuración organizativa y estructural de la FAO ha sido la situación de sus finanzas. Las consignaciones del Programa Ordinario de la FAO han disminuido en términos reales de 673,1 millones de USD en 1994-1995 a 522 millones de USD en 2006-2007, lo que representa una reducción del 22 %. En el período entre 1994-95 y 2004-05, los gastos extrapresupuestarios han disminuido también en un 26 %, de 609,2 millones de USD en 1994-95 a 452 millones de USD en 2004-05. Estas reducciones han constituido un enorme desafío que ha obligado a ajustar la organización y estructura de la FAO a los recursos puestos a su disposición (véase el Capítulo 5).

949. En términos organizativos, la FAO ha dado tres respuestas principales a esta situación. La primera, de **reducciones del personal** y mayor recurso a modalidades de contratación de breve duración, se ha basado principalmente en consideraciones financieras pero también, en medida más limitada, en una mayor flexibilidad en el uso de la gama de competencias de la FAO. Las otras dos, que son de mucha mayor importancia y de mayor duración, son modificaciones en la **estructura de la Sede** y **mayor hincapié en la descentralización (estructura de las oficinas en los países)**. Estas respuestas han sido impulsadas en parte por las realidades financieras, pero también por consideraciones estratégicas y programáticas, sobre todo en lo que respecta a la descentralización.

Reducciones de personal y contratos de breve duración

950. Desde 1990, la FAO ha reducido en total en más del 40 % sus recursos de personal. Al final de 1990, la FAO disponía de 6 487 funcionarios, entre ellos 2 764 distribuidos por el mundo en actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios. Para el final de 2006, el total de funcionarios de la FAO era de 3 713, de los cuales 2 776 estaban financiados con cargo al Programa Ordinario (PO) y 937 con cargo a actividades extrapresupuestarias (EP).

Figura 6.4: Personal de la FAO 1990-2006 (al 31 de diciembre de 2006)

951. Al mismo tiempo, la Organización ha recurrido cada vez más a modalidades de contratos de breve duración. Ello ha proporcionado a la FAO mayor flexibilidad y la capacidad de ajustar incertidumbres financieras. Pero ha requerido también un continuo y oneroso proceso de contratación y recontratación. En 2006, por ejemplo, el contingente de recursos humanos de plantilla y otros recursos humanos¹⁹¹ dio lugar a un número total de 9 180 contratos distintos para 1 906 personas-año (que variaron de contratos únicos y contratos múltiples de corta duración para la misma persona a contratos de hasta 11 meses de duración), es decir, el doble en comparación con los 5 015 contratos para 734 personas-año registrados hace seis años.

Cuadro 6.2: FAO: recursos de personal contratado por períodos breves y recursos distintos de los de personal

Ubicación	1º jun. 1999 a 30 jun. 2000		1º ene. – dic. 2006	
	Número de contratos	Personas-año	Número de contratos	Personas-año
Sede de la FAO	2 262	311	4 353	751
Fuera de la Sede (incluidos los proy. de campo)	2 753	423	4 827	1 155
Todos los lugares de destino	5 015	734	9 180	1 906

952. Como se ha explicado más detalladamente en el Capítulo 8, la flexibilidad institucional lograda mediante estas disposiciones es esencial para la Organización. En el Capítulo 8 se señala también el imperativo de la FAO de aumentar el acceso de la Organización a los recursos humanos de más elevada calidad que pueda obtenerse recurriendo a una variedad de modalidades de

¹⁹¹ La FAO utiliza la expresión "otros recursos humanos" para las personas contratadas que no son funcionarios de la FAO, mientras que la expresión "recursos distintos de los de personal" incluye también elementos operacionales como viajes, equipo, costos de reunión, etc.

contratación (véase la página 16). No obstante, al moverse en esta dirección, deberían tenerse en cuenta tres factores:

- a) Primero, no existe un marco de políticas unificado de la FAO que proporcione un examen institucional general de las cuestiones involucradas y de las consecuencias para la Organización a corto, mediano y largo plazo. La necesidad de flexibilidad, la eficacia en función de los costos, la productividad, la retención de competencias institucionales fundamentales, los costos de capacitación, y los objetivos de trabajo en equipo son, todos, aspectos que han de tenerse en cuenta al decidir utilizar personal eventual. Es necesario adaptar un marco de políticas claro y transparente a este respecto. El presupuesto actual prevé una relación de 65/35 para los costos de personal de plantilla con respecto a los recursos humanos distintos de los de personal, que pueden incluir el recurso a personal eventual. Una encuesta reciente realizada por Manpower International indica que las grandes compañías multinacionales emplean una fuerza de trabajo eventual del 20-25 %¹⁹², pero este porcentaje no constituye un modelo de referencia basado en estudios comparativos sobre los costos y beneficios de diferentes proporciones de personal de plantilla con respecto al eventual. Lo que parece resultar claro de los estudios de gestión es que las ventajas de diferentes combinaciones de personal de plantilla con respecto al personal eventual depende concretamente de las características de las diferentes organizaciones y que "no existe una medida única para todos". En el sistema común de las Naciones Unidas resulta difícil, si no imposible, aplicar una política de dotación de personal flexible recurriendo en gran medida a la modalidad de contratación de personal de plantilla. Por lo que respecta a la FAO, es evidente que será necesario recurrir a la diferenciación.
- b) En segundo lugar, como se analiza también en el Capítulo 8, esta situación ha producido diferentes modalidades de contratación. Las limitaciones y restricciones sobre cada tipo de contrato ha planteado problemas para los usuarios, sobre todo en las actividades de campo. Crean derechos innecesarios, definen diferentes tipos jurídicos de relaciones con la FAO y en algunos casos han creado incentivos no deseados y perversos para utilizar determinadas formas de contratos de servicios de personal excluyendo otros.
- c) En tercer lugar, la FAO necesita asegurar que se adopten todas las medidas posibles para evitar posibles obligaciones por derechos adquiridos mediante contratos de breve duración renovados de forma secuencial. A este respecto, se están adoptando medidas para revisar el Manual de la FAO con objeto de reducir al mínimo tales obligaciones. No obstante, aun cuando se han separado los distintos contratos mediante la interrupción obligatoria durante un mes entre contratos, las decisiones del Tribunal de la OIT han otorgado a veces el beneficio de la duda al empleado. En 1999, el Banco Mundial eligió absorber gran número de contratistas empleados con contratos de larga duración en su personal de plantilla para aliviar crecientes inequidades y problemas estructurales.

Otras respuestas: Contratación Sur-Sur para la cooperación técnica

953. Con el fin de potenciar al máximo su asistencia técnica en el contexto de la reducción de los recursos financieros, la FAO ha emprendido también varias iniciativas de 'Cooperación Técnica Sur-Sur'. Estas iniciativas prevén el suministro de personal técnico por parte de un país en desarrollo a otro, generalmente en el contexto del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria/Programas Nacionales de Seguridad Alimentaria. Si bien esta modalidad ofrece un potencial teórico y goza de un importante apoyo político, se han experimentado considerables problemas en los esfuerzos de la FAO realizados hasta la fecha.

954. En los países visitados por la EEI, en las entrevistas realizadas con personal de la FAO y en otras evaluaciones¹⁹³, entre los problemas detectados respecto de esta modalidad se incluyen

¹⁹² Manpower International, *Engaging the Total Workforce*, 2006.

¹⁹³ FAO. Roma 2004. Evaluación independiente de la descentralización de la FAO.

FAO. Roma 2002. Evaluación externa independiente del Programa Especial para la Seguridad Alimentariael.

casos de personal enviado a un país sin el necesario conocimiento del idioma, con el resultado de que, aparte de costar más, eran menos idóneos que el personal nacional. Se encontraron también ejemplos de personal de categoría superior impreparado para trabajar a nivel práctico con los agricultores, y otros que disponían en cambio de aptitudes más idóneas para desempeñar más bien funciones de asesoramiento superior. En general, la EEI concluyó que se ha carecido de la necesaria infraestructura de asistencia técnica especializada en infraestructuras para permitir a la FAO lograr resultados eficaces a través de este programa y la EEI no ha encontrado hasta la fecha pruebas que hayan demostrado que su labor en transferir los conocimientos sobre el terreno haya resultado eficaz en función de los costos. No obstante, con un mandato apropiado, un encuadramiento institucional correcto, unas sesiones informativas y orientación adecuadas junto con el apoyo sobre el terreno, la contratación Sur-Sur podría proporcionar servicios eficaces en función de los costos, sobre todo a niveles de personal técnico superior, y proporcionar también personal de nivel medio, tales como ingenieros de riego no disponibles en el país.

Estructura de la Sede

955. La FAO ha experimentado diversos cambios en su estructura organizativa desde los comienzos del decenio en 1990, en particular mediante las reformas aprobadas por el Consejo en 1994 y las reformas propuestas por el Director General en 2005.

956. A lo largo de estos años, se han creado diversas unidades, o se han desmantelado y transferido otras de una división o departamento o a otro. Por ejemplo, a mediados del decenio de 1990, los servicios de apoyo a las direcciones se fundieron para formar las Dependencias de Apoyo a la Gestión (MSU) departamentales, que fueron desmanteladas en 2000 y sus funciones absorbidas por un Servicio de Apoyo a la Gestión (MSS) central (para los servicios administrativos), unidades departamentales más pequeñas conocidas como Dependencias de Coordinación de los Programas (para el apoyo a las políticas, los programas y el presupuesto), y divisiones (iniciación de transacciones y responsables del presupuesto). Análogamente, las funciones de enlace con las partes ubicadas fuera de la Sede se han integrado de formas diversas en una variedad de unidades, con la consiguiente diversidad respecto del ámbito de sus responsabilidades.

957. Algunos de estos cambios han sido particularmente importantes, tales como el establecimiento a mediados del decenio de 1990 de un nuevo Departamento de Desarrollo Sostenible (SD), que integró las funciones anteriormente desempeñadas por los Departamentos de Agricultura y de Política Económica y Social. En 2007, se reconfiguraron las unidades del departamento SD y se formó el Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Otro cambio notable fue la disolución de las unidades de operaciones de proyectos en los distintos departamentos técnicos, su unificación dentro del Departamento de Cooperación Técnica, la transferencia de las operaciones distintas de las de emergencia a las Oficinas Regionales en 1996-97, y la delegación ulterior de operaciones de proyectos nacionales a los FAOR en 2000-2002. En 1996 se estableció la Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas, que anteriormente era una oficina ubicada en el Departamento de Desarrollo y adscrita a la Oficina del Director General, con objeto de coordinar las actividades de las oficinas descentralizadas de la FAO. En 2007, se asignaron responsabilidades adicionales al entonces Departamento de Asuntos Generales e Información para que pasara a ser el Departamento de Conocimiento y Comunicación.

958. No obstante estos realineamientos, la estructura básica de gestión de la Sede de la FAO ha variado poco desde 1990. En aquella época, la arquitectura organizativa comprendía siete departamentos: i) Agricultura, ii) Pesca, iii) Montes, iv) Economía y Estadísticas, v) Asuntos Generales e Información, vi) Administración y Finanzas y vii) Desarrollo. Una comparación entre el organigrama actual y los precedentes indica que los principales cambios realizados a lo largo de los últimos 15 años han afectado más bien a los niveles organizativos más bajos.

Cuadro 6.3: Coeficiente de personal profesional por director de división en la Sede de la FAO (personal efectivo)						
Departamento	31-dic.-94		31-dic.-06		% de variación	
	Núm. de Prof	Coefic. de P/D2	Núm. de Prof	Coefic. de P/D2	Núm. de Prof	Coefic. de P/D2
Oficina del Director General (ODG)	48	12	5,6	19,7	+17 %	+ 64 %
Administración y Finanzas/Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF)	114	28,5	113	37,7	-1 %	+ 32 %
Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor (AG)	184	36,8	119	23,8	-35 %	-35 %
Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES)	163	40,8	65	21,7	-60 %	-47 %
Pesca y Acuicultura (FI)	66	16,5	53	17,7	-20 %	+7 %
Departamento Forestal (FO)	45	11,3	33	11	-27 %	-3 %
Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR)	n/d	n/d	48	16	n/d	n/d
Asuntos Generales e Información/Conocimiento y Comunicación (KC)	122	40,7	90	30	-26 %	-26 %
Desarrollo/Cooperación Técnica (TC)	91	30,3	125	31,3	+37 %	+3 %
Total	833	26,9	702	23,5	-15 %	-13 %

959. Como se señala en el Cuadro 6.3, en los últimos 12 años, el promedio de funcionarios profesionales con relación a los directores de división en la Sede de la FAO se ha mantenido en su mayor parte invariado o ha disminuido. El coeficiente ha disminuido sobre todo en el Departamento de Desarrollo Económico y Social (de 41 a 22), el Departamento de Conocimiento y Comunicación (de 41 a 30), y el Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor (de 28 a 24). Por otra parte, dicho coeficiente ha aumentado considerablemente en el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos (de 29 a 38) y la Oficina del Director General (de 12 a 20). En los Capítulos 3 y 8 de este informe se proporciona un análisis más detallado de los recursos disponibles y el ámbito de control en las unidades organizativas más pequeñas.

960. En 1994, había aproximadamente tres funcionarios profesionales más por cada director de división en comparación con 2006. Un análisis detallado de los datos relativos a cada una de las unidades muestra, sin embargo, que la situación no es igual en todos los departamentos y que algunas unidades están muy por debajo del ámbito de control óptimo. Ciertamente, en conjunto, el coeficiente de funcionarios profesionales con respecto a los directores de división en la FAO arroja un promedio de un 40 % más bajo que el de otros organismos especializados como la ONUDI, la OIT y la UNESCO¹⁹⁴.

961. Otro factor que se ha de tener en cuenta a este respecto es la Encuesta de Medición del Trabajo de la FAO en que se mostró que el tiempo que el personal de los departamentos técnicos dedica al trabajo administrativo aumentó en la mitad entre 2000 y 2006 (véase el Cuadro 8.3).

962. Así pues, desde 1990 se han realizado considerables reducciones de personal, mientras que los cambios de carácter estructural han sido relativamente menores. En 1990 los puestos de

¹⁹⁴ Los datos incluyen solamente a personal con contratos de 12 meses o más. No incluyen tampoco datos relativos a los profesionales de contratación nacional, que se publican separadamente. Fuente: CEB, "UN System Human Resources Statistics" RP only? or RP+EB?

Subdirector General eran 9, mientras que actualmente son 11. En 1990 los Representantes Regionales que rendían informe al Director General eran 5 y actualmente dicho número sigue siendo el mismo. Una nueva estructura reciente (que rinde informe al Director General) ha sido el establecimiento de una oficina (actualmente dirigida por un ADG) para el liderazgo y el alineamiento de la FAO respecto de los ODM y las actividades de reforma de las Naciones Unidas. Se han realizado varios reajustes a nivel de divisiones que han incluido un nuevo departamento técnico, pero ello no ha determinado importantes cambios estructurales.

963. Las unidades que actualmente rinden informe directamente al Director General son la Auditoría Interna (AUD), la Oficina Jurídica (LEG), la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación (PBE), la Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD) y la Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los ODM (UNC) (incluido el personal encargado del asesoramiento normativo estratégico en el sistema de las Naciones Unidas, dirigido por un ADG). Estas unidades comprenden la Oficina Ampliada del Director General (EODG). También las cinco Oficinas de Enlace (LO) rinden informe al ODG, por conducto de la UNC (LONY y LOGE) y la OCD (LOWA, LOJA y LOBR). Por lo que respecta a las Oficinas Subregionales de la FAO (SRO), actualmente se tiene previsto que rindan informe a los Representantes Regionales en las regiones en que se han aprobado ya las reformas, y los Representantes de la FAO rinden informe al Director General por conducto de la OCD. Asimismo rinden informe directamente al Director General los ocho ADG que dirigen los departamentos principales de la FAO. Por consiguiente excluyendo los FAOR y los cinco oficiales de enlace en países desarrollados, el Director General recibe 13 rendiciones directas de informes de responsables de actividades sustantivas en la sede de la FAO (14 incluyendo el DDG) además de los cinco Representantes Regionales. Ello representa un aumento de rendición directa de informes con respecto a 1989, aunque las propuestas de reforma originales del Director General habrían elevado el total a 20 (incluido el DDG).

964. En un estudio del número de rendición directa de informes a los jefes ejecutivos realizado en 2001¹⁹⁵ se indicó que variaban de un elevado número de 18 (UNESCO y el Banco Interamericano de Desarrollo) al número reducido de siete (el Banco Asiático de Desarrollo) siendo el número medio de 10 (Banco Mundial, PNUD y UNICEF). Más recientemente, las reformas realizadas en la UNESCO han reducido el número de puestos de ADG, otorgando al mismo tiempo al DDG mayores responsabilidades ejecutivas. La reducción de la rendición directa de informes fue también un objetivo de las reformas de la OMS realizadas en 1999. Para organizaciones administradas centralmente como la FAO¹⁹⁶, por lo que respecta al ámbito de control y la eficacia, el número óptimo de rendiciones directas de informes en el equipo de dirección superior debería ser entre cuatro y seis personas¹⁹⁷ y los equipos con diez o más muestran una productividad decreciente¹⁹⁸, mientras que la eficacia del equipo se deteriora gravemente cuando su número excede de 12 o 14 personas¹⁹⁹.

965. Las variaciones más importantes en la Sede de la FAO se han visto en el número y la distribución del personal profesional de la Sede. En muchos de los departamentos técnicos-Agricultura y Protección del Consumidor (AG), Económico y Social (ES), Pesca y acuicultura (FI), Forestal (FO), y Recursos Naturales y Medio Ambiente (NR) -las cifras han disminuido de 458 a 319 (30 %). Se ha registrado una reducción incluso después de los ajustes para la transferencia de personal de políticas y operaciones de los departamentos técnicos al Departamento de Cooperación Técnica (TC) durante este período, la transferencia de personal administrativo de los departamentos técnicos al Departamento de Administración y Finanzas (AF), y la reasignación de

¹⁹⁵ Davies.2003. Davies. 2003. Administration of International Organizations, Top Down and Bottom Up.

¹⁹⁶ Se aplican criterios diferentes en organizaciones que disponen de una débil estructura en red .

¹⁹⁷ Parker, G.M. 2003. *Cross-functional Teams*.

¹⁹⁸ Dyer, W. G. and Dyer J. H.. 2007. *Team building 4th Ed* .

¹⁹⁹ Katzenbach J. B. and Smith D. K. 2003. *The Wisdom of Teams* .

personal técnico de la Sede a las oficinas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, el personal profesional del Departamento de Administración y Finanzas se ha mantenido casi constante, debido en parte a la abolición de un número considerable de puestos de servicios generales y su sustitución con un número menor de puestos profesionales. El personal profesional aumentó en aproximadamente una cuarta parte en la Oficina Ampliada del Director General, debido en parte a la transferencia de la OCD del anterior Departamento de Desarrollo.

Estructuras y relaciones intersectoriales en la Sede

966. Como se ha venido subrayando en este informe, la FAO es ante todo una organización mundial poseedora de conocimientos. Pero ya desde tiempo se ha observado que las profundas segmentaciones que caracterizan a la FAO menoscaban sus capacidades en materia de conocimientos y perjudican a su reputación. A finales del decenio de 1990, se procedió a introducir nuevas disposiciones destinadas a captar y difundir conocimientos implícitos. Sin embargo, la Evaluación de las comunicaciones realizada en 2005 concluyó que los esfuerzos no lograban tener éxito debido en medida considerable a la cultura de silos que continuaba adoptando la FAO. A raíz de ello se emprendió un examen interno y, en 2005, se adoptó un planteamiento oficial de la gestión de los conocimientos (GC) con el compromiso de que:

"Como organización de GC la FAO debía elaborar y reforzar ulteriormente sus políticas, procesos y prácticas destinados a crear, adquirir, captar, compartir y utilizar conocimientos, así como mejorar el aprendizaje y el rendimiento de la Organización para la consecución de su objetivo estratégico," (Para ello será necesario)... promover asociaciones, mejorar el trabajo en equipo, introducir estructuras de gestión más sencillas y ligeras, e intercambiar libremente información y conocimientos 200" (El subrayado es nuestro).

967. En enero de 2007, el antiguo Departamento de Asuntos Generales e Información (GI) fue sustituido por el Departamento de Conocimiento y Comunicación (KC) con una División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad (KCE). Si bien se han emprendido diversas iniciativas de grupos de trabajo y se han fundido algunas unidades, quedan todavía por satisfacer los requisitos fundamentales – el fomento de tipos de asociación adecuados mediante estrategias, prioridades e incentivos claros, respaldados por recursos (véase el Capítulo 5), mejoramiento del trabajo en equipo en el seno de la Organización y entre ésta y sus asociados (véase también el Capítulo 5), estructuras de gestión más ágiles y mayor fluidez en el intercambio de información y conocimientos.

968. La función fundamental de creación, intercambio y utilización de conocimientos en la FAO incumbe a los departamentos técnicos, aunque los conocimientos no pueden segmentarse o tratarse como si fueran productos básicos. Los exámenes realizados por los grupos especializados de la EEI confirmaron que la cultura tradicional a modo de silos de la FAO sigue siendo todavía uno de los problemas principales y que la intensa competencia por los escasos recursos está agravando ulteriormente el problema. A lo largo de los años se han intentado diversas modalidades para eliminar los obstáculos y lograr mejorar el intercambio interdepartamental de conocimientos y resolver los problemas al respecto. Todas las modalidades intentadas se han basado fundamentalmente en un enfoque de 'gestión mediante matrices'. Cabe citar entre ellas las Esferas prioritarias para la acción interdisciplinaria (EPAI), las Redes temáticas de conocimientos (TKN) denominadas también 'comunidades de prácticas', los grupos de trabajo interdepartamentales (IDWG) y los grupos especiales de trabajo. Si bien se tiene una noción general de lo que diferencia a las funciones de cada una de ellas, no está claro por qué algunas actividades se organizan mediante grupos de trabajo interdepartamentales y otras mediante redes temáticas.

- a) La finalidad original de las EPAI era aportar elementos a los procesos de planificación de la Organización sobre cuestiones que rebasan los límites departamentales. El número de EPAI ha fluctuado a lo largo del tiempo. Al comienzo del Plan a Plazo Medio 2002-07

²⁰⁰ Memorando de M. Savini, 15 de septiembre de 2005.

- eran 16, y aumentaron luego a 18. En 2005 se añadió la EPAI sobre bioenergía y actualmente se han reducido considerablemente.
- b) Una encuesta general de las redes temáticas indicó que "la FAO participa en 70 redes de conocimientos, de las cuales sólo unas pocas pueden considerarse redes de conocimientos auténticas"²⁰¹.
 - c) Las redes de conocimientos tienen por objeto conectar a las personas en toda la Organización con el fin de potenciar sus capacidades de obtener fácil y eficazmente los conocimientos que necesitan para mejorar el funcionamiento de la Organización. La finalidad general de los grupos de trabajo interdepartamentales (IDWG) es "orientar la experiencia y los conocimientos especializados del personal de la FAO en todo el mundo a fin de fomentar una cultura de intercambio de conocimientos dentro de la FAO, y elaborar mecanismos para transferir conocimientos destinados a resolver problemas prácticos en función de las expectativas y las necesidades de los usuarios"²⁰². Actualmente hay tres IDWG principales, que están agrupados bajo la denominación Foro de conocimientos - el servicio 'Ask FAO' (conocido también como 'intercambio de conocimientos'), un IDWG sobre las prácticas mejores y un IDWG sobre la red de conocimientos. El servicio de intercambio de conocimientos 'Ask FAO' "responde a las preguntas formuladas en línea relacionadas con los sectores de especialización de la Organización... [y] un mecanismo para comunicar directamente con los expertos técnicos en determinados sectores de interés." El IDWG sobre las prácticas mejores ha identificado y puesto a disposición en línea casi 50 'prácticas mejores', y se propone llegar a 200 antes del final de 2007, aunque el personal informado opina que no podrá alcanzarse este objetivo. El personal informa también de que hay otros IDWG, pero que tal vez se trata más bien de redes temáticas. Unos 40 funcionarios participan a tiempo parcial en los tres IDWG y sus recursos financieros totales son bastante modestos - del orden de 185 000 USD para el bienio 2006/07.
 - d) El personal se reúne habitualmente en forma oficiosa en redes interdepartamentales oficiosas sobre cuestiones específicas para ayudarse recíprocamente en relación con proyectos en curso y nuevas iniciativas. Estas redes responden tanto a una dinámica interna como a incentivos externos para trabajar con otras organizaciones, sobre cuestiones consideradas importantes por un subsector de empleados de la FAO. Hay una larga historia en la Organización respecto de estos grupos que nacen espontáneamente fuera de los cauces oficiales para satisfacer necesidades particulares del personal. A veces estos grupos especiales acaban por ser regularizados, pero no se dispone de un proceso formalizado para ello.

969. En el curso del examen de la EEI han tenido lugar una serie de cambios organizativos que afectan en modo particular a la gestión de conocimientos (GC). Los efectos de dichos cambios por ahora sólo pueden describirse pero no evaluarse, aunque se pueden adivinar sus posibles repercusiones. La antigua Dirección de la Biblioteca y Sistemas de Documentación (GIL) ha pasado a ser ahora la División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad (KCE). La KCE tiene por objeto servir de intermediario entre los productores y los consumidores de conocimientos e información, con responsabilidades respecto del sitio web de la FAO, las bibliotecas efectiva y virtual, la creación de capacidad para la GC en los Estados Miembros y las organizaciones de asociados, y la dirección general de las TKN. No obstante, este enfoque encomiable de gestión de los conocimientos corre el riesgo sustancial de aislar los esfuerzos realizados en la KCE con respecto a las funciones de gestión de los conocimientos desempeñadas en los departamentos técnicos y de proporcionar un enfoque de TI excesivo (véase el Capítulo 3).

970. La gestión mediante matrices es una de las formas en que las organizaciones abordan las cuestiones intersectoriales, como por ejemplo en el CGIAI, en que los donantes prestan apoyo en

²⁰¹ Perfil de gestión de los conocimientos de la FAO, preparado para las Naciones Unidas, 26 de junio de 2006.

²⁰² FAO. Boletín del Director General 2006/35, La FAO como organización poseedora de conocimientos.

modo selectivo a los proyectos de su preferencia financiando también programas básicos comunes. La gestión mediante matrices se asocia normalmente con la supervisión tanto de una perspectiva vertical (departamental) como horizontal (actividades de proyectos o actividades intersectoriales). Estas iniciativas han funcionado bien en algunos centros de GCIAl, sobre todo los que tienen asignada una responsabilidad bien definida para una actividad importante, como en el caso del IRRl para la investigación sobre el arroz. Un aspecto característico de tales estructuras de matrices es el que se encuentra en el Centro Internacional de Investigación en Agroforestería (ICRAF), que ha dividido sus actividades en seis zonas agroecológicas de estudio y siete programas importantes. Estos, recíprocamente, prestan apoyo a 24 proyectos, en que cada uno de ellos dispone de un científico jefe, que rinde informe a los directores de programa y los coordinadores de zonas ecológicas.

971. Se ha observado en general que los planteamientos de gestión mediante matrices no han prosperado en organizaciones con programas complejos, como la FAO. Los centros del GCIAl con programas complejos han experimentado dificultades con la gestión mediante matrices. En el Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas (ICRISAT) la estructura de matrices de 1996 dio lugar a una rendición de informes diluida, la falta de claridad en la orientación de los trabajos y, para el personal científico, confusión respecto de las expectativas de trabajo. El resultado fue una gestión deficiente del personal, insatisfacción del mismo y una sensible pérdida de eficiencia.

972. En 1996, el Banco Mundial intentó realizar una redistribución radical de las responsabilidades de supervisión basándose en la gestión mediante matrices. Ello ha causado y continúa causando graves problemas. Desde la perspectiva de gestión del rendimiento, ha habido problemas de falta de claridad en determinar a quién incumbía la responsabilidad de los programas de trabajo, así como quejas de que los funcionarios ya no estaban controlados en el ámbito de sus asignaciones y que los supervisores que asignaban los trabajos ya no conocían a su personal. La gestión mediante matrices se convirtió en una tarea administrativa que absorbía mucho tiempo (para las cuales no se había asignado ningún tiempo en los planes de trabajo) y a causa del aspecto de doble supervisión de la matriz, no había nadie con una clara responsabilidad para resolver los problemas de personal. En un memorando dirigido al personal²⁰³, el Presidente del Banco reconoció estas deficiencias e indicó también que el sistema había contribuido a que se alcanzaran niveles de tensión del personal inaceptables.

973. El modelo inicial de gestión mediante matrices del Banco Mundial parecía acercar la estructura del Banco a la de una empresa consultora, pero sin el interés de gestión general de funcionar con niveles de personal mínimos o unos costos de funcionamiento limitados, condición que es más bien típica de una empresa orientada a la realización de beneficios. Para que la gestión mediante matrices resulte eficaz, las relaciones de rendición de informes deben ser sencillas y en número relativamente reducido pero, lo que es más importante, necesita basarse en una cultura de gestión efectiva, sólida y flexible que pueda adaptarse y trabajar con la nueva modalidad. A este respecto, son aplicables las observaciones sobre la cultura de gestión de la FAO que se han hecho anteriormente en este capítulo.

974. La enseñanza principal que se deriva de las experiencias de otros y de la experiencia acumulada por la FAO hasta la fecha es que se puede esperar que la función principal de la Organización como centro mundial de conocimientos alcance su pleno potencial sólo cuando se logre incorporar plenamente dicha función en todo su trabajo. Las tecnologías son esenciales pero la clave reside en un equipo de gestión ágil que asuma la responsabilidad de una organización verdaderamente unida tanto en sus actividades internas como con las redes externas.

²⁰³ Memorandum to World Bank staff, 3 November 1998.

Conclusiones sobre la estructura de la Sede

975. Las conclusiones respecto de la estructura de gestión de la Organización y los cambios recomendados no deberían considerarse aisladamente. La forma debería acompañar también a la función. Por tanto, las conclusiones y recomendaciones que se formulan a continuación necesitan ser examinadas tanto en relación con las cuestiones de cultura organizativa examinadas anteriormente en este capítulo como con los aspectos y las consecuencias funcionales de los análisis realizados en los Capítulos 3 (programas técnicos de la FAO), 5 (asociaciones y lugar en constante evolución que ocupa la FAO en la arquitectura institucional internacional), 7 (estrategia y estructuras de programación de la FAO) y 8 (sistemas de recursos humanos y sistemas financieros y administrativos de la FAO).

976. Del examen realizado anteriormente y del contexto más amplio del análisis realizado en los otros capítulos se desprenden varios principios organizativos básicos. A saber:

- a) **Ámbito de control:** El Director General es a la vez el jefe ejecutivo de la Organización y su embajador y negociador jefe que requiere un amplio plan de viajes. Actualmente, excluyendo los FAOR y los cinco Oficiales de Enlace en países en desarrollo, el Director General recibe 13 rendiciones directas de informes de responsables de actividades sustantivas en la sede de la FAO (14 he incluido el DDG), además de los cinco Representantes Regionales. Es un grupo de gestión demasiado numeroso al vértice, habida cuenta de las prácticas de gestión modernas que sugieren que el número óptimo sería de alrededor de seis y que por encima de 12 la eficacia disminuye sustancialmente.
- b) las **competencias de los directores** se abordan en el Capítulo 8. Todos los directores, incluido el Director General Adjunto, deben poseer la competencia de gestión y ser seleccionados a través de un procedimiento competitivo basado en las elementos siguientes;
- c) **Trabajo en equipo y comités de gestión:** Cuanto mayor sea un comité encargado de adoptar decisiones, será tanto menos probable que pueda funcionar como equipo. La mayoría de las veces, los grandes comités de administración superior centran la atención más bien en amalgamar las preocupaciones individuales que en atender los amplios intereses de la organización.
- d) No debería fomentarse la **búsqueda de uniformidad:** Dependiendo de la naturaleza del trabajo que ha de realizarse, la magnitud del departamento o la división puede ser amplia en algunos casos y considerablemente menor en otros. Las estructuras de gestión de talla única para todos generalmente crea problemas al establecer funciones donde no corresponde.
- e) **Economías de escala y ahorros de eficiencia en función de los costos:** El tamaño de varias divisiones y funciones dentro de la FAO se ha reducido por debajo de los niveles de una masa crítica (véase el Capítulo 3). Al mismo tiempo, la Organización necesita hacer todo lo posible para realizar ahorros de costos administrativos, no sólo como finalidad necesaria por sí sola, sino también para infundir confianza en la comunidad de donantes.
- f) **Desjerarquización y fragmentación:** La FAO tiene demasiadas unidades pequeñas jerarquizadas. Ello hace aumentar excesivamente los costos de transacción y reforzar la atención hacia los procesos más que al producto y favorece el planteamiento de gestión a modo de silos. Los estratos jerarquizados resultan además muy costosos en términos financieros, ya que requieren un número excesivo de directores de nivel intermedio (D1-D2);
- g) **Flexibilidad:** La estructura organizativa debe tener en cuenta la necesidad de flexibilidad y el lugar que ocupan los incentivos en el sistema general. La estructura debería alentar y facilitar el trabajo entre las unidades.
- h) **Delegación:** Debería aplicarse el principio de subsidiariedad y alentarse la delegación de atribuciones a los niveles más bajos posibles en consonancia con las

buenas prácticas y la responsabilidad, reforzados por una cultura de control *ex post*²⁰⁴.

- i) **Líneas claras de responsabilidad y rendición de informes:** Estas deberían derivar de unos ámbitos de control efectivos. Es necesario adoptar en la FAO un enfoque de medios-fines basado en un marco lógico respecto de la rendición de informes sobre la gestión²⁰⁵. Deberían presentarse informes periódicos sobre esta base a los órganos rectores de la Organización.

977. Algunos de los principios rectores y enfoques programáticos propuestos por el Director General en sus reformas proporcionan la oportunidad de racionalizar y reducir el tamaño de la estructura de gestión de la FAO estableciendo un equipo directivo superior de tamaño más reducido pero con responsabilidades mayores y más claras. De este modo se obtendrían varias ventajas. Primero, otorgando mayores responsabilidades a unos pocos directores superiores se lograría un diálogo más sustantivo y estratégico con el Director General. Segundo, el rendimiento de estos directores podrá medirse abiertamente y en modo transparente con arreglo a indicadores de gestión basada en los resultados con respecto a los capítulos del presupuesto pertinentes, sin necesidad de considerar los efectos de otros departamentos en competición. Tercero, los administradores superiores se encontrarían en condiciones poderosas para optimizar la ejecución en sus sectores de actividad, incluida la consecución de la integración necesaria para lograr una mayor eficacia institucional en la gestión de los conocimientos mundiales por parte de la FAO. Cuarto, la reducción de rendiciones de informes directos al Director General redundaría en beneficio de la eficacia general de su Oficina. Por último, la estructura por debajo de cada administrador superior puede alinearse de forma diferente según, sea necesario como para reflejar las necesidades de la línea de actividades.

978. La EEI ha aplicado los principios enumerados antes de la forma más rigurosa posible a la actual estructura de la Sede obteniendo un posible modelo organizativo. En opinión de la EEI, dicho modelo aporta un potencial considerable. Ciertamente determinaría una claridad mayor en cuanto a las funciones y responsabilidades, simplificaría la adopción de decisiones e invitaría a una mayor integración de todos los sectores de la Organización. Proporcionaría también la oportunidad de realizar considerables ahorros por eficiencia a lo largo del tiempo, si bien los costos iniciales para introducir los cambios podrían ser también considerables y deberán detenerse por tanto en cuenta. No obstante, el que aquí se expone no es sino uno de los modelos posibles. Evidentemente caben otros modelos y variaciones al que hemos presentado. Deberían examinarse atentamente los supuestos en los que se basa el modelo, incluidos los relativos tanto a los costos como a los beneficios. Por consiguiente, el organigrama que se presenta a continuación no pretende ser una prescripción definitiva sino más bien una aproximación que requerirá una elaboración ulterior y un examen atento.

Recomendaciones sobre la estructura de la Sede

Recomendación 6.6: Administración Superior

979. Se sugieren que se seleccionen tres directores generales adjuntos sobre la base indicada anteriormente de competencia, perfiles y competitividad. La designación de otros dos directores generales adjuntos (DDG) permitirá lograr una importante racionalización y consolidación de las divisiones y unidades aportando considerables ahorros de costos mediante la eliminación de dos departamentos y una importante reducción de divisiones y servicios. Tal como sucede en muchas organizaciones grandes, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, permitiría también al Director General mantener la responsabilidad de la dirección general de la gestión centrandolo al mismo tiempo la atención hacia el exterior: determinando y adaptando la estrategia para atender al

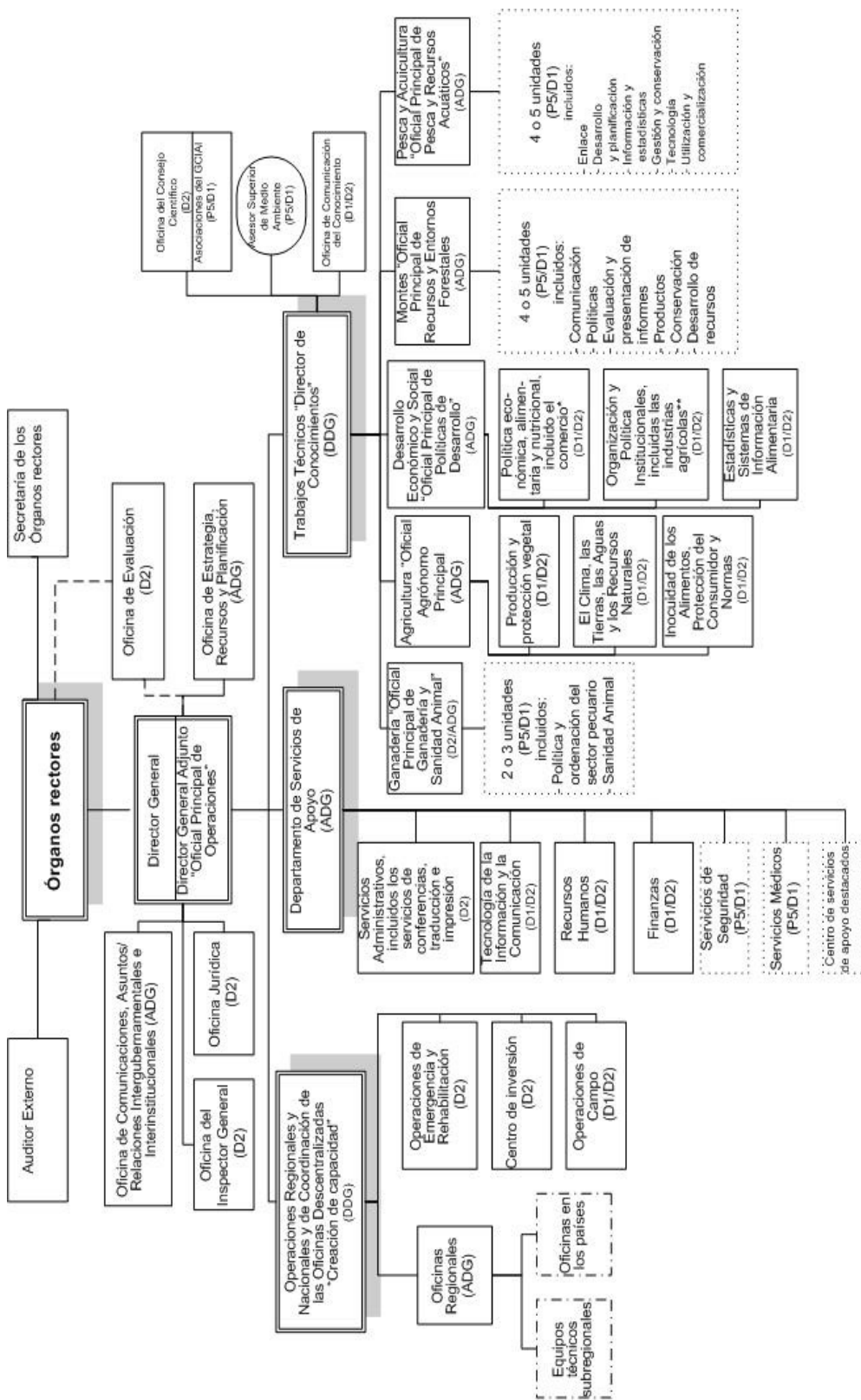
²⁰⁴ *Ex post* se refiere a las medidas de control y validación aplicadas **después** que ha ocurrido el acontecimiento sujeto a control (es decir, retrospectivas).

²⁰⁵ El enfoque de marco lógico aseguraría el establecimiento de vínculos claros entre metas, objetivos y actividades prioritarias, perfeccionando el enfoque de medios-fines propuesto a lo largo del informe de la EEI.

mundo exterior en evolución, creando y fortaleciendo la base política de apoyo para la Organización, garantizando relaciones exteriores sólidas y duraderas y asegurando que la Organización mantenga la base de recursos que necesita para lograr sus objetivos:

- a) un DDG recibiría el título de **Oficial Principal de Funcionamiento** y sería *primus inter pares*. Este DDG sustituiría al Director General en su ausencia. La tarea principal del Oficial Principal de Funcionamiento sería la de ayudar al Director General a lograr un funcionamiento diario eficaz y efectivo;
- b) **El DDG de Operaciones Regionales y Nacionales y de Coordinación de las Oficinas Descentralizadas** tratará de contrarrestar la tendencia hacia una cultura centralizada en la Sede y:
 - i) proporcionará a los ADG/Representantes Regionales y, cuando sea necesario, a los Representantes de la FAO un defensor superior en la Sede;
 - ii) reunirá todo el trabajo de cooperación técnica con responsabilidades para las oficinas descentralizadas;
 - iii) proporcionará un centro de coordinación al nivel más elevado para la prioridad principal de creación de capacidad en los países miembros;
- c) **El DDG de Trabajos Técnicos** (Director de conocimientos):
 - i) centrará la atención de la FAO en los tres objetivos interconexos de los Estados Miembros según se especificó en el Marco Estratégico para la FAO 2000 -2015, disponiendo de un 5 % de la financiación para promover la labor interdisciplinaria (mientras que el DDG de Operaciones **Regionales y Nacionales dispondría de otro 5 %**);
 - ii) proporcionará un centro de liderazgo para asegurar la coherencia en los conocimientos técnicos de la Organización, ya que actualmente se encuentra dividida y no consigue aprovechar suficientemente las ventajas comparativas de la Organización para hacer frente a las necesidades de las actividades de campo y las prioridades normativas (véanse los capítulos 3 y 7);
 - iii) asegurará un apoyo suficiente cuando haya deficiencias o lagunas a nivel de gestión en los departamentos técnicos;
 - iv) se ocupará de la gestión de las cuestiones intersectoriales importantes, en particular la gestión de los conocimientos y el apoyo necesario de los departamentos técnicos, en las actividades de creación de capacidad.

Figura 6.5: Posible estructura de la FAO



Notas:
 * : Economía, alimentación, nutrición y políticas comerciales, incluida la TCA en la Sede.
 ** : Género, extensión, capacitación, empleo, investigación (políticas e instituciones), tenencia de tierras, industrias agrícolas (incluida la comercialización) y finanzas rurales.
 ... : Los recuadros de puntos representan unidades.
 ... : Los recuadros de líneas representan divisiones u oficinas.

Recomendación 6.7: Administración Superior y Oficina del Director General

980. Sugerimos un equipo directivo superior presidido por el Director General que comprenda:

- a) Los tres Directores Generales Adjuntos (DDG) descritos en la Recomendación 6.6;
- b) el ADG de Servicios de Apoyo de la Organización, encargado de todos los servicios de apoyo de la FAO;
- c) el ADG de Estrategia, Recursos y Planificación;
- d) el ADG de Comunicaciones Intergubernamentales, Interinstitucionales y de Toda la Organización.

981. **Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación** (véase la Recomendación 7.4):

Partiendo de la base actual de la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación (PBE), esta Oficina incorporaría en un sistema integrado las funciones de :

- a) elaboración de estrategias;
- b) planificación de programas;
- c) movilización de recursos, gestión y distribución, reuniendo los recursos del Programa Ordinario y los recursos extrapresupuestarios, para prestar apoyo a las cuestiones prioritarias acordadas y los marcos de prioridades nacionales a plazo medio. Dentro de este marco general, se alentaría y facilitaría la movilización de recursos descentralizados, con algún apoyo a las oficinas descentralizadas si se estima conveniente. Al mismo tiempo, algunas funciones de gestión ordinaria del presupuesto se transferirían al Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización.

Este planteamiento facilitaría el modo de pensar con arreglo al enfoque de 'medios para los fines' y la adopción de las medidas estratégicas institucionales necesarias para movilizar los medios. El Servicio de Elaboración del Programa de Campo, actualmente ubicado en la TCA, se trasladaría a esta Oficina, lo mismo que determinadas funciones de gestión general de los recursos, actualmente desempeñadas por el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos.

982. **Oficina de Comunicaciones, Asuntos/Relaciones Intergubernamentales e Interinstitucionales de Toda la Organización:** El mandato de la actual Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los ODM incluye las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales así como amplios elementos de comunicaciones para toda la Organización. De las cuestiones conexas de los asuntos intergubernamentales se ocupa la División de Asuntos de la Conferencia y del Consejo. Reuniendo estas dos funciones se podrá contar con importantes oportunidades de sinergias y ahorros por eficiencia en función de los costos. Ello debería contribuir también a establecer una base mejor para la transmisión de mensajes de la FAO por el Director General a la comunidad internacional más amplia. Se facilitaría por otra parte la movilización de recursos para toda la Organización sobre una base integrada y estratégica mediante su estrecha relación con la Oficina de Servicios para Toda la Organización (véase *supra*). Esta oficina incluiría las funciones actualmente desempeñadas por la oficina de asuntos de protocolo y los componentes de estrategias para toda la Organización de las comunicaciones, actualmente desempeñadas en la División de Comunicaciones (KCI), incluida la Alianza Internacional contra el Hambre. Los aspectos administrativos y técnicos habituales de las comunicaciones (tales como impresión, visados, exenciones de impuestos, etc.) se trasladarían al Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización.

983. Esta nueva estructura proporcionaría a la FAO un equipo superior de gestión ágil y bien dotado, capaz de centrar la atención en el programa de toda la Organización y de respaldar colectivamente al Director General en la adopción de decisiones. Deberían obtenerse ahorros por eficiencia en toda la Organización. Se delinearían claramente las pautas de responsabilidad y rendición de informes y se eliminarían las actuales ambigüedades sobre

estas cuestiones. Reduciendo a estas siete funciones, el ámbito de control directo del Director General resultaría manejable. Al mismo tiempo, el Director General utilizaría reuniones y foros directivos más amplios, entre ellos foros que permitan vincular centralmente a las oficinas descentralizadas, para comunicar con los directores en general.

Recomendación 6.8: Los departamentos de programas técnicos

984. Es posible, y se recomienda, realizar una considerable desjerarquización de unidades así como fusiones de las mismas. Si bien deberían elaborarse cuidadosamente muchos detalles al respecto, la EEI recomienda cuatro departamentos técnicos, con la posibilidad de un quinto. Los cuatro departamentos serían los siguientes: i) Agricultura; ii) Desarrollo Económico y Social; iii) Pesca y Acuicultura; y iv) Forestal. El posible quinto departamento sería el de Sanidad Pecuaria y Animal, dada su creciente importancia y la clara ventaja comparativa de la FAO en este sector (véase el Capítulo 3). Una oficina de comunicación de conocimientos rendiría informes también al DDG de Trabajos Técnicos.²⁰⁶

Recomendación 6.9: Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo

985. La EEI recomienda que este departamento pase a ser el centro para el análisis de políticas de desarrollo de la FAO bajo la dirección de un ADG, que de hecho desempeñaría la función de Oficial Principal de Políticas de Desarrollo. Este departamento debería ejercer una función de mayor envergadura y más central en la gestión de conocimientos de la FAO. El departamento podría comprender tres divisiones principales:

- a) La División de Políticas Económicas, Alimentarias y de Nutrición, que incluiría también la asistencia en materia de políticas (el actual Servicio de Asistencia para las Políticas del Departamento de Cooperación Técnica). Esta División integraría toda la labor de políticas alimentarias y nutricionales de la FAO, incluida la realizada actualmente en la División de Nutrición y Protección del Consumidor;
- b) La División de Organización y Política Institucionales, que incluiría los aspectos de género, extensión, capacitación, empleo, investigación (políticas e instituciones), tenencia, industrias agrícolas (incluida la comercialización) y finanzas rurales (actualmente a cargo de la AGS).
- c) La División de Estadísticas y de Sistemas de Información Alimentaria, que integraría todos los aspectos de la labor de la FAO relativos a estadísticas e información alimentaria, incluidos los relativos al comercio agrícola, los productos básicos y la alerta.
- d) Si los recursos lo permiten, y en la medida en que lo permitan, y si se determina una demanda efectiva sostenible, podría considerarse también la posibilidad de añadir servicios de asesoramiento jurídico.

Recomendación 6.10: Los Departamentos Forestal y de Pesca y Acuicultura

986. Ambos departamentos ya existentes seguirían siendo dirigidos por ADG. Cada uno de ellos tiene a su cargo tres divisiones, pero todas ellas han quedado sumamente reducidas. En consecuencia, la EEI recomienda el establecimiento de cuatro o cinco "unidades" que abarquen los actuales servicios en la manera más funcional posible y no divisiones.

²⁰⁶ La Oficina de Comunicación del Conocimiento sería una unidad de prestación de servicios que rinda informes directamente al DDG de Trabajos Técnicos. La oficina funcionaría como "gestora de conocimientos", asegurando la integración de los sistemas de conocimientos técnicos de la FAO, formulando estrategias y políticas apropiadas a este respecto. El DDG de Trabajos Técnicos será el responsable del presupuesto para los servicios de apoyo a los conocimientos y la información, incluidas las tecnologías.

Recomendación 6.11: El Departamento de Agricultura

987. Este Departamento comprendería tres divisiones²⁰⁷:
- a) La División de Gestión del Cambio Climático, las Tierras, las Aguas y los Recursos Naturales, fundiendo la División de Tierras y Aguas y la División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía.
 - b) División de Inocuidad de los Alimentos, Protección del Consumidor y Normas (que incluiría el *Codex Alimentarius* y podría ocuparse también de cuestiones como las normas para productos orgánicos);
 - c) La División de Producción y Protección Vegetal (invariada pero con una posible reducción de los servicios a dos).

Recomendación 6.12: El Departamento de Ganadería

988. Habida cuenta de la creciente importancia de este sector y de la ventaja comparativa de la FAO (véase el Capítulo 3), la creación de un departamento separado ofrecería considerables ventajas.

Recomendación 6.13: El Departamento de Operaciones Regionales y Nacionales y de Coordinación de las Oficinas Descentralizadas

989. Como se ha señalado anteriormente, el establecimiento de este departamento unificaría todos los aspectos principales de las operaciones de campo de la FAO, y reforzaría las relaciones de rendición de informes y de apoyo entre la Sede y las oficinas descentralizadas. Los ADG regionales rendirían informe directamente al DDG encargado de este departamento. Tanto los FAOR como los jefes de los equipos técnicos subregionales rendirían informe directamente y exclusivamente al ADG regional. El departamento comprendería en consecuencia las oficinas descentralizadas y tres divisiones:

- a) La División de Operaciones de Campo como enlace del centro de coordinación y responsabilidad entre la Sede y las oficinas descentralizadas.
- b) El Centro de Inversiones cuyas actividades se destinan casi exclusivamente a la prestación de apoyo sobre el terreno;
- c) La División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación.

Recomendación 6.14: El Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización

990. En el Capítulo 8 se presenta un examen detallado de todos los servicios administrativos e institucionales y se formulan recomendaciones para que se adopten enfoques que potencien las funciones de apoyo para las políticas. En este único departamento se integrarían las funciones que se indican a continuación por conducto de cuatro divisiones y tres unidades:

- a) La División de Finanzas
- b) La División de Servicios Administrativos, que comprendería los servicios de conferencias y de traducción e impresión;
- c) La División de Tecnología de la Información y la Comunicación;
- d) La División de Recursos Humanos;
- e) Centro de servicios de apoyo destacados (Budapest);
- f) La Unidad de Servicios de Seguridad; y
- g) La Unidad de Servicios Médicos.

Recomendación 6.15: Aplicación de la dualidad de grados y limitación de puestos

991. Además de lo anterior, la EEI recomienda la aplicación de la dualidad de grados: D1 y D2 para jefes de división; y P5 y D1 para jefes de servicio y de unidad. Deberían establecerse límites para el número de puestos de D1 y D2 de cada departamento. Ello

²⁰⁷ La actual División Mixta FAO/OIEA (AGE) quedaría disuelta (véase el Capítulo 3 para un examen de las actividades de la División) o se repartiría funcionalmente en unidades dentro de los ámbitos de la inocuidad de los alimentos, la ganadería y la producción vegetal.

aportaría la tan necesitada flexibilidad para que los ADG puedan ajustar los puestos a las necesidades, evitando al mismo tiempo cualquier riesgo de deriva hacia puestos superiores.

Recomendación 6.16: Creación de incentivos para fomentar la labor interdisciplinaria y centrar la atención en objetivos globales y temas prioritarios

992. Debería asignarse una porción relativamente reducida del presupuesto del Programa Ordinario (tal vez el 5 %) distribuida en partes aproximadamente iguales para los DDG de Trabajos Técnicos y de Operaciones Regionales y Nacionales como incentivo para las actividades interdepartamentales e interdisciplinarias. Esta iniciativa contribuiría a centrar la atención en la ejecución en función de los tres objetivos de los Estados Miembros y los cinco o seis temas prioritarios examinados en el Capítulo 7.

Recomendación 6.17: Habilitación de los ADG encargados de programas

993. Actualmente se establecen asignaciones presupuestarias anuales para los jefes de división en calidad de responsables del presupuesto. Esta práctica no debería cambiar en su mayor parte, ya que concuerda con el principio de subsidiariedad. No obstante, deja al ADG con limitados medios para hacer frente a imprevistos, aprovechar nuevas oportunidades u ofrecer incentivos y premios a sus directores. Debería asignarse al ADG para estos fines hasta un máximo del 10 % de la dotación total prevista para cada división técnica. Estos fondos deberían asignarse también sin fecha de vencimiento y poder arrastrarse de un bienio fiscal al siguiente para evitar toda presión que induzca a gastar el dinero sin criterio al final del ejercicio fiscal.

Recomendación 6.18: Los directores de división deberían constituir el estrato fundamental de gestión con respecto a las delegaciones de atribuciones en la Sede

994. Deberían constituir:

- a) El nivel normal para todas las delegaciones de atribuciones- es decir, deberían otorgarse a las divisiones todas las delegaciones de atribuciones no reservadas expresamente para los niveles superiores.
- b) El nivel dotado de plena responsabilidad para informar a todo el personal acerca de las actividades de la FAO, para la formación de equipos y para transmitir las preocupaciones hacia arriba y hacia abajo en la cadena de gestión.
- c) El nivel encargado de asegurar que ellos y todo su personal realicen un examen anual completo del rendimiento, basándose tal vez en la evaluación con relación a los indicadores de gestión basada en los resultados (GBR).

995. A tal fin se requerirá la capacitación de los directores de división, centrando la atención en sus deberes de gestión. Muchos de ellos actualmente no consideran este aspecto como la parte principal de sus responsabilidades.

996. Con arreglo al modelo expuesto anteriormente dos de los actuales departamentos se fundirían con otros - Conocimiento y Comunicación, y Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente. El número de puestos de DDG aumentaría en dos, pero el número de divisiones se reduciría de 26 a 15. La nueva reorganización desplazaría sensiblemente el acento organizativo de la FAO hacia la ejecución en función de los objetivos acordados.

997. Este modelo determinaría un ahorro muy sustancial de costos recurrentes. Dichos costos se han estimado a título preliminar en no menos de 24,5 millones de USD y posiblemente hasta 26 millones de USD. El costo no recurrente para todos los aspectos relacionados con la recolocación del personal se estima en 50 - 55 millones de USD.

La estructura de las oficinas descentralizadas

998. Desde 1990-91, la cobertura de las oficinas descentralizadas de la FAO ha aumentado en un 61 %, es decir, de 88 a 145²⁰⁸. A mayo de 2007, las oficinas establecidas de la FAO comprenden: las 5 Oficinas Regionales (RO); 9 Oficinas Subregionales (SRO), 5 Oficinas de Enlace (LO), 1 Oficina de Información (IF) y 125 oficinas en los países (CO), 14 de las cuales se encuentran ubicadas en Oficinas Regionales o Subregionales. La nueva estructura descentralizada de la FAO, fue aprobada en diversas fases por la Conferencia de 2005 y el Consejo de noviembre de 2006, después de lo cual el Consejo aprobó el establecimiento de una nueva Oficina Subregional en América Central.

999. El presupuesto de las oficinas descentralizadas ha disminuido en un 17 % en términos reales entre 1994-95 y 2006-07. Sin embargo, los niveles de dotación de personal han variado sólo ligeramente (de 1 007 en 1994 a 1 089 en 2006, lo que representa un aumento de alrededor del 8 %). Ello puede atribuirse en gran parte al creciente empleo de profesionales de contratación nacional a un costo considerablemente inferior al de los funcionarios internacionales y a la contratación de nuevos FAOR a un nivel de clasificación inferior al aplicado precedentemente.

Cuadro 6.4: Recursos humanos y financieros para las oficinas descentralizadas				
Oficinas descentralizadas	Número efectivo de funcionarios previsto en el presupuesto		Programa Ordinario de la FAO	
	(al final de año)		(en millones de USD a precios de 1994)	
	1994	2006	1994/95	2006/07
Regionales	277	313	58,2	51,5
Divisiones mixtas/Subregionales	20	98	16,5	14,5
En los países	682	631	60,8	44,8
De enlace	28	37	7,3	7,2
Total	1 007	1 079	142,8	118,0

1000. En un estudio de los costos de las oficinas y de la ejecución del programa de campo de la FAO se ha observado que: a) la cuantía del presupuesto total de cada país varía considerablemente; b) varía también en gran medida la composición de estos presupuestos, según las fuentes de financiación; y c) varía sobre todo la cuantía de los fondos extrapresupuestarios (proporcionados por fuentes bilaterales, multilaterales o unilaterales). Las cifras, junto con los datos reunidos durante las visitas a los países²⁰⁹, sugieren también que la estructura del presupuesto determina tres tipos de oficinas:

- a) Oficinas en que la mayor parte del programa de campo consta de proyectos del PCT (por ejemplo Armenia, Barbados, Chile, Georgia, Perú y Tailandia). Estas oficinas ejecutaron proyectos por valor de menos de 500 000 dólares (algo menos de un millón de dólares en el caso del Perú) en 2006. En consecuencia, muestran una débil presencia en los países (a pesar de que Chile y Tailandia

²⁰⁸ Excluidas las oficinas en los países ubicadas en las Oficinas Regionales o Subregionales.

²⁰⁹ La EEI visitó las oficinas de la FAO en los siguientes países en desarrollo: Armenia, Bangladesh, Barbados, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Chile, Egipto, Etiopía, Georgia, Ghana, Honduras, India, Madagascar, Mauritania, México, Namibia, Níger, Perú, Tanzania, Tailandia, Túnez y Yemen.

acogen Oficinas Regionales de la FAO) y las posibilidades de un diálogo y asesoramiento sustantivos en materia de políticas parecen ser limitados. Esta falta de peso se agrava por el hecho de que, en la mayoría de los casos, los PCT no están relacionados con temas y problemas estratégicos. La asistencia bilateral ha disminuido o se ha terminado debido a su condición de países de ingresos medios.

- b) Oficinas que, además de ocuparse de las actividades financiadas con cargo al Programa Ordinario de la FAO, participan también en proyectos del Programa de Cooperación FAO/Gobiernos (PCG) financiados por donantes bilaterales (por ejemplo, Bolivia, Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, Etiopía, India, Madagascar, Mauritania, Níger, Tanzania, Túnez y Yemen). Estos fondos bilaterales no son en general sustanciales (con la excepción de Madagascar y Yemen), que totalizaron como promedio unos 1,4 millones de USD por proyecto en el período 2001 a 2006, y proporcionan a las oficinas oportunidades de mayor visibilidad y acceso a los funcionarios gubernamentales. Los proyectos se determinan, en la mayoría de los casos, en función de los intereses de los donantes. La función de la FAO atañe a la gestión y movilización de recursos y consultores. No siempre resulta clara o importante su función técnica. No obstante, los datos sugieren que los proyectos en los que se solicita la participación de la FAO pertenecen a las esferas sustantivas en que la FAO goza de una competencia técnica reconocida.
- c) Las oficinas que, además de ocuparse de las actividades financiadas con cargo al Programa Ordinario de la FAO, participan en la ejecución de proyectos de FFU (por ejemplo, Egipto, Honduras, México y Namibia). Los recursos administrados por la FAO en estos países pueden ser muy considerables y proporcionar acceso directo a los funcionarios gubernamentales y al diálogo con ellos. No obstante, el tema y el contenido técnico de estos proyectos son determinados principalmente por el gobierno, y la función de la FAO está subordinada a la autoridad del gobierno local.

1001. Al disminuir los recursos financieros de la FAO, también han disminuido los fondos relativamente limitados que la FAO puede asignar de sus propios recursos para las actividades de campo²¹⁰. Esta situación ha obligado a la Organización en general y a los FAOR en particular a centrar la atención en buscar fondos externos para poder mantener un nivel razonable de presencia de programas en el país. Ello refuerza las cinco conclusiones generales que derivan con fuerza de las entrevistas realizadas en los países:

- a) Gran parte del tiempo y los esfuerzos de los FAOR se dedican a la búsqueda de financiación²¹¹ y una parte considerable de tales esfuerzos se han demostrado infructuosos. En consecuencia, los FAOR disponen de menos tiempo, inclinación y capacidad de influencia para desempeñar su papel en un equipo de las Naciones Unidas en el país y como asesor de los gobiernos sobre las políticas.
- b) Los puestos de FAOR se han dejado vacantes por largos períodos de tiempo. La tasa acumulativa de vacantes de puestos de FAOR por períodos superiores a ocho meses de 2003 al final de 2006 fue del 41 % - 22 % para períodos entre 8-12 meses y 19 % para más de un año (véase el Cuadro 6.5 a continuación). En muchos casos, estas interrupciones fueron cubiertas en parte por personal jubilado con carácter temporal, pero esta no es una solución adecuada para la

²¹⁰ Las consignaciones netas asignadas al Programa de Cooperación Técnica disminuyeron en un 8 % en términos reales entre 1994-95 y 2006-07.

²¹¹ En un encuesta realizada en el marco de la EEI entre el personal profesional técnico de la FAO se observó que el 65 % de los FAOR consideraba el apoyo para la movilización de recursos un servicio altamente solicitado por los países en desarrollo.

continuidad de un FAOR. El tiempo necesario para cubrir puestos vacantes de FAOR es más largo que para otros puestos debido a la necesidad de obtener la aprobación previa del candidato por el país anfitrión. No obstante, el hecho de dejar vacante los puestos permite a la FAO hacer frente al problema de insuficientes recursos presupuestarios para cubrir todos los costos.

Cuadro 6.5: Puestos de FAOR vacantes por más de 48 meses (2003-2006)

Más de 12 meses	Entre 8 y 12 meses	Entre 5 y 8 meses	Menos de 5 meses
19%	22%	17%	42%

- c) Los costos administrativos de algunas oficinas de la FAO en los países superan los gastos previstos en los programas (gastos con cargo al Programa Ordinario y gastos extrapresupuestarios). En más de la mitad de tales casos, la relación del costo efectivo de la oficina con respecto al gasto previsto en los programas se cifra en 0,5 o más (2006). Si esta situación persiste a lo largo del tiempo, se plantea la cuestión de la viabilidad de tales oficinas.
- d) En algunos casos por lo menos, el personal técnico de las oficinas subregionales no dispone de suficientes fondos para viajes con objeto de realizar su trabajo profesional, aunque se ha abordado esta cuestión en 2007 en el caso de las nuevas oficinas subregionales de África y Asia central. Lo mismo vale en general por lo que respecta a los FAOR en relación con el trabajo que han de realizar en los países a los que han sido asignados. Ello plantea la cuestión básica de la sostenibilidad del actual número de oficinas de la FAO y de cualesquiera posibilidades de ulterior ampliación.
- e) Como se ha demostrado ya claramente en el Capítulo 3, en muchos países el trabajo de la FAO en las oficinas descentralizadas consiste en una serie de proyectos dispersos, desconectados de la labor normativa de la Organización y sin ninguna relación con la misma. En el Capítulo 3 se subraya también que el gran volumen y la creciente importancia del GCP y de los FFU entraña el riesgo de que el programa de trabajo de la Organización se determina ahora en función de las prioridades de quienes proporcionan los fondos y la FAO ha perdido la capacidad de guiar el programa. Si la Organización continúa en esta dirección, la gobernanza, la planificación y las estructuras y mecanismos administrativos en su forma actual pueden resultar anticuados o innecesarios. Los programas de campo pueden regirse cada vez más en función de la capacidad de respuesta de la FAO a quienes disponen de recursos financieros, en vez de un sólido mecanismo de planificación y establecimiento de prioridades de acuerdo con sus ventajas comparativas.

Vínculos entre la Sede y las oficinas descentralizadas

1002. Como se ha señalado ya, en los últimos 12 años el personal de las oficinas descentralizadas aumentó ligeramente (en alrededor del 8 %), mientras que el personal de la Sede se ha reducido en un 34 %. Lo que es más importante, la proporción del personal total de la FAO ubicado en las oficinas descentralizadas ha aumentado durante el mismo período del 28 al 39 %.

Cuadro 6.6: Personal efectivo con cargo al presupuesto del Programa Ordinario por lugar de destino				
Ubicación	Departamento	31-dic.-94	31-dic.-06	Variación
Sede de la FAO	Administración y Finanzas/Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF)	608	470	-22,7 %
	Agricultura y Protección del Consumidor (AG)	496	217	-56,3 %
	Económico y Social (ES)	387	145	-62,5 %
	Pesca y Acuicultura (FI)	168	111	-33,9 %
	Forestal (FO)	129	72	-44,2 %
	Asuntos Generales e Información/Conocimiento y Comunicación (KC)	402	201	-50,0 %
	Oficina del Director General (ODG)	120	127	5,8 %
	Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente (NRM)		93	
	Desarrollo/Cooperación Técnica (TC)	258	258	0
	Total	2 568	1 694	-34,0 %
	Sede como % del personal total	72 %	61 %	-11,0 %
Oficinas descentralizadas	Oficinas en los países	682	631	-7,5 %
	Divisiones mixtas/Oficinas Subregionales	20	98	+79,6 %
	Oficinas de Enlace	28	37	+32,1 %
	Oficinas Regionales	277	313	+13,0 %
	Total	1 007	1 079	+7,1 %
	Oficinas descentralizadas como % del personal total	28 %	39 %	+11,0 %

Las Oficinas Regionales (OR)

1003. Las Oficinas Regionales son los centros de coordinación de la FAO para abordar problemas y desafíos de desarrollo importantes que rebasan los límites nacionales en cualesquiera de las cinco regiones especificadas. Cabe incluir entre ellos cuestiones relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria regionales tales como las plagas transfronterizas, el suministro y la utilización del agua, la sostenibilidad del medio ambiente, las prácticas y los derechos pesqueros y el comercio. Las Oficinas Regionales desempeñan también las funciones de secretaría para la organización de las Conferencias Regionales. Desde 1994, el modelo de descentralización a oficinas regionales ha sido desigual. Mientras los presupuestos para todas las oficinas han disminuido en términos generales, los niveles de dotación de personal se han mantenido parecidos o se han aumentado (véase el Cuadro 6.7). El aumento ha tenido lugar a expensas de los recursos distintos de los del personal (véase el Cuadro 6.8) y de una reducción de grado de los puestos (véase el Cuadro 6.9). Ello ha determinado una reducción de los costos de personal en términos reales (véase el Cuadro 6.7), pero ha dado lugar a la contratación de personal de menor calificación para la labor de asesoramiento superior con los gobiernos.

Cuadro 6.7: Recursos humanos y financieros para las Oficinas Regionales						
Oficinas Regionales	Número efectivo de funcionarios previsto en el presupuesto (al final de año)		Programa Ordinario de la FAO (en miles de USD a los precios de 1994)		Coficiente USD/Personal	
	1994	2006	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
	Oficina Regional para África	63	62	16 154	12 737	256,4
Oficina Regional para Asia y el Pacífico	78	107	14 402	13 658	184,6	127,6
Oficina Regional para Europa	12	12	3 932	2 900	327,7	241,7
Oficina Regional para América Latina y el Caribe	74	69	12 765	12 403	172,5	179,8
Oficina Regional para el Cercano Oriente	50	63	11 000	9 813	220	155,8
Total	277	313	58 253	51 511	210,3	164,6

Cuadro 6.8: Recursos de personal y distintos de los de personal - Oficinas Regionales				
Oficinas Regionales	Costos de personal		Costos distintos de los de personal	
	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
Oficina Regional para África	68 %	73 %	32 %	27 %
Oficina Regional para Asia y el Pacífico	68 %	84 %	32 %	16 %
Oficina Regional para Europa y Asia Central	68 %	85 %	32 %	15 %
Oficina Regional para América Latina y el Caribe	76 %	81 %	24 %	19 %
Oficina Regional para el Cercano Oriente	67 %	78 %	33 %	22 %
Total	70 %	80 %	30 %	20 %

Cuadro 6.9: Personal profesional de las Oficinas Regionales por grado (Personal efectivo previsto en el presupuesto)			
Grado	31 dic. 1994	31 dic. 2006	% de variación
ADG	3	4	33%
D-2	2	1	-50%
D-1	3	4	33%
P-5	43	43	0%
P-4	32	47	47%
P-3	1	10	1000%
P-2	2	5	150%
Total	86	114	33%

1004. En el curso de su trabajo en los países, la EEI visitó todas las Oficinas Regionales. Realizó asimismo una encuesta mediante cuestionario con todos los gobiernos abarcados por las Oficinas Regionales. El resultado indica que en general se asigna un valor bajo al trabajo de las Oficinas Regionales²¹². Los proyectos regionales, distintos de los relativos a las enfermedades transfronterizas y las emergencias, no gozaban de una elevada consideración por parte de estos gobiernos²¹³. Las visitas de la EEI a las Oficinas Regionales confirmaron que estas se enfrentan con una serie de graves problemas y limitaciones para la realización de sus trabajos:

- a) Las Oficinas Regionales no disponen de los recursos humanos y financieros necesarios para mantenerse adecuadamente informados sobre los acontecimientos regionales y mundiales y sobre las tendencias que afectan a la alimentación y la agricultura en la región.
- b) Los Representantes Regionales disponen de autoridad administrativa con respecto a los especialistas ubicados en la Oficina Regional, pero deben negociar y acordar con la división técnica patrocinadora sobre los planes relativos a los trabajos técnicos.
- c) La función de las Oficinas Regionales en la elaboración del programa de campo para los países se limita al asesoramiento técnico y normativo proporcionado por los funcionarios regionales.
- d) La falta de autoridad institucional efectiva reduce la capacidad de la Oficina Regional de vigilar la calidad y puntualidad de las actividades de campo y de asegurar la coordinación general a nivel regional. El Representante Regional dispone de poca autonomía para viajar o establecer acuerdos de cooperación con los gobiernos y otras organizaciones y de ninguna responsabilidad de gestión directa para contratar, evaluar, promover o despedir a personal profesional de los FAOR o de otras procedencias en la región.
- e) Las Oficinas Regionales participan sólo marginalmente en los debates y las decisiones relacionadas con la gestión, el establecimiento de prioridades y la ejecución de los trabajos normativos. Asimismo, aunque los Representantes Regionales son teóricamente miembros del Consejo de Dirección, no tienen oportunidades de participar. No asisten a la Conferencia de la FAO y, si bien se ha registrado recientemente una mejora, sus visitas a la Sede son muy poco frecuentes.

1005. En resumen, la falta de autoridad institucional efectiva de la Oficina Regional diluye sus oportunidades de ejercer un liderazgo político, intelectual y de gestión respecto de la labor de la Organización en la región. La EEI concluye que los mandatos, las funciones y la autoridad asignados a las Oficinas Regionales requieren un nuevo examen fundamental para que puedan continuar. Este examen de la función de las Oficinas Regionales debe constituir parte de un examen en profundidad de toda la arquitectura de la FAO. A tal fin se ha de tener en cuenta la evolución de las diferentes disposiciones institucionales en las regiones, las nuevas necesidades y oportunidades con que se enfrentan los Estados Miembros en el sector agrícola, así como las conclusiones de las visitas de la EEI a los países. Dicho examen completo debería tener en cuenta también la mejor forma de ajustar la arquitectura de la FAO- y sus costos -a la reforma de todo el sistema de las Naciones Unidas y a su iniciativa "Unidos en la acción" en los países.

²¹² En una escala de 1 (bajo) a 4 (alto), el nivel general de satisfacción respecto de las Oficinas Regionales en los países se puntuó en 2, registrándose el más alto en el Cercano Oriente (3) y el más bajo en África (1).

²¹³ La puntuación media otorgada al valor de los proyectos regionales en los países fue de 2. La puntuación mayor se registró en Asia (3) mientras que en las demás regiones fue de 2.

Oficinas Subregionales

1006. Las Oficinas Subregionales se crearon para respaldar la labor técnica de los FAOR y proporcionar a la FAO la capacidad de responder más rápida y eficazmente a las solicitudes de asesoramiento técnico de los gobiernos. Habían de prestar ayuda también a las organizaciones regionales y subregionales. De acuerdo con la propuesta formulada por la Evaluación independiente de la descentralización realizada en 2004²¹⁴, y aceptada en principio por la Administración de la FAO, los grupos técnicos de las Oficinas Subregionales deberían estar integrados por un amplio número de especialistas con conocimientos de las políticas y estrategias, según fuera apropiado para la subregión en cuestión.

1007. Actualmente se están examinando las relaciones de estas oficinas con los departamentos técnicos de la FAO. La EEI se muestra favorable a la aplicación plena de la decisión de otorgar a las oficinas la autonomía en la utilización de su personal técnico y el establecimiento de la principal línea de rendición de informes al Representante Regional²¹⁵. En el período en que la EEI visitó los países, no se habían realizado todavía estos cambios y los problemas de las Oficinas Regionales señalados anteriormente se aplican también a las Oficinas Subregionales. La proporción de los presupuestos para el personal distintos de los relativos a los recursos ajenos a los de personal (p. ej. para viajes, contratación flexible de expertos del lugar, etc.) han aumentado en forma constante del 69 % en 1994-95 al 73 % en 2006-07, lo cual indica que el personal dispone actualmente de menos dinero para trabajar con los países. La misma situación se aplica en las oficinas regionales, en que en algunos casos la proporción es ahora de hasta el 80 %.

1008. La EEI acoge con satisfacción la decisión de la Administración de abril de 2007 de asignar a las Oficinas Subregionales la responsabilidad rectora en materia técnica y operacional para los proyectos y las instrucciones correspondientes respecto de las líneas de rendición de informes y las atribuciones²¹⁶. Es todavía, sin embargo, demasiado prematuro para determinar los efectos y la eficacia de esta habilitación reciente de las Oficinas Subregionales para "coordinar" los trabajos a nivel subregional.

1009. En la reevaluación fundamental propuesta de la arquitectura general, debería tenerse en cuenta el hecho de que, con la globalización, se han definido mejor las subregiones, han obtenido mayor homogeneidad y, en muchos casos, han elaborado acuerdos comerciales y mecanismos institucionales para la integración política y económica. Las organizaciones subregionales están ayudando a crear sólidos vínculos institucionales entre países y a reforzar los procesos de integración subregional. Se están abordando en forma creciente con la colaboración subregional las cuestiones relativas a los bienes públicos mundiales (p.ej. el acceso a la información y la tecnología, la protección y recuperación del medio ambiente y la biodiversidad). La FAO cuenta actualmente con nueve Oficinas Subregionales. Ello podría aportar a la Organización grandes ventajas comparativas para crear vínculos con las iniciativas subregionales y desempeñar una función directiva al respecto. Sin embargo, para que la ventaja se verifique plenamente, la EEI está convencida de que es indispensable realizar una reevaluación y un reajuste básicos de toda la arquitectura.

Oficinas en los países

1010. Los FAOR se crearon en 1976 a partir de un concepto anterior de Asesor superior de agricultura (SAA) de la FAO, cuyos costos se compartían inicialmente con el PNUD y estaban ubicados en las oficinas del PNUD. Actualmente son 73 los puestos de FAOR aprobados en el presupuesto (excluidos los FAOR con dualidad de funciones en las Oficinas

²¹⁴ FAO. 2004. Evaluación independiente de la descentralización de la FAO. PC 92/6a, FC 108/18.

²¹⁵ Véase el documento PC 94/3 página 12.

²¹⁶ Véase el Proyecto de Circular del Programa de Campo, April de 2007.

Regionales y Subregionales). Una de las consecuencias del traslado de la mayoría de los SAA de las oficinas del PNUD a locales independientes ha sido la de incrementar la necesidad de personal de apoyo local²¹⁷, aunque alrededor del 17 % del personal de las oficinas en los países lo proporcionan los gobiernos con arreglo al acuerdo concertado con el país anfitrión. Durante el decenio de 1990 el número de oficinas en los países aumento en un 23 %, mientras que la financiación disponible para su funcionamiento disminuyó en alrededor del 30 %²¹⁸ (véase el Cuadro a 6.10).

Cuadro 6.10: Consignaciones netas de las Representaciones de la FAO (a precios en USD de 1994)					
1994-95	1996-97	1998-99	2000-01	2002-03	2004-05
63 363	59 658	56 528	50 049	48 138	45 278

1011. Los principales cambios en las oficinas en los países han consistido en que la FAO ha sustituido funcionarios profesionales de programas y servicios administrativos de contratación internacional con funcionarios de contratación nacional (FCN) y ha reclasificado los puestos de FAOR a un grado inferior. El número de puestos de nivel de director de los FAOR ha disminuido de 52 en 1995 a 35 en 2006.

Cuadro 6.11: Recursos humanos y financieros para las oficinas en los países					
Número efectivo de personal previsto en el presupuesto (al final de año)		Programa Ordinario de la FAO (en miles de USD a precios de 1994)		Coeficiente USD/Personal	
1994	2006	1994/95	2006/07	1994/95	2006/07
682	631	60 815	44 809	89,2	71,0

1012. En función de los recursos financieros involucrados, hay actualmente cinco tipos de oficinas en los países:

- plenamente dotadas de personal, integrado por un FAOR con el personal de apoyo correspondiente (73);
- ubicadas en la Oficina Regional o Subregional (11);
- aquellas en que los FAOR están acreditados ante un país pero desempeñan sus funciones desde otro país de la región (36, de las cuales 7 con el apoyo de personal de la FAO en los países - Asistente de FAOR y 29 por un corresponsal nacional);
- aquellas en que se dispone de un Oficial técnico destacado (10);

²¹⁷ Tomando a Kenya como ejemplo, en 1980 el SAA contaba con el apoyo de 2 funcionarios internacionales y 4 locales. Para 2006 los 2 funcionarios internacionales fueron sustituidos por funcionarios de contratación nacional pero aumentó a 8 el personal de apoyo local. Actualmente, como en 1980, Kenya proporciona apoyo administrativo para Somalia así como las operaciones que se llevan a cabo en la región meridional de Sudán.

²¹⁸ FAO. OCD 2003. Una evaluación de las funciones y recursos de los Representantes de la FAO – Un examen de gabinete, .

- e) aquellas en que se dispone de un Oficial gubernamental de enlace (corresponsal nacional) pero no es funcionario de la FAO (5)²¹⁹.

1013. El costo medio de una oficina en un país plenamente dotada supera los 485 000 USD, mientras que el otros tipos de costos varían entre 8 000 USD y 195 000 USD (véase el Cuadro 6.12).

Cuadro 6.12: Costo medio de una oficina en un país por tipo de oficina (excluidos los gastos de seguridad)	
Tipo de oficina de país	Costo medio de las oficinas en los países en 2006 Miles de USD (excluida la seguridad)
Representaciones en los países plenamente dotadas de personal integrado por un FAOR y el personal de apoyo correspondiente (excluidas las ubicadas en Oficinas Regionales o Subregionales)	487
Oficinas en los países ubicadas en Oficinas Regionales o Subregionales	195
Países cubiertos por acreditación doble/múltiple con un Asistente de Representante de la FAO o un Corresponsal nacional	23
Oficinas en los países con un Oficial técnico destacado	120 ²²⁰
Oficinas en los países con corresponsales nacionales y sin un FAOR	8

1014. Los FAOR han centrado históricamente su labor en prestar apoyo a las operaciones de proyectos nacionales y establecer un canal de comunicaciones entre los gobiernos y la FAO. En un estudio interno de la FAO, se preguntó a los FAOR que puntuaran la importancia de sus funciones²²¹ en una escala de 1 a 10. Los resultados fueron los siguientes²²²s.

Cuadro 6.13: Importancia relativa autoevaluada de las funciones de los FAOR	
Función	Importancia
Enlace con el gobierno y los asociados	10
Gestión y administración de la Oficina	8
Canalización/coordiación de los recursos de la FAO	7
Funciones de responsable de presupuesto	5
Vigilancia y ejecución de proyectos	5
Presentación de informes sobre las novedades en los países	4
Colaboración en el marco del sistema de las Naciones Unidas	3
Asistencia en situaciones de emergencia	3
Fomento y promoción de la imagen de la FAO	2

²¹⁹ Ibid, Cuadro 8.

²²⁰ Costo completo de un funcionario de categoría profesional.

²²¹ El estudio no incluyó la referencia a las funciones de apoyo en materia de políticas que pudieran ejercer los FAOR.

²²² Una evaluación de las funciones y los recursos de las Representaciones de la FAO, pág. 4.

1015. En el examen de la FAO de 1989 se declaró que "No se ha utilizado adecuadamente la función potencialmente más amplia del Representante de la FAO de prestar asistencia a los gobiernos en elaborar opciones de política con una interacción sustantiva con los ministerios competentes y utilizando la experiencia y capacidad mundial de la FAO."²²³ De hecho, la prestación de apoyo en materia de políticas a los países no figura entre las funciones de los FAOR y sobre la base de las conclusiones de las visitas de la EEI a los países, sigue vigente esta situación.

1016. En 2007 la Organización publicó directrices para la selección de Coordinadores Subregionales y de FAOR, y se ha introducido también un Sistema de gestión de la evaluación del rendimiento para los FAOR. Las disposiciones respecto de las competencias de los FAOR²²⁴ (véase también el Capítulo 8 para un examen más detallado de las disposiciones respecto de las competencias) cuando se realizó esta EEI era que debían desempeñar cuatro funciones: representar a la FAO; asegurar un programa de campo eficaz; facilitar y coordinar las operaciones de emergencia; y administrar la oficina en el país. Conforme se examina en el Capítulo 8, se observan importantes lagunas en esta lista de competencias. Entre ellas cabe indicar las siguientes: la necesidad de i) previa experiencia internacional (es decir, fuera del país de origen) por lo menos en uno de los principales sectores técnicos de actividades pertinentes de la FAO; y ii) amplio conocimiento de la FAO, de sus programas, capacidades, limitaciones, de las cosas que realiza bien y las que realiza no tan bien. Es asimismo muy importante la experiencia en materia de políticas.

1017. De los exámenes realizados en las visitas a 23 países en desarrollo, la conclusión de la EEI es que el conocimiento detallado de la FAO es probablemente la competencia más importante para un FAOR eficaz. Sin esta aptitud, la persona en cuestión simplemente no puede representar bien a la Organización, ni puede encuadrarla como un asociado en el marco de 'Una sola ONU' u otras asociaciones en el país y no podrá trabajar con credibilidad con las autoridades nacionales en formular el marco de prioridades para el país que se ajusten a las ventajas de la FAO. Con todo, la EEI observó que el 65 % de los actuales FAOR tenía poca o ninguna experiencia precedente relacionada con la FAO antes de ser nombrado FAOR. Muchos de los FAOR entrevistados consideran esta falta de conocimiento de la FAO como su mayor impedimento. Consideraron insuficiente el programa de orientación de 2-3 semanas impartido en la Sede antes de asumir sus responsabilidades.

1018. Se plantea también la cuestión respecto a la eficacia en función de los costos de los FAOR a lo largo del tiempo. Es difícil asignar un valor a todo el trabajo emprendido por los FAOR, en particular a las actividades relacionadas con el asesoramiento para las políticas en el país y la labor promotora de la FAO. No obstante, puede calcularse una medida aproximada comparando los costos relativos de los FAOR con la magnitud del programa de asistencia técnica (TA) que administran por cuenta de la FAO.

²²³ Examen de determinados aspectos de los objetivos y las operaciones de la FAO, Parte II – Informe del Grupo de Expertos sobre las operaciones de campo de la FAO, párr. 61.

²²⁴ Perfil de competencias de un FAOR, noviembre de 2005.

Cuadro 6.14: Costos de las oficinas de la FAO en los países y gastos con cargo al Programa de Campo²²⁵ (2006)			
Región	Costos de las oficinas	Gastos del Programa de Campo	Coefficiente de gastos del Programa de Campo/costos de las oficinas
África	31 %	69 %	2,3
Asia	17 %	83 %	4,9
Caribe	50 %	50 %	1,0
Europa	12 %	88 %	7,6
América Latina	16 %	84 %	5,3
Cercano Oriente	18 %	82 %	4,5
Pacífico	9 %	91 %	10,0
Global	22 %	78 %	3,5

1019. En 2006, la relación media de los costos de las oficinas en los países respecto del gasto del Programa de Campo fue de 22:78 lo cual representa casi el doble del de la UNESCO (12:88), por ejemplo.

1020. La EEI observó también que los Representantes de la FAO disponen de menos atribuciones delegadas que sus contrapartes en otras organizaciones multilaterales, entre ellas dos organizaciones de las Naciones Unidas²²⁶. La evaluación de la descentralización de la FAO de 2004 llegó a conclusiones análogas, aunque clasificó a la ONUDI a la par con la FAO en aquella época.

1021. Es también muy limitada la función de los FAOR en cuanto a la ejecución de proyectos regionales. En algunos casos, los FAOR desconocían los proyectos regionales que se estaban emprendiendo en sus países de acreditación. Rara vez los FAOR habían asistido a las Conferencias Regionales bienales, ni habían participado en su preparación o su seguimiento.

1022. Los FAOR no están aplicando todas las facultades que se les han delegado, debido en parte a una falta de claridad respecto de las atribuciones exactas delegadas. El Fondo del PCT en 2001 permitió a los FAOR utilizar tales fondos hasta una cuantía máxima de 10 000-15 000 USD (cuando lo aprobara también el gobierno) para contratar consultores nacionales. Dicha cuantía se aumentó en 2006 a 200 000 USD por bienio para gastos de consultoría, capacitación y de otro tipo en el país. Este aumento podría mejorar en alguna medida la importancia y eficacia de los FAOR. Si bien ha pasado ya más de un año desde que se aumentó el límite²²⁷, son menos de 20 los FAOR que han solicitado financiación en una cuantía cercana a la cantidad máxima de 200 000 USD.

1023. Casi todos los que respondieron a los cuestionarios manifestaron el deseo de aprovechar el Fondo del PCT, pero indicaron que tropezaban con considerables problemas respecto de su utilización. Una encuesta mediante cuestionario dirigida a todos los FAOR

²²⁵ Se excluye todo el gasto (oficinas y programas) relativo a los proyectos de emergencia, que es administrado por una unidad separada, así como los costos de seguridad.

²²⁶ UNESCO, OMS, OCDE y FMI.

²²⁷ FPC 2006/02, mayo de 2006.

(que obtuvo un 80 % de respuestas) indicó que la utilización de fondos del PCT de hecho seguía siendo frenada todavía por causa de las aprobaciones de la Sede. Se mostraban también reacios a solicitar el uso del fondo debido a los requisitos de aprobación, en particular respecto de la posible utilización de consultores internacionales. Además, más de la mitad de los que respondieron consideró inapropiada la limitación de que el Fondo no pudiera utilizarse para ninguna forma de capacitación o para visitas fuera del país. La EEI entiende que la razón de la restricción sobre capacitación y visitas fuera del país es para evitar abusos y presiones políticas para la financiación de viajes internacionales por la FAO. La EEI sugiere que en vez de imponer limitaciones *ex ante*, la FAO debería asegurarse de la competencia del FAOR y establecer sistemas de gestión de recursos humanos para que las personas se hagan responsables de sus actos.

1024. La EEI comparte la conclusión del Examen Independiente del PCT de que el PCT debería mantener la actual proporción del presupuesto de la FAO. Está de acuerdo en que el PCT debería seguir utilizándose para la prestación de asistencia impulsada por la demanda y que el oficial designado para el país (generalmente un FAOR) debería disponer de plena autoridad para utilizar el mecanismo del PCT y en consulta con el Representante Regional acordar la utilización de recursos del PCT con el gobierno, en consonancia con el marco nacional de prioridades a plazo medio acordado.

1025. Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, resulta claro que las oficinas de la FAO en los países se enfrentan con varios problemas y dificultades, los más importantes de los cuales son:

- a) La dependencia de la FAO de la financiación externa, la ausencia de una estrategia unificadora²²⁸, y los bajos niveles de autoridad delegada han producido a menudo una cultura relativa a las oficinas en los países que consiste en prestar servicio a una serie de proyectos de poca repercusión y de poca importancia estratégica²²⁹.
- b) Esta dependencia se opone a la prestación de cooperación técnica basada en la gestión de capacidades y conocimientos especializados. En la mayoría de los casos, se observa un bajo nivel de participación de la FAO en la reflexión sobre cuestiones estratégicas y el diálogo sobre políticas en los países.
- c) En las oficinas en los países en que el FAOR desempeña también la función de oficial técnico, puede realizar pocos trabajos técnicos fuera del país de asignación.
- d) Durante las visitas de la EEI a los países la opinión dominante de los gobiernos nacionales y otras partes interesadas era que las oficinas en los países funcionaban principalmente como unidades de gestión de proyectos con pocas atribuciones de adopción de decisiones y muy escasos recursos técnicos o financieros.
- e) Las actividades de la FAO tienen en general poca visibilidad y pocos vínculos con el sector privado, las ONG, las asociaciones de agricultores, las instituciones de investigación y otros sectores de la sociedad civil (véase el Capítulo 5).
- f) estas limitaciones a nivel de países alimentan la constante percepción generalizada de la FAO de ser un socio poco disponible con respecto a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de tener una débil cultura de colaboración institucional y de participación en redes, si bien esta percepción es en gran parte anticuada e infundada por lo que respecta a la Organización en su conjunto;
- g) Los problemas en la aplicación de los principios respecto de las contribuciones de los gobiernos anfitriones a los gastos de funcionamiento de las oficinas en los países, en

²²⁸ Una fase experimental de formulación de Marcos de prioridad nacionales a plazo medio (MPNMP) comenzó en septiembre de 2005 y comprende 29 países de África, América Latina y el Caribe, el Cercano Oriente y Asia.

²²⁹ Se comunicó esta opinión en al menos el 70 % de las visitas a los países (16).

efectivo y en especie, y la falta de políticas sobre las medidas que han de adoptarse cuando las contribuciones de los gobiernos han acumulado atrasos considerables. Los atrasos pendientes de los gobiernos anfitriones para con la FAO ascienden actualmente a un total de más de 4 millones de USD.

1026. Cuando se realizaron las visitas a los países, los FAOR disponían sólo de un control limitado sobre la asignación de recursos en sus oficinas. Como se ha descrito anteriormente, se mostraban a menudo reacios a utilizar las facultades delegadas en ellos. Los trabajos normativos se deciden y los PCT se aprueban en la Sede. En consecuencia, los incentivos ofrecidos a los FAOR se inclinan hacia la preparación y la ejecución de proyectos que presentan buenas posibilidades de financiación y no hacia los intentos de definir un programa de trabajo orientado en función de las prioridades de estratégicas acordadas con las autoridades del país y en el marco de los límites de las competencias y prioridades generales reconocidos de la FAO. Análogamente, la labor normativa y de asesoramiento no es muy importante y la FAO muestra, en general, una débil participación en los debates estratégicos y de políticas en los países. Incluso en los países en que se está llevando a cabo el experimento 'Unidos en la acción' de las Naciones Unidas, y a favor del cual la FAO está aportando la colaboración más plena posible, la Organización encuentra dificultades en ser considerada como protagonista seria debido a la escasez de sus recursos.

Líneas de rendición de informes

1027. Las visitas de la EEI a los países proporcionaron un panorama preocupante respecto de las relaciones entre la Sede, las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales y las oficinas en los países. Se han comenzado a introducir algunos cambios sobre la base de la evaluación de la descentralización incluida la rendición de informes de las Oficinas Subregionales al Representante Regional. Este cambio ha tenido lugar en abril de 2007, tras las visitas de la EEI a las oficinas descentralizadas y no estamos, por lo tanto, en condiciones de hacer observaciones sobre la eficacia de esta medida o del alcance de su aplicación práctica. Sin embargo, el cambio es alentador y plenamente en la dirección correcta. No obstante, los FAOR continúan rindiendo informes a la Sede. Por otra parte, durante las visitas de la EEI a los países la opinión unánime de todas las partes interesadas de las regiones, incluido del propio personal de la FAO y sus principales asociados, era que las estructuras de la FAO en los países están profundamente fragmentadas y por debajo del nivel óptimo y que la adopción de decisiones en medida abrumadora centralizadas sobre las operaciones emprendidas en los países ha producido una burocracia onerosa y una grave pérdida de capacidad efectiva de responder a las necesidades y las oportunidades. A pesar de las medidas recientes, incluida una serie de aprobaciones administrativas que se han delegado en los representantes subregionales, que la EEI aplaude, los cambios deberán ir considerablemente más allá de lo actualmente previsto, si se quieren corregir los numerosos desequilibrios detectados.

1028. El apoyo técnico proporcionado desde la Sede a las oficinas en los países se limita a visitas muy poco frecuentes y breves de expertos, y que se concentran principalmente en un limitado número de PCT. El Fondo del PCT, aunque representa un avance considerable hacia la flexibilidad (véase el Capítulo 3), mantiene todavía limitaciones innecesarias, por ejemplo para la contratación de expertos internacionales se requiere todavía el visto bueno del Director General.

1029. Además del proceso largo, engorroso y centralizado de aprobación de los proyectos, la Sede mantiene todavía pleno control del nombramiento, asignación, evaluación y despido del personal profesional.

1030. Los factores mencionados anteriormente continúan ejerciendo importantes repercusiones en el rendimiento y la eficacia de la Organización y en su importancia para los procesos de formulación de políticas en los países o a nivel regional. Reduce también el atractivo de la FAO como asociado en el desarrollo y repercute negativamente en la eficacia

en función de los costos de la FAO. La actual situación presupuestaria, la capacidad deteriorada de proporcionar apoyo técnico, el elevado costo de tal apoyo y las actuales disposiciones para la adopción de decisiones son, todos ellos, aspectos que contribuyen a una situación en que las oficinas de la FAO en los países se encuentran en gran parte desconectadas de la Organización en términos estratégicos y programáticos y reciben poco apoyo sustantivo.

1031. Con análogas limitaciones de recursos, otros organismos especializados como la OMS, la UNESCO y la OIT han logrado simplificar la estructura y las líneas de rendición de informes entre sus respectivas sedes y oficinas descentralizadas. La OMS se caracteriza por una estructura de la Sede que agrupa los programas bajo la gestión de pocos directores superiores. Estos son generalmente responsables de las actividades normativas, mientras que las Oficinas Regionales relativamente independientes se ocupan más bien de las actividades operacionales. Es más, la OMS se propone destinar el 70 % de sus recursos totales a los países y las regiones para el final del bienio en curso. La OMS cuenta con una presencia sustancial de oficinas en los países para ocuparse de la asistencia técnica. La UNESCO ha racionalizado su estructura de oficinas en los países, eliminando muchas de ellas, tras una evaluación que indicó que disponía de unidades demasiado pequeñas e insuficientemente financiadas, con la consiguiente duplicación de actividades e ineficiencia²³⁰. Ahora ha adoptado una estructura basada en el concepto de oficinas subregionales que prestan servicios a grupos de Estados Miembros. La OIT dispone de oficinas regionales y subregionales y menos de 50 oficinas en los países.

1032. Para resumir, los principales componentes estructurales de la organización de la FAO en los países (los departamentos técnicos en Roma, las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales, y las oficinas en los países) se hallan actualmente gravemente fragmentadas. Una consecuencia evidente de esta situación es que se reducen en gran medida los beneficios posibles del trabajo en equipo entre las unidades y las disciplinas para lograr los plenos beneficios de los múltiples sectores de ventaja comparativa de la FAO – que deberían constituir uno de los principales valores de la Organización.

Conclusiones sobre la estructura de las oficinas descentralizadas de la FAO

1033. En opinión de la EEI, emergen dos conclusiones fundamentales de la evaluación anterior por lo que respecta a la infraestructura de oficinas descentralizadas de la FAO.

1034. En primer lugar, **la FAO necesita disponer de una sólida presencia fuera de Roma**, para lograr la importancia, los resultados y las repercusiones que todos los miembros deberían exigir correctamente de ella. La EEI no tiene dudas acerca de esta conclusión. La misión principal de la FAO es asegurar la disponibilidad de conocimientos mundiales pertinentes y necesarios sobre la alimentación y la agricultura y los medios de aprovecharlos. Estos conocimientos se ponen a disposición de los interesados como un bien público internacional. Como se ha venido repitiendo a lo largo de este informe, todo debate sobre la función de la FAO en términos de función normativa frente a operacional es un debate falso e intelectualmente distorsionado. La FAO debe ocuparse de la cadena que produce un bien mundial, asegurar su disponibilidad en forma adecuada para quien lo necesita, y abordar los medios de aplicar ese bien en beneficio de la humanidad. Para ello, la FAO necesita una sólida presencia fuera de Roma.

²³⁰ Informe de la Dependencia Común de Inspección 2000/4 – para 2004 se habían cerrado 28 oficinas por lo menos.

1035. No quiere decir, sin embargo, que tal presencia tiene que ser física o que se pueda lograr solamente mediante la ubicación de un empleado de la FAO. Las conexiones, las redes y el hecho de 'estar presente' pueden lograrse de muchas maneras, particularmente en el mundo globalizado y tecnológicamente conectado de hoy día. La cuestión no es si la FAO necesita una presencia sólida, sino más bien **cuál es la mejor forma de lograrla y con cuáles medios.**

1036. En segundo lugar, si bien se están introduciendo ya muchos cambios, **la actual infraestructura de la FAO orientada a una fuerte presencia de la FAO fuera de Roma no está funcionando satisfactoriamente.** El sistema no funciona sistemáticamente, las piezas no engranan bien; y los datos señalan claramente unas relaciones de costo-beneficio insostenibles. El presupuesto disponible no es suficiente para que las oficinas funcionen apropiadamente. Los principales componentes estructurales de la organización de las actividades de la FAO en los países (los departamentos técnicos en Roma, las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales, y las oficinas en los países) se encuentran actualmente desconectadas; no comparten una estrategia de desarrollo o un marco de programas comunes; y las líneas de autoridad entre los componentes no son claras. Los mandatos, las funciones y las autoridades del sistema requieren un nuevo examen y ajuste fundamentales.

Recomendaciones sobre la estructura de las oficinas descentralizadas

1037. **Recomendación 6.19 - Es necesario restablecer el equilibrio entre la Sede y las oficinas descentralizadas, adoptando en particular un cambio radical en la estructura institucional, el modelo de actividades y los procesos de adopción de decisiones de la FAO, con objeto de reubicar la institución y dotarla de vínculos eficientes y eficaces con los países y las regiones. Además, no deberían efectuarse nuevas transferencias netas de recursos de la Sede a las oficinas descentralizadas mientras no se haya asegurado la suficiencia de recursos.**

1038. En las secciones anteriores de este informe se han proporcionado pruebas de las líneas confusas de autoridad y funciones entre la Sede y las oficinas descentralizadas. Como resulta claro del análisis de la EEI relativo a la actual estructura institucional de la FAO, se plantean considerables problemas que obstaculizan su eficiencia y eficacia. Los problemas estructurales derivan en parte de una uniformidad inflexible en la estructura tanto de la Sede como de las oficinas descentralizadas. Las características estructurales de las relaciones entre la Sede y su presencia en los países están gravemente fragmentadas. La estructura de adopción de decisiones altamente centralizada, el bajo nivel de las facultades delegadas, y la falta de comunicación entre las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales y las oficinas en los países son, todos ellos, problemas que causan una grave pérdida de capacidad efectiva de responder a las necesidades y oportunidades. Si no se realizan nuevos esfuerzos importantes para abordar y resolver los problemas, éstos continuarán menoscabando el rendimiento y la credibilidad de la Organización, y conducirán a su ulterior marginación.

1039. La EEI no considera que pueda aplicarse una solución única y uniforme para todas las regiones. Las estructuras deberían reflejar los diferentes niveles de desarrollo así como diversos aspectos que caracterizan el panorama alimentario y agrícola de cada región. La estructura que proponemos para la FAO introduce variaciones en las regiones, las subregiones y los países. Algunos elementos pueden ser aplicables a todas las regiones, y otros deberán responder a estas situaciones diferentes. Se proponen criterios para ayudar a adoptar las decisiones apropiadas en cada caso.

1040. Como se ha señalado anteriormente, la EEI ratifica plenamente el principio de una presencia más sólida y más eficaz en los países así como una descentralización ulterior de funciones y atribuciones de la Sede a las oficinas en los países. **La conclusión central de la EEI a este respecto es que para que sean pertinentes, creíbles, y obtengan importantes repercusiones de desarrollo, las medidas ulteriores que se adopten en este proceso de**

reforma deben abordar primero toda una serie de cuestiones: la delegación efectiva de atribuciones; la revisión de los criterios de competencia para los FAOR; la estructura organizativa, los mecanismos de adopción de decisiones, las líneas de comunicación, los recursos técnicos y financieros, las funciones y los procedimientos, los requisitos de masa crítica y de medios para los fines. En este capítulo hemos ofrecido algunas sugerencias, opciones y criterios sobre cómo abordar estos problemas.

1041. **Recomendación 6.20 - Una función nueva y clara para las Oficinas Regionales:** El número y la ubicación de las actuales Oficinas Regionales se mantienen invariados en la estructura institucional que proponemos. Sus funciones se simplificarán y se centrarán más bien en el análisis y el asesoramiento sobre políticas. Dispondrán de mayor autonomía y poderes de adopción de decisiones. Todo el personal profesional de las Oficinas Regionales rendiría informes a los Representantes Regionales y no a sus respectivas divisiones en la Sede. Las Oficinas Regionales asumirían responsabilidades de primera línea y se harían cargo de la elaboración de estrategias y programas en el ámbito de sus regiones. Se establecerían líneas de rendición de informes para que los coordinadores de las Oficinas Subregionales y los FAOR rindan informes al Representante Regional tanto de los aspectos funcionales como los administrativos. Los coordinadores subregionales no tendrían responsabilidades administrativas respecto de las oficinas en los países. Si bien rindan informes al Representante Regional, todo el personal de campo profesional debería mantener un intercambio habitual de conocimientos y de comunicación con los colegas técnicos de la Sede y de otras oficinas descentralizadas para asegurarse de que se mantengan y estimulen los niveles más altos de calidad técnica y para crear una coherencia institucional. Los colegas técnicos, bien sea de la Sede o de otras oficinas descentralizadas, desempeñarían una función recíproca de garantía de la calidad en relación con sus respectivos trabajos, y las políticas de rotación se crearían competencias y favorecerían el intercambio institucional.

1042. Los diagnósticos de los problemas y las cuestiones que se han expuesto en las secciones anteriores son comunes a todas las Oficinas Regionales de la FAO. La principal función futura que prevé la EEI para estas oficinas podría aplicarse también a todas las Oficinas Regionales, manteniendo la flexibilidad necesaria para determinados ajustes secundarios. Se asignarían seis funciones fundamentales a las Oficinas Regionales.

1043. Primero, gran parte del esfuerzo de las Oficinas Regionales se dedicaría al análisis y a la labor sobre políticas en estrecha colaboración con las divisiones técnicas competentes. Las Oficinas Regionales deberían recibir los recursos financieros y humanos necesarios para mantenerse al día respecto de las novedades, las tendencias, los problemas y las oportunidades que afectan a la alimentación y la agricultura en su región. Deberían reforzar y profesionalizar sus actividades relacionadas con el diálogo, el análisis y el asesoramiento sobre políticas, y evolucionar como la fuente más autorizada de conocimientos e información de la FAO para sus respectivas regiones. En cooperación con otras organizaciones regionales y no regionales pertinentes, tales como el FIDA, se les debería encomendar la preparación, con cadencia bienal, de un informe sobre " El estado de la agricultura, la alimentación y la vida rural" de sus respectivas regiones. Dicho informe identificaría las principales cuestiones, problemas y oportunidades estratégicos, reconocería las prioridades regionales para una acción común y sugeriría posibles políticas nacionales. Se basaría en las actuales publicaciones principales de la FAO de "El estado de", complementándolas y reforzándolas.

1044. Segundo, las Oficinas Regionales se encargarían de convocar y organizar las Conferencias Regionales así como de codificar los resultados, preparar los informes finales y adoptar las medidas de seguimiento. Con carácter experimental (véase el Capítulo 4), **las Conferencias formarían parte del sistema de gobierno de la FAO, rindiendo informes a la Conferencia de la FAO.** Las Oficinas Regionales prepararían el programa en consulta con los gobiernos y las partes interesadas de la región. El informe mencionado anteriormente debería mirar a proporcionar orientaciones estratégicas genuinas indicando a la Organización

las principales cuestiones y preocupaciones alimentarias y agrícolas de la región, y determinando los programas y las prioridades regionales. Las cuestiones que atañen a los cinco o seis temas prioritarios que acuerde luego la Conferencia constituirían la base para determinar una estrategia regional en cada región. Esta labor debería incorporarse en los marcos de prioridades nacionales, incluyendo una base para los PCT y una armonización realista de los objetivos que cabe esperar que pueda realizar la FAO.

1045. Tercero, las Oficinas Regionales deberían seguir de cerca las perspectivas y necesidades regionales y asegurar que éstas sirvan de guía para la labor normativa realizada en la Sede.

1046. Cuarto, las Oficinas Regionales deberían participar, con la información y autoridad apropiadas, en la preparación del presupuesto bienal y el diseño y la aprobación de los proyectos regionales y subregionales.

1047. Quinto, las Oficinas Regionales deberían elaborar una estrategia para captar posibles fuentes de financiación externa que sean coherentes con las prioridades, los temas y los problemas de la región. Los fondos del PCT deberían asignarse entre las regiones en consonancia con las decisiones adoptadas en el PTP, y las Oficinas Regionales deberían seguir de cerca su utilización en los marcos de prioridades nacionales a plazo medio. Al hacerlo, deberían concentrar los escasos recursos disponibles para los proyectos regionales en unos pocos sectores de importancia estratégica regional.

1048. Sexto, en coherencia con la nueva relación de rendición de informes, los Representantes Regionales deberían impartir directrices y orientación para la labor de las Oficinas Subregionales y las oficinas en los países. Deberían estar dotados también de las atribuciones necesarias para la evaluación, el nombramiento y el despido, así como el seguimiento del rendimiento, de los coordinadores subregionales y los FAOR.

1049. Recomendación 6.21 - Las Oficinas Subregionales pasarían a constituir el brazo de apoyo técnico de la FAO en las respectivas regiones.

1050. Se ha destacado ya anteriormente la creciente importancia política y técnica de las organizaciones subregionales. Contribuyen a establecer sólidos vínculos institucionales entre los países y a reforzar los procesos de integración subregional. Tras las propuestas de descentralización formuladas por el Director General, la FAO ha creado otras cuatro oficinas subregionales (junto con las cinco ya existentes) y ha propuesto nuevas adiciones. El requisito evidente para asegurar la eficiencia y el éxito de estas oficinas es que estén dotadas de suficiente personal y fondos para realizar sus tareas. No es ésta la situación que se registra hoy día. La EEI descubrió muchos ejemplos, durante sus visitas a los países, de funcionarios técnicos de las oficinas subregionales que no disponían de los fondos necesarios para viajar a los países puestos a su cargo. Mientras no se dote de recursos suficientes a las actuales oficinas, no sería razonable abrir otras nuevas. La EEI apoya las propuestas de la Administración de vincular la ubicación de estas oficinas, cuando puedan establecerse, a las sedes de las organizaciones regionales y subregionales de integración económica o alas organizaciones de agricultores o a los centros de las Naciones Unidas, según proceda .

1051. Los trabajos de las oficinas subregionales deberían determinarse estrictamente en función de las necesidades de los países (y los equipos de las Naciones Unidas en los países) a los que prestan servicio. No debería esperarse que el personal emprenda amplios trabajos normativos o administrativos. Debería tener, por otra parte, la categoría apropiada para desempeñar una función normativa, y la dotación de personal debería ajustarse flexiblemente tanto en cuanto a las disciplinas como al lugar de destino en consonancia con las necesidades. El personal/los consultores con contratos de disponibilidad, conforme se ha examinado en el Capítulo 8, pueden desempeñar una función particularmente importante en las oficinas subregionales proporcionando una amplia base de conocimientos especializados. Entrañará una importancia decisiva la disponibilidad de suficientes recursos distintos de los de personal

para llevar a cabo las actividades de las oficinas subregionales. Antes de proceder a incrementar el número de funcionarios debería establecerse también un coeficiente eficaz de personal para asegurar que el personal de plantilla y los consultores puedan cumplir con sus responsabilidades.

1052. La EEI recomienda que el establecimiento de nuevas Oficinas Subregionales se analice a la luz de los factores que se exponen a continuación:

- a) los costos que comporta mantener oficinas regionales, subregionales y nacionales;
- b) Las consecuencias de la dispersión de personal técnico y de los presupuestos entre unidades tan numerosas, para la capacidad de la Organización de llevar a cabo su labor más normativa. Como se ha señalado anteriormente en este capítulo y se ha analizado también en el Capítulo 3, la FAO corre ahora el riesgo de perder parte de sus principales competencias técnicas y ventajas comparativas fundamentales. Si no se aborda este riesgo mediante estrategias convincentes para restablecer la base técnica de la FAO en sectores fundamentales, se perderá la ventaja comparativa y, una vez perdida, no se volverá a recuperar.

1053. Tal como se recomendó en la evaluación de la descentralización y fue acordado por la Organización, la labor en los países debería basarse en los marcos de prioridades nacionales a plazo medio, y ello debería proporcionar una base sólida para las estrategias subregionales y regionales. Sin embargo, como se ha demostrado en el Capítulo 7, la mayoría de los actuales marcos de prioridades nacionales no se orientan a este fin. La mayoría de ellos se limitan a elaborar "listas de la compra" genéricas y como tales no son realistas ni tienen valor alguno para la adopción de decisiones.

1054. Recomendación 6.22 - Es necesario establecer fundamentos completamente nuevos respecto de la presencia, estructura, funciones y dotación de personal de las oficinas de la FAO en los países , incluidos los elementos de referencia, tales como normas de eficiencia en función de los costos, para abrir y cerrar tales oficinas. Las decisiones deberían adoptarse teniendo en cuenta los criterios que se exponen más adelante.

1055. Las visitas de la EEI a los países y las encuestas a los Miembros proporcionan una sólida confirmación de la conclusión formulada en la evaluación de descentralización de que cuanto menor sea la magnitud del programa de campo, menor será la visibilidad de la FAO y su capacidad de responder como asociada con los gobiernos y la comunidad internacional.

1056. Las conclusiones de las visitas de la EEI a los países plantearon cuestiones fundamentales en muchos casos respecto de la justificación y los motivos para la existencia de una oficina en el país y de un FAOR a nivel nacional. En todos los casos, se observan considerables deficiencias intrínsecas que obstaculizan las operaciones y la eficacia. La mayoría de estas deficiencias son temas recurrentes en esta evaluación y cabe señalar las siguientes: escasez crítica de recursos, falta de delegación de facultades, ausencia de fundamentos estratégicos o programáticos, lentitud de las respuestas a solicitudes urgentes, y una burocracia y costos administrativos onerosos. Si bien existen muchas excepciones, se tienen pruebas abrumadoras de una elevada frecuencia de oficinas de la FAO en los países dirigidas por FAOR que son ahora de dudosa eficacia en función de los costos y aportan limitadas repercusiones de desarrollo.

Criterios aplicables a las oficinas en los países y a los FAOR

1057. Las actuales oficinas en los países deberían ser sometidas a examen con arreglo a los criterios que se exponen a continuación, teniendo en cuenta diversas soluciones alternativas, tales como la ampliación de la dualidad de asignaciones a los FAOR y establecer coordinadores de la FAO en los países ubicados fuera del país de asignación en una Oficina Regional o Subregional.

1058. **Iniciativa "Unidos en la acción" de las Naciones Unidas en los países:** La FAO ha demostrado ya su compromiso y función directiva respecto de esta iniciativa. Debería ser una asociada principal, pero como se ha señalado anteriormente, la FAO encuentra gran dificultad en actuar, y en ser considerada una protagonista seria en las actividades colectivas, debido a la escasez de los recursos de que dispone. Ello debería suscitar gran preocupación en los Miembros de la FAO que son también importantes países donantes. La mayoría de tales Miembros han instado a la FAO a integrarse plenamente en la iniciativa "Una sola ONU", pero la Organización necesita recursos para poder aportar su participación activa. La cuestión que se plantea en este caso es la de un compromiso común o de condicionalidad recíproca. Debería explorarse con mucha mayor seriedad y más sistemáticamente de lo que se ha hecho hasta ahora como componente integrante del tema de la arquitectura de la FAO.

1059. Además, la iniciativa "Unidos en la acción" puede ofrecer a la FAO oportunidades para consolidar situaciones favorables para todos y lograr ahorros de costos administrativos. Un FAOR podría ser sustituido por un especialista técnico ubicado en una oficina de las Naciones Unidas bajo la dependencia del Coordinador de las Naciones Unidas en el país. La presencia y eficacia de la FAO podría aumentar, y las disposiciones revisadas podrían aportar eficiencias en cuanto a los costos, pero esta disposición debería abordarse caso por caso, ya que, a menudo, la ubicación de funcionarios de la FAO en las oficinas del PNUD y la contratación de servicios se ha demostrado en el pasado más costosa.

1060. **Magnitud del programa:** Si la magnitud de un programa en un país es inferior a una proporción especificada con respecto a los costos de la oficina por un período superior a tres años, en tal caso debería transformarse la oficina en otra opción menos costosa (p. ej. acreditación múltiple en el país, cobertura por la oficina regional). La EEI sugiere una relación que sea sistemáticamente superior a 1 a 3 (es decir, 1,00 USD de costos de oficina a 3,00 USD de gastos del programa) como relación de referencia a este respecto.

1061. **Magnitud y niveles de pobreza de la población dependiente de la agricultura.** Cuanto mayores sean la dependencia de la agricultura y los niveles de pobreza nacionales, mayor será la justificación para mantener una oficina.

1062. **Nivel de desarrollo de los países.** Deberían aplicarse consideraciones y criterios especiales para patrocinar y mantener oficinas de FAOR en los países menos adelantados, ya que disponen probablemente de menor capacidad para acceder a los servicios de la FAO por otros medios.

1063. La disponibilidad de **marcos de prioridades nacionales de la FAO bien preparados.** Estos instrumentos deberían ser realistas al establecer lo que la FAO puede hacer efectivamente, teniendo en cuenta los recursos disponibles y dependiendo de la movilización de recursos, según convenga.

1064. **La importancia de los actuales proyectos de cooperación técnica para la estrategia general de la FAO y para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo:** Las actividades de la FAO en algunos países están financiadas, en términos relativos, suficientemente, pero las actividades no tienen una estrategia y finalidad claras. Se trata de actividades determinadas por la demanda o impulsadas por donantes. Cuando predomina esta situación, debería considerarse la conveniencia de mantener una oficina. Predominaría una situación análoga en los casos en que los estudios de países han demostrado escasas repercusiones y efectos secundarios de los proyectos realizados a nivel nacional.

1065. **Facilidad de atender al país desde un país vecino** y la eficacia en función de los costos de las acreditaciones múltiples, en particular ante países pequeños, razonablemente contiguos.

1066. **Potencial de la agricultura en el crecimiento económico.** El crecimiento y desarrollo de algunos países dependerán en gran medida del incremento, la diversificación y la modernización de sus sectores agrícolas. Al examinar la estructura de la presencia de la FAO en los países, debería tenerse en cuenta este criterio. Varios países de ingresos medios tienen una economía mucho más diversificada, o niveles de expertos agrónomos locales, que podrían justificar la atribución de un nivel de prioridad más bajo para la asignación de una presencia nacional de la FAO.

1067. **Potencial de mayores beneficios mediante nuevas asociaciones.** Más que una presencia única de la FAO a nivel nacional, debería examinarse la conveniencia de asociarse con otras organizaciones, tanto para las necesidades de apoyo técnico como de representación. Debería alentarse la formación de asociaciones entre la FAO y el Instituto Interamericano para la Cooperación en Agricultura (IICA) (ambas organizaciones tienen mandatos y oficinas similares en todos los países de América Latina y el Caribe). Debería explorarse asimismo esta oportunidad de establecer fuertes sinergias con el FIDA, que actualmente está experimentando también diferentes modelos con miras a mejorar su presencia en los países (véase el Capítulo 5).

1068. **Voluntad de los gobiernos de hacerse cargo de los costos de la presencia de la FAO en los países.** Aun cuando resulte difícil discernir justificaciones que sean plenamente acordes con la misión y las prioridades de la FAO, sería difícil para la Organización renunciar a tener una oficina en el país cuando el país ofrece hacerse cargo de todos los costos operacionales y administrativos. Es necesario establecer políticas claras respecto de la cuota de cobertura de los costos que se espera que los gobiernos miembros aporten para el establecimiento y mantenimiento de una oficina de la FAO en el país - junto con una escala graduada que tenga en cuenta la condición económica del país. Pero no debería aplicarse de todos modos como criterio para la representación en un país menos adelantado. Debería procederse con plena transparencia acerca de todos los aspectos relativos a tales relaciones, incluidas las contribuciones nacionales. El incumplimiento de las obligaciones debería ser objeto de información pública.

El caso de América Latina - Un caso experimental que se ha de tener en observación

1069. Además de los estudios de países, la EEI realizó un estudio monográfico en profundidad acerca de las actividades de la FAO en la región de América Latina y el Caribe. Estudio la estructura organizativa; los problemas de las relaciones entre las Oficinas Regionales, las Oficinas Subregionales y las oficinas nacionales; sus vínculos y asociaciones con otras organizaciones regionales pertinentes; y la función actual y potencial de la Conferencia Regional

1070. En consecuencia, la EEI preparó un diagnóstico claro de las numerosas limitaciones y problemas estructurales que impiden que la actual estructura en los países responda a las necesidades y oportunidades. Los resultados de esta labor señalaron también varias conclusiones sobre cómo hacer que la presencia de la FAO en la región sea más importante, eficiente y operacional. Teniendo en cuenta lo expuesto, la EEI recomienda una nueva estructura institucional para esa región.

1071. En América Latina y el Caribe, hay actualmente una Oficina Subregional que abarca a los países del Caribe. El Consejo ha acordado el establecimiento de una segunda oficina subregional para América Central. La EEI recomienda el establecimiento de otras dos oficinas subregionales en América Latina, que abarquen la región de Mercosur y la Andina. Esta recomendación no debería aplicarse sin haber incorporado antes las oficinas de los países de América Latina en las oficinas de los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas.

1072. Como se ha mencionado anteriormente, la EEI está convencida de que no es posible adoptar una solución uniforme para todas las regiones, y en cuanto tales, las recomendaciones mencionadas no son aplicables a otras regiones de la FAO. Debería explorarse la posible fusión de la presencia en los países con el FIDA en todas las regiones.

1073. Las necesidades de África constituyen claramente una prioridad por lo que respecta al hambre y la pobreza. Las dificultades de comunicación en ese continente son también grandes. No obstante, se aplican las mismas limitaciones que en otras partes a la eficacia de las oficinas. La EEI considera que hay razones de peso para que algunas oficinas en los países se fundan en la Oficina del Coordinador Residente y la asistencia a esos países desde los países vecinos con conexiones por vía aérea o por carretera que hacen posible incluso las visitas de un día. El consiguiente ahorro de recursos permitirá habilitar a las Oficinas Subregionales a seleccionar personal sobre la base de las necesidades específicas de la subregión y, en algunos casos, de un grado y competencia más elevados para proporcionar las aportaciones necesarias de estrategias y políticas. El uso extenso de contratos de disponibilidad puede ayudar también a proporcionar el apoyo necesario y queda, lo mismo que en otras partes, la necesidad de reequilibrar los presupuestos con consignaciones mayores para los recursos distintos de los de personal.

1074. En Asia, durante la realización de la EEI, no emergieron datos que respaldaran una diversidad radical con respecto a la actual estructura descentralizada, pero también en este caso hay margen para la fusión del apoyo a nivel de países con la acreditación múltiple, personal nacional de categoría superior en la Oficina del Coordinador Residente y un mayor uso de contratos de disponibilidad.

Una nueva función para las Conferencias Regionales

1075. La EEI está de acuerdo con la opinión de la mayoría de los que han respondido a la encuesta de que el rendimiento de las Conferencias Regionales, según están concebidas actualmente, ha sido insuficiente. La EEI opina también que, introduciendo algunos cambios, estas Conferencias podrían constituir mecanismos institucionales útiles para los miembros en su conjunto. En particular, podrían permitir a las regiones manifestar sus opiniones y preocupaciones respecto de los programas de trabajo de la FAO (véase el Capítulo 4, Recomendación 4.13).

Asociación con otras organizaciones

1076. Mejorar la coordinación entre organizaciones debería constituir el medio principal para lograr los objetivos más amplios de coherencia, eficacia y eficiencia en toda reforma de descentralización prevista y de amplio alcance que pueda concebirse.

1077. Al definir y ejecutar políticas y estrategias, la FAO debería tener en cuenta también los acontecimientos internacionales pertinentes, sea en el ámbito de las Naciones Unidas que en la comunidad internacional. Lograr una integración más estrecha con el sistema de las Naciones Unidas es importante en los países que participan en el experimento "Unidos en la acción" o en otras iniciativas. La FAO debería proporcionar apoyo a los equipos de las Naciones Unidas en los países independientemente de que se disponga o no de un FAOR en el país. Tal como se ha expuesto anteriormente y también en el Capítulo 5, será importante establecer la asociación con el FIDA y el IICA así como con las organizaciones regionales de integración económica.

Vinculación con los componentes generales de las propuestas de reforma de la EEI

1078. Tal como lo ha reconocido el Director General, lograr una descentralización efectiva es fundamental para el éxito de la FAO y la capacidad de la Organización de atender las necesidades prioritarias de sus Miembros²³¹. La EEI concuerda plenamente. Las propuestas y recomendaciones mencionadas de la EEI respecto de la estructura de la FAO en los países reflejan nuestras opiniones sobre cómo lograr mejor estos resultados.

1079. Los cambios propuestos no pueden aplicarse aisladamente e independientemente de los cambios en las estructuras, los programas y los procesos de la Sede. Es más, forman parte integrante de los de la reforma general que propone la EEI. Estas propuestas constituyen un paquete. No se proponen como una lista amplia de la que puedan entresacarse las cuestiones fáciles y menos importantes, dejando de lado las difíciles, que son a menudo las más importantes.

²³¹ FAO. Véase el documento PC 94/3 página 5.

Capítulo 7: Ciclo del Programa de la FAO²³²

INTRODUCCIÓN

1080. En el presente capítulo se examinan las estructuras y los instrumentos fundamentales de la estrategia de la FAO, es decir, la planificación del programa y el presupuesto, el seguimiento y la evaluación, la supervisión y la comprobación de cuentas. El sistema actual, denominado “nuevo Modelo de planificación del programa”, se introdujo en 1999. Anteriormente, los instrumentos de programación de la FAO, como los de otros organismos especializados de las Naciones Unidas, no contemplaban estrategias institucionales específicas a medio o largo plazo. Existían estrategias con una orientación bastante específica, por ejemplo, para hacer frente a la peste bovina (PB), transferir tecnologías y conocimientos básicos directamente a los agricultores pobres (escuelas de campo para agricultores) y crear capacidad estadística necesaria para las bases de datos mundiales de la FAO, si bien las actividades y los programas se emprendían y se llevaban a cabo esencialmente gracias a fuentes de financiación externas²³³. El “nuevo Modelo de planificación del programa” fue una innovación importante. Este modelo introdujo un marco que condujo a la asignación sistemática de recursos, al establecimiento de prioridades y a una reflexión a largo plazo. Su finalidad era ayudar a la Organización a definirse mejor en el drástico cambio de circunstancias financieras y estratégicas descritas en el Capítulo 2. En este capítulo se examina la evolución y aplicación del sistema después de 1999 en cuanto a su importancia, eficacia, eficiencia y coherencia.

DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA

1081. La Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación (PBE) (que comprende la Oficina del Director (PBED), el Servicio del Programa y del Presupuesto (PBEP) y el Servicio de Evaluación, o PBEE) es responsable de todo el ciclo de planificación, programación, presupuestación y evaluación de la FAO. Forma parte de la Oficina del Director General (ODG). El Servicio de Evaluación (PBEE) rinde informes a la Oficina PBED a efectos de la administración. Asimismo, la Oficina del Inspector General (AUD) (es decir, la Auditoría Interna) rinde informe directamente al Director General. La División de Finanzas (AFF), responsable de la administración general de las operaciones financieras de la FAO, está ubicada en el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF).

1082. En esta estructura no se incluyen los recursos extrapresupuestarios de la Organización, que ascienden casi al 50 % de su financiación total. La programación y la administración de estos recursos se llevan a cabo completamente por separado en el Departamento de Cooperación Técnica (TC). Este problema fundamental y las importantes repercusiones que conlleva se examinan por separado más adelante en este capítulo.

1083. El nuevo Modelo de planificación del programa se formuló con la finalidad de velar por “la convergencia y las sinergias” entre las metas a largo plazo, los objetivos a más corto plazo y la asignación bienal de recursos. Consta de los cuatro componentes siguientes:

- El **Marco Estratégico**, aprobado por la Conferencia en 1999, en el que se establecen los objetivos generales y los componentes estratégicos principales para el período de 2000-2015;
- El **Plan a Plazo Medio** (PPM), cuya finalidad es que sea el principal cauce para la formulación de programas y el establecimiento de prioridades al respecto. Las entidades

²³² Los documentos de trabajo básicos fueron preparados por Charlotte Jones-Carroll, Enrique Zaldivar y Keith Bezanson and Sally Burrows.

²³³ Las estrategias y los programas de la FAO en los países aumentaban de la misma forma, aunque dependían considerablemente de la financiación principal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Cuando el PNUD dejó de proporcionar fondos, desaparecieron también en su mayor parte las estrategias y los programas en los países.

programáticas están pensadas para abordar de forma coherente los objetivos del Marco Estratégico. La finalidad del PPM es establecer los parámetros de un plan sexenal de trabajo (revisado y actualizado cada bienio), incluidos los objetivos principales de cada programa, indicadores de resultados, productos, marcos temporales conexos y estimaciones generales de los recursos necesarios para su ejecución;

- El **Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP)** va precedido de una breve versión preliminar (el **Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto**, o RPTP), que brinda asesoramiento inicial a los órganos rectores. En el PTP se establecen los detalles relativos a la ejecución de cada esfera programática y la distribución de los fondos necesarios para cada bienio. El PTP vigente abarca los años 2006 y 2007. La **presupuestación basada en los resultados** (del) se introdujo en la FAO en los documentos del programa y el presupuesto de 2001 para incluir las actividades técnicas y se amplió para incorporar los aspectos no técnicos en el bienio de 2006-07, como parte de una iniciativa de las Naciones Unidas con el fin de introducir la **gestión basada en los resultados** (GBR);
- El **Informe sobre la Ejecución del Programa** (PIR), cuya finalidad es informar a la Conferencia, en cada uno de sus períodos de sesiones, acerca del rendimiento y los logros de la Organización sobre los productos aprobados en el PTP y de los progresos en relación con metas más amplias establecidas en el PPM. El PIR bienal se introdujo por primera vez en 1993 (para el bienio de 1992-93) cuando se empezaron a presentar por separado informes sobre el seguimiento y la evaluación de la ejecución.

1084. El objetivo del nuevo Modelo de planificación del programa era sentar parte de las bases para elaborar un sistema completo de gestión basada en los resultados. La presupuestación basada en los resultados se introdujo gradualmente como primera fase a partir de 2001 (véase más arriba). El sistema de información de apoyo para la gestión, conocido como PIREs²³⁴, se estableció a partir de 2000. Está previsto introducir a partir de 2007 el tercer componente principal de la gestión basada en los resultados (la mejora de la gestión de los recursos humanos).

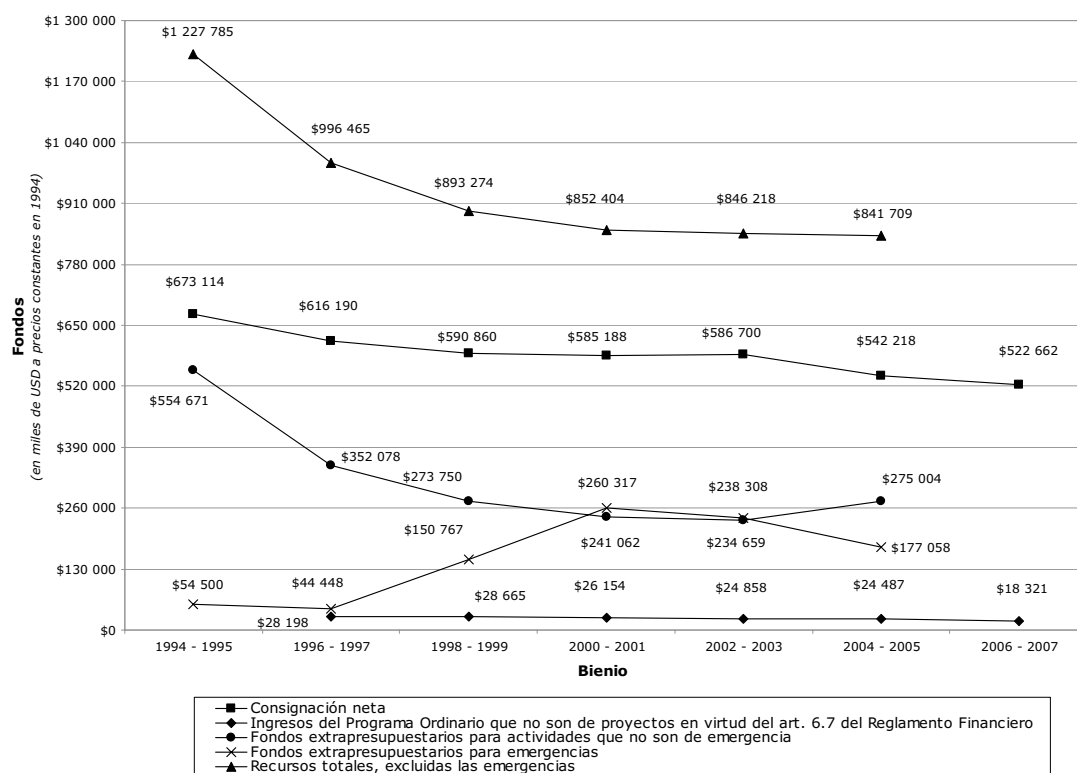
1085. Las funciones de evaluación y comprobación de cuentas tienen la finalidad de documentar este modelo por medio de la aportación periódica y fiable de informes sobre el rendimiento del sistema. Estas funciones comparten un doble mandato en cuanto a que ambas tienen la finalidad de contribuir a la rendición de informes (incluido el cumplimiento) y ampliar el conocimiento institucional. A este respecto, la comprobación de cuentas y la evaluación son interdependientes, si bien sus métodos, propósitos y aplicaciones son muy diferentes. En la FAO, el cumplimiento cobra considerablemente más peso en la auditoría, mientras que la función más amplia de evaluación tiene la finalidad principal de facilitar el conocimiento institucional y el ajuste y la adaptación de proyectos, programas y la estrategia institucional.

RECURSOS FINANCIEROS

1086. La FAO realiza parte de sus actividades por medio del presupuesto del Programa Ordinario y parte utilizando fondos extrapresupuestarios procedentes de diversas organizaciones gubernamentales y fuentes privadas. Para 2004-05, los fondos extrapresupuestarios representaban el 80 % de los recursos disponibles procedentes de cuotas y programas conjuntos, como los del Banco Mundial y el *Codex* (véase la Figura 7.1 *infra*). Para 2006-07, estas cifras aumentarán hasta alcanzar un 93 % como resultado de la intervención en situaciones de emergencia de los donantes ante las principales catástrofes.

²³⁴ Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa.

Figura 7.1 Total de recursos bienales disponibles (1994-2007)



1087. Los donantes prefieren financiar países y regiones concretos con arreglo a sus políticas nacionales de ayuda, que se centran con frecuencia en los niveles relativos de pobreza o la proximidad geográfica de los países beneficiarios. África, América Central y algunos países de Asia reciben la mayor parte de los fondos extrapresupuestarios. Entre los principales donantes en 2005 cabe mencionar la Comisión Europea, Alemania, España, Italia, Japón y Países Bajos. Los recursos extrapresupuestarios de los fondos fiduciarios provienen a menudo de un ministerio donante diferente del que financia los programas ordinarios de la FAO.

1088. En el período de 2004-05, alrededor de dos quintos de los fondos extrapresupuestarios se destinaban a situaciones de emergencia y el resto para las actividades de desarrollo. La mayor parte del Programa de Campo de la FAO se financia con cargo a fondos extrapresupuestarios. Únicamente en torno al 12 % de la financiación de los proyectos aprobados entre 2001 y 2006 provenía de la cuenta del Programa Ordinario, por conducto del Programa de Cooperación Técnica (PCT) junto con una pequeña cantidad disponible también del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Asimismo, una proporción cada vez mayor de la labor de la Sede, que tiende a ser más normativa, se financia con cargo a fuentes extrapresupuestarias.

1089. Los fondos extrapresupuestarios para proyectos de desarrollo se canalizan principalmente por conducto de fondos fiduciarios “específicos”. Éstos por lo general son de dos tipos: fondos fiduciarios unilaterales (FFU), a los que diversos países en desarrollo – como Brasil, México, Nigeria y Venezuela – han proporcionado sus propios recursos para actividades que la FAO ha de ejecutar en su territorio; o fondos en los que participan gobiernos donantes, como el Programa de cooperación con los gobiernos (PCG). Asimismo, existen otros fondos fiduciarios como el Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria y la Inocuidad de los Alimentos, establecido como seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA).

1090. La FAO trata de suscribir cada vez más “acuerdos de asociación estratégica” con los donantes. Estos acuerdos adoptan un “enfoque de programa” más flexible y tienden a centrarse en actividades que están directamente relacionadas con el Programa Ordinario, prestando especial atención a los resultados de la puesta en práctica en el plano nacional. No obstante, a partir de 2006, sólo un pequeño porcentaje de fondos extrapresupuestarios provenía de los programas de asociación estratégica, como el Programa de Cooperación FAO/Gobierno de los Países Bajos. Otros, en concreto los realizados con la Comunidad Europea, abordan directamente medidas de acción sobre el terreno así como los trabajos emprendidos en la Sede. En el caso de las situaciones de emergencia, el Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA), establecido en mayo de 2003, es un caso particular ya que “brinda a la FAO los medios necesarios para tomar medidas rápidas iniciales y/o complementarias, con el fin de asegurar la continuidad del seguimiento de las actividades de emergencia”²³⁵, cuyo nivel de financiación previsto, que se fijó en noviembre de 2004, ascendía a 20 millones de USD²³⁶.

1091. El personal de cualquier división puede iniciar contactos con posibles donantes. Cualquier gobierno puede proporcionar recursos para las actividades que considere de alta prioridad. Todas las propuestas de recursos extrapresupuestarios deben pasar por el Departamento de Cooperación Técnica (TC), en concreto: ; la TCE para las situaciones de emergencia; la TCA para actividades de desarrollo; y la TCOo, para el seguimiento, excepto las actividades incluidas en los criterios del Comité de Examen de Programas (PRC). No existe un marco normativo ni directrices institucionales para la movilización y utilización de los fondos fiduciarios, aunque hay muchos requisitos de procedimiento. El personal del Departamento TC brinda asesoramiento especial a las divisiones técnicas. Asimismo, desempeña las siguientes funciones: El Departamento de Cooperación Técnica desempeña también estas funciones: i) establecer contactos con donantes y coordinar la movilización de recursos (p. ej., elaborar modelos normalizados para la presentación de informes, facilitar la coherencia o examinar carpetas de proyectos financiados); ii) garantizar que las propuestas de recursos extrapresupuestarios cumplen unos requisitos de calidad mínimos y las políticas generales de la Organización (p. ej., por conducto del Comité de Examen de Programas y Proyectos (PPRC); iii) supervisar el ciclo de presentación de informes (p. ej., movilizar a los responsables de proyectos cuando haya que presentar informes sobre la marcha de los trabajos). La División de Finanzas supervisa la recepción y entrega de los fondos en remesas con arreglo a cada acuerdo específico de financiación.

1092. Asimismo, el Departamento de Cooperación Técnica asegura que las actividades financiadas con fondos extrapresupuestarios están vinculadas, al menos nominalmente, con las entidades programáticas en el marco de planificación de la FAO. Sin embargo, a pesar de que el PPRC examina casi todos los tipos de proyectos realizados con fondos extrapresupuestarios, la EEI observó que las propuestas no demuestran sistemáticamente en qué forma contribuirán a los resultados y productos de la Organización tal como se ha acordado en el Plan a Plazo Medio y el Programa de Trabajo y Presupuesto o el Marco Estratégico. En otras palabras, existen lagunas importantes al garantizar y demostrar que los fondos extrapresupuestarios complementan la financiación del Programa Ordinario para la consecución de los objetivos de la Organización, aunque está claro que muchos lo logran de forma efectiva.

1093. En el PTP figuran datos resumidos sobre los fondos extrapresupuestarios que se prevé se podrán disponer. Asimismo, la Secretaría presenta al Consejo y a la Conferencia informes resumidos de datos cuantitativos por conducto del PIR sobre cómo se han distribuido los fondos extrapresupuestarios por sector y región, aunque no por resultado y sin incluir datos básicos o cualitativos sobre los resultados.

²³⁵ FC 108/9 – PC 92/INF/4.

²³⁶ CL 127/22.

1094. En consonancia con la política de alinear “de forma razonable” los costos efectivos variables relacionados con la prestación de servicios a fondos fiduciarios y a sus actividades, cuyos pagos corren a cargo de los proyectos, la FAO adeuda actualmente hasta un 13 % en la partida correspondiente. La Secretaría hace un seguimiento de los gastos de apoyo y, ocasionalmente, propone cambios en las tarifas. En 2005 se aprobó un aumento en la tarifa aplicada a los fondos fiduciarios para proyectos de emergencia y, a finales de 2006, se aprobó un incremento con respecto a los fondos fiduciarios para proyectos normativos. Asimismo, la Secretaría participa activamente en las iniciativas emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas a fin de armonizar el enfoque para la recuperación de los gastos de apoyo.

CONCLUSIONES Y ANÁLISIS

1095. La finalidad de este sistema de presupuesto del Programa Ordinario es lógica y su estructura básica sólida, incluida la introducción de la presupuestación basada en los resultados en 2001²³⁷. Sin embargo, el sistema, no está funcionando como estaba previsto. La EEI está plenamente de acuerdo con la crítica casi universal de que el modo en que se desarrollan los procesos de aprobación del presupuesto y el programa es excesivamente gravoso y supone un derroche de recursos. Las fases de los procesos y de la toma de decisiones presentan lagunas. La programación se realiza detalladamente en varias situaciones diferentes y a continuación la Conferencia toma una decisión sobre el presupuesto que apenas guarda relación con la labor de programación previa, lo cual lleva necesariamente a una nueva programación. Además, incluso después de este proceso, casi la mitad de todos los recursos del presupuesto y el programa (es decir, las contribuciones extrapresupuestarias) quedan excluidos de esa labor y se distribuyen completamente por separado.

1096. El personal de la FAO (tanto del Servicio del Programa y del Presupuesto como de las unidades técnicas) señala acertadamente que una excesiva dedicación a la gestión de la planificación sustrae tiempo del personal a garantizar la calidad y la ejecución. La planificación se centra en un plano reducido a expensas de una estrategia más amplia y sin establecer las conexiones pertinentes. Asimismo, algunos miembros de los órganos rectores se han quejado de que el proceso comporta fases que absorben demasiado tiempo, por lo que quieren suprimir como mínimo una de ellas (el PPM o el RPTP), a fin de que puedan prestar más atención a sus funciones fiduciarias. Estas preocupaciones han llevado a amplios debates en los órganos rectores (el Comité y el Consejo) sobre las opciones para mejorar el proceso del presupuesto²³⁸, pero no se han logrado abordar los factores subyacentes fundamentales. Como resultado, el sistema, no obstante la validez de su diseño, sigue siendo básicamente inapropiado. La estructura para determinar la orientación de la Organización y los medios para alcanzar sus metas es incompleta, gravosa, costosa, desconexa y mal dirigida. A continuación se examinan por separado cada uno de los principales elementos del sistema para volver posteriormente a la suma global de sus partes.

1097. El **Marco Estratégico**²³⁹ nació de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1996 y adapta la FAO a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 1 y 7, es decir, la pobreza y el medio ambiente. El marco temporal de 15 años coincide con el horizonte del año 2015 fijado para el logro de los ODM. La formulación de una estrategia conforme con la misión general

²³⁷ La Dependencia Común de Inspección (DCI) evaluó positivamente la estructura de la PBR en 2004. Véase el documento JIU/REP/2004/5.

²³⁸ JM 06.1/3 y CL 128/4 de mayo de 2005 y JM 05.2/3 de septiembre de 2005.

²³⁹ El Marco Estratégico para la FAO 2000-2015.

refrendada por todos los Estados para el siglo XXI fue oportuna y muy apropiada. Situó a la FAO muy por delante de otros organismos especializados de las Naciones Unidas²⁴⁰. El Marco Estratégico comprende también una respuesta de la FAO acorde con el drástico cambio en el contexto estratégico en relación con los esfuerzos realizados a finales del siglo XX (véase el Capítulo 2) y trata de invertir la situación seriamente deteriorada de sus recursos financieros. En el contexto mundial actual, la existencia de un Marco Estratégico a largo plazo ha pasado a ser una necesidad institucional imperiosa. La dirección y el personal de la FAO merecen felicitaciones por haber introducido este importante instrumento, así como por el modo en que se ha preparado.

1098. El Marco Estratégico vigente adolece, no obstante, de deficiencias importantes en la formulación y aplicación, con la consecuencia de que no ha desempeñado la función para la que se había previsto. Sus componentes y objetivos estratégicos (reducir la pobreza rural, respaldar instrumentos normativos, incrementar la productividad de la agricultura, conservar el medio ambiente e intercambiar conocimientos en relación con los sectores de la alimentación y la agricultura) son de alcance general, y no reflejan ninguna prioridad. Se dan por supuestas las ventajas comparativas, pero no se demuestran. No se rinde cuentas de dónde se sitúa la FAO en relación con las numerosas otras fuentes de suministro, ni de los cambios que la Organización debería adoptar con objeto de cumplir los objetivos fijados, o los medios, incluidos los recursos financieros, necesarios para alcanzar esas metas. El establecimiento de prioridades se deja explícitamente para etapas subsiguientes de la asignación de recursos, pero los criterios previstos en el Marco Estratégico sólo incluyen una orientación general como “la utilidad para los Miembros” y “tomando como base las ventajas comparativas de la Organización”. Estos asuntos deberían haberse determinado en el proceso de preparación para que el Marco fuera coherente. Además, los demás criterios señalados para el establecimiento posterior de prioridades se centran principalmente en las opciones posibles entre las entidades programáticas, y no entre los objetivos estratégicos. Por último, el Marco Estratégico confunde los medios de acción con los objetivos de la FAO.

1099. El Marco Estratégico no se ha revisado desde que se preparó en 1999. Además, ha quedado actualmente superado en gran parte por las propuestas de reforma de 2005 presentadas por el Director General. Los exámenes de la EEI de encuestas y grupos temáticos han proporcionado más datos a este respecto. Algunos miembros de los órganos rectores de la FAO afirmaron sistemáticamente que el Marco Estratégico tenía poco valor a este punto; otros señalaron que no tenían conocimiento de su existencia. Los directores más nuevos no están muy familiarizados con el Marco Estratégico.

1100. El **Plan a Plazo Medio (PPM)** se formuló con la finalidad de que sirviera como un vínculo sexenal coherente, lógico y continuo entre la estrategia a largo plazo y el ciclo breve del presupuesto bienal de la FAO, al establecer las prioridades en un marco temporal progresivo de seis años. En la práctica no lo ha logrado. El PPM resulta ahora demasiado largo y a estar lleno de detalles, por lo que es difícil de leer, en comparación con documentos afines sobre procesos de programación de los organismos de referencia. Para mayor brevedad, la administración de la FAO ha intentado centrarse únicamente en los cambios introducidos desde el PPM anterior. Esta medida resultó impopular entre los Miembros, puesto que se requería la lectura tanto de documentos antiguos como nuevos para obtener una visión completa, o que la Secretaría elaborara de nuevo algunos de los documentos del marco precedente.

²⁴⁰ Otros organismos le siguieron pero realizando esfuerzos menos ambiciosos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró un “Marco de políticas y estrategias para 2002-2005” para cuatro años; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) formularon diversos marcos regionales y sectoriales. La FAO, sin embargo, fue la única organización especializada que intentó situar todas sus iniciativas institucionales en el marco temporal de 15 años previsto para los ODM.

1101. En cuanto a los programas, el PPM articula las actividades propuestas (como la “Intensificación sostenible de sistemas de producción integrados” o la continuación del “Manejo de plagas migratorias”, si bien no proporciona un examen convincente de las prioridades y las deliberaciones sobre las ventajas comparativas.

1102. En respuesta a las peticiones de los órganos rectores, se suspendió la preparación del PPM 2008-2013 a la espera de los resultados de la EEI. En el PPM está previsto que se establezcan los resultados y sus indicadores. En primer lugar, los indicadores incluidos en los PPM anteriores no llevaban a la cuantificación de los resultados. El PPM se centra cada vez más en la recopilación de datos de proyectos, en lugar de ofrecer una base coherente con respecto a los programas. En segundo lugar, los administradores admiten que se centra principalmente en los insumos y productos, y no en la supervisión de los resultados (véase más adelante). Por último, como se verá a continuación en el examen de la evaluación en la FAO, la utilidad estratégica de las evaluaciones se ve comprometida, puesto que con frecuencia no se puede vincular explícita y eficazmente toda la cadena de insumos, productos, resultados y objetivos estratégicos.

1103. La principal laguna del PPM tal como se está utilizando actualmente es que no cumple su propósito básico de establecer vínculos efectivos y transparentes entre los fines y los medios. Las ambiciosas prioridades y las correspondientes necesidades financieras establecidas en el PPM se desmarcan cada vez más de la situación presupuestaria que se aprueba posteriormente en el PTP. En el PPM, las entidades programáticas se presentan conjuntamente con sus respectivos vínculos a los objetivos estratégicos y un presupuesto aproximado. Sin embargo, cuando no se dispone de los recursos necesarios, no se revisa el PPM hasta el ciclo siguiente. En el Cuadro 7.1 se muestran las diferencias entre las necesidades presupuestarias contempladas en el PPM para el período comprendido entre 2002 y 2007 y la situación presupuestaria posterior.

Cuadro 7.1: Diferencia entre la consignación neta del PPM y el PTP (Todas las cifras figuran en miles de USD de poder adquisitivo constante para 2002)			
Bienio	PPM (2002-2007)	PTP	Variación porcentual
2002-2003	712 081 USD	651 931 USD	-8,45 %
2004-2005	730 215 USD	602 684 USD	-17,46 %
2006-2007	744 586 USD	580 432 USD	-22,05 %

1104. Además, aunque el PPM se basa en un marco temporal de seis años, se introducen cambios fundamentales durante los bienios sucesivos en la estructura de las entidades programáticas. Estos cambios impiden relacionarlos de nuevo con los objetivos estratégicos convenidos o los resultados y sus indicadores previamente acordados. Asimismo, muchas entidades en el PPM son pequeñas y están fragmentadas, lo cual crea una ulterior confusión al establecer vínculos hacia atrás y hacia adelante en el sistema.

1105. Habida cuenta de esta situación, casi nunca se adoptan decisiones en relación con los costos de oportunidad, por lo que rara vez se eliminan entidades programáticas enteras con objeto de garantizar la ejecución de esferas más prioritarias. En cambio, las entidades se fusionan y se cambian de modo que resulta difícil seguir los flujos de recursos. El proceso invita a introducir ajustes sobre la marcha (o más coloquialmente, a “ir cortando lonchas”) como respuesta al déficit presupuestario. La situación se agudiza ulteriormente por la falta de coherencia entre el PPM y las configuraciones operacionales y financieras derivadas de los recursos extrapresupuestarios (véase más adelante).

1106. La función del **Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto (RPTP)** es servir de documento de información dirigido a los órganos rectores con objeto de que tengan un conocimiento preliminar con vistas al Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP) completo y facilitar el proceso a la administración por medio del debate, el intercambio de información y la orientación iniciales. En la práctica no es así. No contribuye a que los órganos rectores tomen decisiones iniciales sobre las prioridades de los programas y la cuantía correspondiente del presupuesto en lugar del tiempo que dedican los Comités del Programa y de Finanzas y el Consejo a examinarlo. No se ha establecido la costumbre de otorgar funciones más decisorias al Consejo, como sucede en otras organizaciones que pueden servir de referencia²⁴¹ (para un análisis exhaustivo, véase el Capítulo 4). El RPTP para 2006-07 se redujo considerablemente en respuesta a las observaciones de los Comités; no obstante, se pidió que abarcara tres hipótesis presupuestarias. El sistema puede incluir elementos excelentes en su formulación, pero es inapropiado en cuanto a su aplicación. En realidad, el RPTP es un documento innecesario puesto que no brinda una orientación decisiva a la Secretaría a este respecto. Los órganos rectores no toman decisiones sobre la cuantía total del presupuesto hasta que se prepara el PTP.

1107. La finalidad del **Programa de Trabajo y Presupuesto (PTP)** es completar el plan para la consecución de los propósitos programáticos más amplios de la Organización (es decir, el PPM y el Marco Estratégico) en función de los medios para los fines. En el PTP, sin embargo, no se establece una prioridad global para los recursos (ordinarios y extrapresupuestarios) ni se vinculan tampoco adecuadamente al PPM. En el PTP se enumeran las actividades y algunos resultados con arreglo a los códigos numéricos de las entidades programáticas, sin hacer referencia a los objetivos, resultados e indicadores correspondientes de esas entidades (que figuran en el PPM). Incluso en el PTP para 2006-07 revisado, en que se establece de nuevo una correlación exhaustiva de las entidades programáticas, no se vuelve a hacer referencia a las cinco metas principales del Marco Estratégico de una forma sistemática. Como se ha mostrado anteriormente, en el PTP se asignan los recursos disponibles sin señalar la relación que guardan con los que se requieren según el PPM. No existe una estrategia coherente de generación de ingresos para corregir las deficiencias a este respecto. Lo que quizás es más importante, no se incluyen los fondos extrapresupuestarios, los cuales constituyen una parte muy significativa de los ingresos (véase más adelante). Puesto que la decisión fundamental sobre las cantidades presupuestarias se adopta únicamente en la Conferencia, la fecha en que se celebra su período de sesiones (en noviembre) suscita grandes dificultades, debido a que no coincide con el ciclo del presupuesto, por lo que es necesario realizar un enorme volumen de trabajo adicional en revisar los presupuestos y los objetivos conexos a fin de justificar las decisiones de la Conferencia.

1108. Un ejemplo de conceptos que crean dificultades es el de **coeficiente de descuento por vacantes**. Se trata de una deducción del presupuesto asignado con la justificación de que algunos puestos quedan vacantes durante un tiempo como consecuencia del movimiento de personal y el retraso al cubrirlos. Son frecuentes en las variaciones en la metodología en el sistema de las Naciones Unidas, en parte, debido a la costumbre de elaborar el presupuesto en base a las entradas, en lugar de tomar en consideración cuestiones relativas a la ejecución de los programas o los resultados. El coeficiente de descuento por vacantes se calcula en base a la premisa falsa de que el programa de trabajo viable no se reduce si un puesto queda vacante. En la práctica, un administrador tendrá que recurrir a consultores o personal temporal para realizar el trabajo que, de otro modo, habría emprendido un funcionario. El coeficiente de descuento se calcula para cada programa y se comunica a las unidades independientemente de que tengan puestos vacantes o no. En la práctica, ese coeficiente es de un 2,5 % para los Miembros en gastos de personal profesional, un 1,7 % en relación con los Servicios Generales, y alrededor del 1,7 % en el presupuesto total. No obstante, es difícil hacer una estimación transparente de este ajuste relativamente pequeño para cada programa y unidad de la Organización, y tanto los Miembros como los administradores tienen dificultades para comprenderlo. Este tipo de factores que crean dificultades al calcular el presupuesto suscitan, de hecho, desconfianza en todo el proceso.

²⁴¹ JM 06.1/3 p. 4.

1109. Otra fuente de confusión es la presentación de un programa de trabajo que incluye algunos recursos extrapresupuestarios e ingresos obtenidos por la cesión de funcionarios frente a los fondos extrapresupuestarios. Por tanto, debería suprimirse esta diferencia entre el programa de trabajo y la consignación presupuestaria neta.

1110. Los resultados de las encuestas (incluidas las que se han realizado con varios miembros de los órganos rectores) y de los grupos temáticos así como el examen atento de las sucesivas actas de los órganos rectores demuestran claramente que éstos piden y esperan que se incluyan más detalles en el PPM y el PTP, pero luego afirman con frecuencia que el proceso es demasiado gravoso. Muchos miembros de los órganos rectores señalan que no tienen conocimientos técnicos o el tiempo para examinar detalladamente los voluminosos documentos presentados (los cuales se traducen a cinco idiomas y se envían también a los respectivos ministerios).

1111. En concreto, en sus visitas a las capitales de miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de países de ingresos medianos, la EEI tuvo conocimiento de quejas fuertes y frecuentes de que la FAO no otorga claramente prioridad a los programas. En algunos documentos se señala inequívocamente que es una queja fundada. Por ejemplo, en el Cuadro 11 del PTP para 2006-07 revisado se presentan casi tres páginas de programas que los órganos rectores destacan como “esferas prioritarias”. Ello demuestra el dicho de que cuando todo es prioridad nada lo es. Además, cuando se presentaron determinadas propuestas de la administración en el PTP para 2004-05, con objeto de reducir o suprimir actividades a fin de mantenerse dentro de la cuantía del presupuesto aprobada, únicamente se hacía hincapié en los costos que comportaban (véanse los dos primeros ejemplos del Recuadro 7.1). Los órganos rectores rechazaron las propuestas. De modo similar, cuando la Secretaría propuso excepcionalmente reducir o suprimir las esferas menos prioritarias de trabajo, los órganos rectores no pudieron alcanzar un consenso (véase el tercer ejemplo del Recuadro 7.1).

Recuadro 7.1: Propuestas de la Administración sobre las opciones en relación con las prioridades contempladas en el PTP para 2004-05 y las respuestas de los órganos rectores al respecto	
Propuesta de la Administración	Respuesta de los órganos rectores
<p>Reducción propuesta de un 14,3 % de los recursos en relación con la Asistencia para las políticas:</p> <p>“La reducción de los recursos... afectará a las actividades previstas con vistas a aumentar la capacidad de los países y los asociados regionales, en particular las organizaciones económicas regionales, para preparar, aplicar y evaluar políticas sectoriales y subsectoriales”. Se eliminarán o recortarán “varios materiales de capacitación, talleres y actividades de desarrollo del Programa de Campo” y “la alteración de las actividades previstas será particularmente perjudicial en las regiones”.</p>	<p>“...el Comité manifestó su grave preocupación... (Asimismo) pidió que se procediera a un ajuste de la reducción en consonancia con el promedio para la Organización al nivel presupuestario aprobado para 2004-05...” (Informe del 91º período de sesiones del Comité del Programa Roma, 10-14 de mayo de 2004).</p>
<p>Reducción propuesta de cinco puestos de Servicios Generales en la AFF: “...no sólo ocasionará retrasos en los tiempos de respuesta y dará lugar a una acumulación de trabajo, sino que el aumento del volumen de trabajo del resto del personal puede elevar el riesgo de errores y podría debilitar el control interno y afectar a la administración financiera.” No obstante, el Director de Finanzas señaló que la reducción “no debería dar lugar a un nivel inaceptable de riesgo”.</p> <p>El Inspector General y el Auditor Externo señalaron que no estaban en condiciones de cuantificar el riesgo. No obstante, el Auditor Externo señaló que los cinco puestos se situaban “en áreas de trabajo que eran esenciales para el control interno” y, por consiguiente, recomendaba que “se hallaran los medios para restablecer los puestos y obtener los ahorros de otro modo”.</p>	<p>“El Comité reiteró la importancia de un control interno adecuado en la Organización y recordó que el Auditor Externo había recomendado un aumento de la plantilla de la División de Finanzas (AFF) en el anterior informe de auditoría” y “concluyó expresando su preocupación por la posibilidad de que la supresión de los cinco puestos de Servicios Generales en la AFF comprometiera el control interno de la Organización, y pidió que, si se lograban ahorros por eficiencia adicionales, se aprovecharan en primer lugar para restablecer estos puestos”. (Informe del 107º período de sesiones del Comité de Finanzas, Roma, 10-18 de mayo de 2004).</p>
<p>Reducciones propuestas en el Programa principal 2.5, <i>Contribuciones al desarrollo sostenible y enfoques programáticos especiales</i>, “en el Programa 2.5.1, se procederá a una drástica reducción de algunas actividades regionales en apoyo de la investigación y la tecnología, así como del apoyo técnico a algunos países en lo que se refiere a extensión, enseñanza, juventud rural y comunicación”.</p> <p>Además, se suprimirá la labor relacionada con el enfoque de agroecosistemas y se recortarán las actividades en apoyo de la agricultura orgánica. También se aplicarán algunas reducciones a GeoNetwork, al Sistema mundial de observación terrestre (SMOT), los servicios de los sistemas de información geográfica, la bioenergía y los mapas de la cubierta terrestre. En el Programa 2.5.3, se reducirá drásticamente el apoyo a las organizaciones de agricultores (cooperativas, asociaciones de productores y grupos de agricultores).</p> <p>La propuesta se formuló “para dar entrada a... la pesca y los montes... la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR), así como para la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA) actuando como Comité Interino del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura”.</p>	<p>“El Comité [del Programa] debatió las consecuencias de la reducción de las consignaciones y pidió que se aclarara el fundamento de esta medida. Recordó que este Programa principal contribuía a apoyar la respuesta efectiva de la FAO a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS) y a los convenios internacionales sobre el medio ambiente. Estas reducciones afectarían especialmente al trabajo relacionado con la investigación y la tecnología, la educación y la extensión y las organizaciones de agricultores, cuestiones de importancia crítica para la población rural y para el programa de campo”. (Informe del 90º período de sesiones del Comité del Programa, 15-19 de septiembre de 2003).</p> <p>“Muchos miembros [del Consejo] se hicieron eco de las dudas expresadas en los Comités del Programa y de Finanzas, especialmente con respecto a las reducciones que afectaban a la labor operacional y el apoyo a la creación de capacidad, que tenían un interés directo para los países en desarrollo... Sin embargo, muchos otros miembros consideraron que la transferencia de recursos era aceptable a la luz de la prioridad atribuida al Codex, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), los recursos fitogenéticos, la pesca y los montes... Por consiguiente, el Consejo no estaba en condiciones de alcanzar una posición de consenso sobre la cuantía del presupuesto.”</p> <p><u>(Informe del Consejo de la FAO, 125º período de sesiones, 26-28 de noviembre de 2003)</u></p>

1112. Además, en un examen exhaustivo que compara la consignación del presupuesto ordinario de 1994-95 y 2006-07 para diferentes esferas técnicas de la FAO se muestra que se han introducido algunos cambios importantes, reflejando de hecho que se han adoptado algunas decisiones sobre las prioridades (véase el Capítulo 3). Por ejemplo, se ha respaldado el Programa de Cooperación Técnica (PCT) del financiado con cargo al presupuesto ordinario ante las peticiones reiteradas de los miembros del Grupo de los 77 y se ha llevado a cabo la descentralización del personal técnico. Otros cambios que se han adoptado responden por lo menos a algunas de las prioridades manifestadas en relación con las actividades “normativas” (como las plagas transfronterizas en el sector de las finanzas rurales y el mercadeo, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y los recursos genéticos en el sector de la ingeniería rural y la nutrición). No obstante, es difícil detectar en los cambios efectuados vínculos al Plan a Plazo Medio o al Marco Estratégico, y los documentos no proporcionan referencias de modificaciones con respecto a los objetivos.

1113. En cambio, las consecuencias de una reducción efectiva en el presupuesto frente a un crecimiento real se han determinado mediante la formulación de diferentes hipótesis (después de las decisiones adoptadas por la Conferencia) por conducto del PTP revisado. A petición de los Miembros, cada vez se dedican más tiempo y esfuerzos a formular múltiples hipótesis en el PTP con respecto a las diferentes cuantías del presupuesto²⁴². Estas hipótesis, al final, no influyen en las decisiones que se adoptan sobre la base del requisito impuesto por algunos de los principales miembros de la OCDE de mantener un crecimiento nominal cero. La preparación del PTP requiere supervisores directos en lugar de la preparación de otros documentos. Esta laboriosa preparación de diversas hipótesis supone sustraer innecesariamente tiempo del personal a actividades más productivas. En definitiva, es un proceso que socava seriamente la moral y la confianza de los supervisores directos para entregar un producto equívoco, muy costoso y alejado de los objetivos de las estrategias y los programas para los que se había formulado.

Recuadro 7.2: La preparación del PTP: una labor que comporta un esfuerzo innecesario

En el PTP para 2004-05 se mostraron tres hipótesis. En el PTP para 2006-07 se incluyeron inicialmente tres, en concreto: crecimiento nominal cero, crecimiento real cero y crecimiento real. A petición de determinados miembros de la FAO, se añadió una cuarta hipótesis de crecimiento real superior (9,5 %). Los documentos de examen el bienio 2006-07 aumentaron con un suplemento que incluía las propuestas de reforma formuladas por el Director General, y el PTP revisado, que incorporaba las conclusiones de la Conferencia al respecto. Sin embargo, la hipótesis de la opción de un crecimiento superior no tenía ninguna posibilidad real de ser aprobada o incluso de ser considerada seriamente.

1114. **Informe sobre la Ejecución del Programa:** Este informe presenta una descripción y una recopilación de los productos logrados durante el bienio precedente (Cuadro 7.2). Sin embargo, el debate sobre los resultados es escaso o inexistente, y se proporcionan pocos indicadores de referencia con los que evaluar los progresos. La falta de indicadores de referencia va más allá del Informe sobre la Ejecución del Programa. Es una laguna propia de los sistemas, como se muestra en la siguiente sección sobre la gestión basada en los resultados. Asimismo, es una deficiencia general que limita la eficacia del sistema oficial de evaluación de la FAO (véase a continuación la sección sobre la evaluación).

²⁴² Programa de Labores y Presupuesto 2006-2007 (documento C 2005/3).

Cuadro 7.2: Informe sobre la Ejecución del Programa 2004-05, Productos (p.148)				
Productos, 2004-05	Aprobado en el PLP	Cancelado/aplazado	Ejecución no prevista	Total ejecutado
Total	1 110	(69)	132	1 173

1115. **Gestión basada en los resultados (GBR):** La introducción de la gestión basada en los resultados en el “nuevo modelo de programa” de la FAO fue encomiable, y han merecido referencias positivas en el examen de la GBR de 2004 en las organizaciones de las Naciones Unidas realizado por la Dependencia Común de Inspección (DCI)²⁴³. Sin embargo, las deficiencias en el funcionamiento de ese nuevo Modelo de planificación del programa (descrito *supra*) han hecho muy difícil aplicar un modelo basado íntegramente en los resultados.

1116. Es más, según el personal encuestado, la introducción gradual de la GBR hasta pleno régimen fue obstaculizada por el escaso interés de la administración y la limitada capacitación al respecto (“uno o dos funcionarios por unidad, no siempre los más apropiados”), probablemente por la falta de recursos y tiempo disponibles (véase el Capítulo 8 para un examen exhaustivo). En relación con los recursos y la capacidad profesional, era preciso elaborar mediciones de referencia e indicadores fiables, puesto que no se podían consultar mediciones de los efectos y los resultados. Lo que es más grave, no existe una relación con: i) la evaluación apropiada de los resultados; ii) la responsabilidad de las unidades con respecto a esos resultados; iii) la evaluación efectiva del desempeño de las personas responsables.

1117. Es evidente que el servicio de evaluación de la FAO no podría lograr nunca evaluar cada dos años el elevado número de entidades programáticas que componen el marco de programas de la Organización. La rendición de cuentas de las unidades en relación con los “resultados” se efectúa en cada unidad por medio de planes de trabajo (que se centran en los productos) con la presentación de informes al final del bienio y la autoevaluación. El sistema PIRES, es decir, la base de datos sobre los recursos y la ejecución del programa, respalda este “marco de rendición de cuentas” poniendo a disposición de los administradores un instrumento para el seguimiento de la ejecución. Sin embargo, muchos proyectos y entidades programáticas no disponen de un proceso concertado para hacer un seguimiento de los resultados ni tampoco de indicadores de referencia. Incluso cuando se dispone de indicadores de los resultados en el PPM, el personal de ejecución casi nunca los emplea para hacer un seguimiento. Por consiguiente, se realizan pocas o ninguna recopilación sistemática de datos sobre la marcha de los trabajos en relación con los resultados previstos con miras a que estén disponibles para evaluaciones posteriores. No se suscriben contratos generales de rendimiento entre los administradores de las unidades y la Administración Superior, tal como se utilizan en otras organizaciones.

1118. En la FAO no existe ninguna unidad diferente que respalde la gestión basada en los resultados como sucede en otros organismos, por ejemplo, en el Banco Mundial (el BIRF)²⁴⁴. En el Banco Mundial, se estableció una secretaría de resultados en un departamento de garantía de la calidad operacional, a fin de supervisar un cambio de mentalidad para otorgar una mayor prioridad a los resultados. Asimismo, se estableció un grupo directivo compuesto por un coordinador de cada una de las vicepresidencias sectoriales y regionales del Banco Mundial, respaldado por políticas amplias y la capacitación del personal sobre el planteamiento basado en los resultados. Por citar otro ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estableció una unidad dedicada a la puesta en marcha de la gestión de la presupuestación basada en los resultados. Con este fin, recibió una subvención importante del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) y se estima que a este respecto ha sido más eficaz que la

²⁴³ JIU/REP/2004/6 (Parte I).

²⁴⁴ En el Programa Mundial de Alimentos (PMA) hubo una unidad separada pero actualmente ha quedado integrada en la estructura general de supervisión de esta Organización.

FAO. En cambio, la FAO no ha podido disponer de esa dotación inicial de recursos considerables para la adaptación a la gestión basada en los resultados.

1119. Por último, no existe un vínculo de responsabilidad individual. Los administradores no tienen objetivos de rendimiento, muy pocos administradores emprenden con regularidad y de forma coherente evaluaciones del desempeño del personal a su cargo y las evaluaciones de los administradores es incluso menos común (para más detalles véase el Capítulo 8). Se observan escasa titularidad de las unidades respecto de la PBR; además, hay pocos incentivos para llegar a un acuerdo como equipo sobre los resultados que han de alcanzarse en relación con las tareas de las unidades. Por consiguiente, ha surgido un fenómeno de “objetivos móviles”, en que los objetivos estratégicos del 66 % de las entidades programáticas variaron del PPM 2004-09 al PTP 2004-05.²⁴⁵ Para citar un ejemplo, un funcionario técnico de una oficina descentralizada respondió “¡Dadme los indicadores!” cuando el equipo de EEI le preguntó si creía que su unidad estaba logrando los resultados acordados. Simplemente no tenía conocimiento de cuáles eran.

1120. Un especialista en presupuestación basada en los resultados ha señalado que el sistema mejor diseñado del mundo para la evaluación del rendimiento puede funcionar únicamente en determinadas circunstancias²⁴⁶: que incluyan la delegación de autoridad y la confianza pertinentes en los administradores y el personal. Únicamente cuando se ponen los medios para la ejecución a disposición de los administradores y el personal, y se delega la autoridad pertinente, el control y la rendición de cuentas en relación con los resultados pueden ser eficaces en estos sistemas.

1121. En general, no cabe duda de que la FAO se beneficiaría considerablemente de un sistema eficaz basado en los resultados. Si bien, para ello se requiere mucho más que incluir en el PTP un marco técnico sólido (la PBR). Es preciso que el nuevo Modelo de planificación del programa cumpla la finalidad para la que se previó al introducirse en 1999. A menos que los instrumentos de presupuestación basada en los resultados y de gestión basada en los resultados se integren plenamente en sistemas eficaces de aprendizaje con respecto a la estrategia, el programa y el presupuesto, representan un costo añadido sin beneficios. Esta cuestión ha sido confirmada recientemente por la DCI de las Naciones Unidas, que concluyó que los sistemas de gestión basada en los resultados de muchas organizaciones de las Naciones Unidas tenían una utilidad real limitada y consumían considerables recursos²⁴⁷. Señaló asimismo que una búsqueda simplista de las metas puede tener un efecto de distorsión en los programas, especialmente los programas técnicos.

1122. **Gestión de recursos:** Como ya se ha señalado, el nuevo Modelo de planificación del programa de la FAO es coherente y está bien estructurado, pero su eficacia es escasa. Entre los factores que contribuyen a ello cabe mencionar las deficiencias estructurales. La oficina responsable de todo el proceso (la PBE) no dispone de una dotación adecuada de personal. Está administrada por un director de grado D2. Esta Oficina se ocupa principalmente del presupuesto, en contraposición con la formulación de la estrategia, la planificación institucional (independientemente de la fuente de financiación), la integración de la estrategia en la programación o la evaluación del rendimiento, los productos y los efectos frente a los objetivos y las metas. Por tanto, no puede brindar al Director General asesoramiento de gran calidad sobre la estrategia de la Organización. Es evidente que un asesor sobre estrategias ubicado en la ODG (también de grado D2) no puede alcanzar estas metas. El modelo de programación de la FAO será eficaz únicamente si genera compromiso y autonomía en toda la Organización, incluidas las oficinas descentralizadas, mediante el establecimiento de temas de diálogo y debate sobre la estrategia y los programas. Esos temas no existen y se precisan de forma apremiante.

²⁴⁵ Informe del Auditor Externo (C 2005/5 B) presentado ante la Conferencia sobre las cuentas comprobadas 2002-03. Noviembre de 2005. Noviembre de 2005.

²⁴⁶ Friedman, Mark. *A Guide to developing and using performance measures in results based budgeting*. Washington, DC. The [Finance] Project. 1997. pg.32.

²⁴⁷ JIU/REP/2006/6.

1123. Las deficiencias generales de los sistemas que se han analizado anteriormente (incluida en concreto la necesidad de preparar un PTP revisado durante el ciclo de ejecución en base a una cuantía de presupuesto aprobada diferente de cualquiera de las hipótesis presentadas a la Conferencia) lleva a que los administradores no tengan conocimiento de los recursos a su disposición, incluidos los recursos humanos si desearan contratar personal o consultores nuevos, hasta el comienzo de un nuevo ejercicio económico bienal. Fue necesario recurrir a asignaciones provisionales para 2006 como medida de “continuación de las actividades.”²⁴⁸. La cuantía final del presupuesto de las unidades para el primer año del bienio se notificó en junio de 2006, después de que los órganos rectores adoptaran decisiones sobre el PTP para 2006-07 revisado. Además, una vez acordado el presupuesto definitivo de la Organización con los órganos rectores, en el presupuesto del Programa Ordinario asignado a los departamentos se incluyen reducciones en las cantidades estimadas para sufragar los gastos no presupuestados²⁴⁹.

1124. Los encuestados y los participantes de los grupos temáticos manifestaron con frecuencia preocupaciones acerca de que los recortes presupuestarios registrados tanto en el PTP como en las asignaciones subsiguientes limitaban su capacidad para cumplir los objetivos del programa. Además, los presupuestos aprobados se asignan directamente a los titulares del presupuesto de las divisiones. De este modo no pasan por el Subdirector General (ADG) responsable de las consignaciones del departamento y de la consecución general de los productos y objetivos. Los ADG están autorizados a proponer transferencias de recursos en los presupuestos entre divisiones y de vez en cuando lo hacen, principalmente para evitar gastos superiores o inferiores a los previstos. En la práctica, esto hace que los ADG tengan una escasa influencia o incluso control. Como consecuencia de ello, los departamentos tienen poca capacidad para la transferencia de recursos como una función de desempeño, o para hacer frente a externalidades imprevistas y a nuevas oportunidades.

1125. Una vez que los titulares de la asignación de créditos obtienen sus fondos, utilizan a su vez diferentes enfoques con respecto a la adopción de decisiones sobre los conceptos a los que se aplicarán restricciones presupuestarias internas, así como el seguimiento de su utilización. El hecho de que se desalienten los retiros del personal en la FAO indican que la utilización de los recursos puede debatirse, en su caso, sólo en un equipo por un breve período. En consecuencia, no puede desarrollarse fácilmente la titularidad respecto de la eficacia, los recortes o las prioridades. El Servicio de Evaluación de la FAO trata de prestar un “servicio de atención al cliente” de colaboración, que es objeto de reconocimiento y alta estima por parte de los administradores en toda la FAO. Ese servicio, sin embargo, no compensa el carácter poco funcional de todo el sistema, los costos de transacción que comporta para la Organización y su influencia en la planificación del programa.

1126. El aislamiento de las oficinas descentralizadas de la FAO con respecto a los procesos de planificación y presupuestación se refleja en los documentos de programación, que proporcionan únicamente escasos indicadores generales de las estrategias y actividades de programación sobre el terreno. El Plan a Plazo Medio para 2006-2011, por ejemplo, dedica más de siete páginas a las “dimensiones regionales” al final del documento. El PTP posterior repite epígrafes muy generales de las actividades contempladas en el PPM (como la creación de capacidad, la transferencia de tecnología y la promoción de la calidad).

1127. En el plano operacional, se plantean diversos temas nuevos sobre la gestión del presupuesto. En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, para la mayor parte de las oficinas de la Sede y en los países, la consignación inicial no se corresponde con la cuantía total aprobada por los órganos rectores. Esto se debe en gran medida a la necesidad de hacer frente a los gastos no presupuestados en que se incurran durante el bienio. Estos gastos pueden comprometer la capacidad de los administradores para planificar los programas de trabajo de sus respectivas unidades, contratar personal esencial y emprender adecuadamente actividades a

²⁴⁸ Juneja, Director de la PBE, con fecha de 22 de diciembre de 2005, sobre las asignaciones provisionales para 2006.

²⁴⁹ Véase el documento FC 118/2 para una explicación más detallada a este respecto.

comienzos del ejercicio económico. Como se muestra en el Capítulo 6, esta situación es mucho más grave en las oficinas de los países.

1128. En segundo lugar, los instrumentos de seguimiento proporcionados son escasos y no se han integrado en el sistema. Como se describe más detalladamente en el Capítulo 8 de la EEI sobre la administración, las distintas fuentes de datos de los sistemas a veces generan cifras diferentes en relación con las mismas partidas para un determinado período de tiempo. Como resultado, los administradores recurren con frecuencia a instrumentos integrados de propia creación o a ayudantes que hacen un seguimiento de los gastos. Este fenómeno puede observarse en la mayoría de las grandes organizaciones, y aunque las hojas de cálculo locales no constituyen en sí un gran problema, pueden contribuir a aumentar la complejidad y ralentizar la consolidación de datos. En la FAO no sea resuelto todavía el problema de los administradores que prefieren un instrumento integrado normalizado que sea fácil de utilizar con objeto de que puedan centrarse en la gestión del personal y los programas en lugar de dedicarse a enriquecer los sistemas. En la Sede, diversos administradores han informado de que tenían problemas con la herramienta principal de gestión del presupuesto (el módulo de mantenimiento del presupuesto, eBMM) debido a la necesidad de supervisar periódicamente los recursos disponibles independientemente de sus planes de trabajo, que figuran en el Sistema PIREs. Aunque el Sistema PIREs es apropiado por su transparencia e intercambio de información (p. ej. en la consignación presupuestaria por unidad), algunas oficinas regionales se quejaron de que su utilización demostraba cómo los departamentos de la Sede cambiaban unilateralmente las actividades de programas que afectaban a sus regiones sin consulta previa. Asimismo, como se ha señalado en el Capítulo 8, no se dispone de una financiación adecuada para la capacitación del personal en la esfera de la utilización de los instrumentos existentes sobre el presupuesto.

1129. Para las oficinas en los países, el proceso de consignación presupuestaria tienen lugar en la Oficina de Coordinación y Descentralización (OCD). Las oficinas regionales disponen de una cierta autoridad delegada para la gestión del presupuesto pero, incluso con el aumento reciente de sus facultades, los FAOR disponen de muy pocas. Los nuevos FAOR (la mayoría de los cuales no se seleccionan de entre el personal efectivo de la FAO) reciben instrucciones sobre gestión del presupuesto, cuando vienen a la Sede para sus dos semanas de orientación. Después de esto tienen en general muy poco contacto o explicaciones posteriores sobre novedades respecto del presupuesto²⁵⁰. Las encuestas de la EEI a los FAOR reflejaron que éstos empleaban considerable tiempo tratando de obtener información presupuestaria de la Sede. Los instrumentos de los sistemas disponibles para las operaciones sobre el terreno (que encuentran dificultades por problemas en cuanto al apoyo técnico y la conectividad) son con frecuencia inadecuados, aunque se vienen realizando esfuerzos para mejorar esta situación.

1130. Actualmente las transacciones de las oficinas regionales se tramitan con mayor frecuencia, ya que se pide al personal sobre el terreno que las registre con frecuencia diaria en lugar de mensual. Sin embargo, muchos funcionarios registran las transacciones sólo semanalmente debido a problemas de conectividad. Las órdenes de compra en moneda local no se introducen todavía en el sistema Oracle utilizado en las oficinas regionales. Las oficinas subregionales y las oficinas en los países más pequeñas utilizan diferentes programas informáticos para la presentación de informes financieros. Esto impide fundamentalmente a las Oficinas Regionales más grandes y con una dotación de personal más adecuada prestar asistencia a estas oficinas más pequeñas, por lo que aumentan los costos de gestión financiera global y de la presentación de informes.

1131. **Resumen de los procesos de planificación y presupuestación:** La estructura básica del proceso en sí (un documento a plazo medio, y una propuesta específica para el bienio) es razonable, salvo el RPTP, que es redundante. El proceso, sin embargo, no es apropiado. Hay poca coherencia entre las partes, especialmente entre los medios necesarios para lograr los objetivos y

²⁵⁰ Pasados 9-12 meses después del nombramiento, se organizan para los FAOR sesiones informativas de actualización; asimismo, la información y las directrices detalladas sobre el presupuesto se encuentran disponibles a través de la COIN (Red de información sobre las Oficinas en los países).

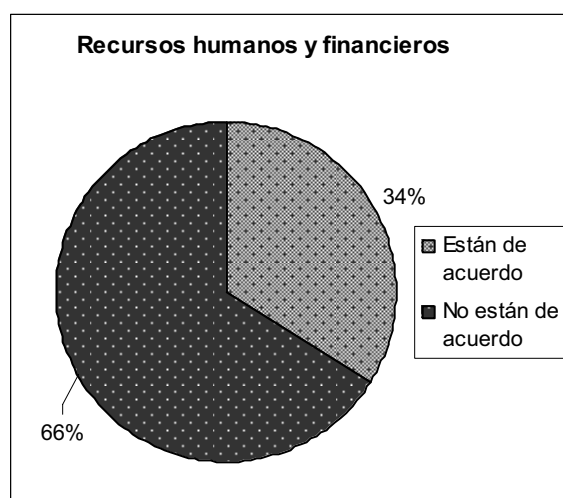
resultados previstos. El hecho de que no se incluyan los fondos extrapresupuestarios aumenta sólo poca funcionalidad. Los órganos rectores no dan suficientes orientaciones respecto al proceso para poder establecer de forma oportuna las prioridades y colmar el vacío entre las necesidades financieras para la eficacia del programa y los fondos realmente disponibles (para un examen detallado, véase el Capítulo 4 sobre la gobernanza).

1132. Esta situación se ve agravada por la falta de conexión entre los presupuestos aprobados y los recursos disponibles debido a los plazos de los pagos y la cuantía de las cuotas atrasadas. Estos factores (que se abordan en la sección sobre finanzas del Capítulo 8) han alcanzado proporciones críticas para la Organización, y no únicamente con respecto a todos los aspectos de eficacia operacional (es decir, selección, dotación y contratación de personal, operaciones generales y de compra), sino también a la posibilidad de que amenacen actualmente la solvencia financiera de la Organización.

1133. En el seno de la Secretaría existe un alto nivel de frustración, como es comprensible, a causa del carácter repetitivo, costoso y laborioso de los procesos de planificación y presupuestación de la FAO. Muchos Miembros de la FAO están igualmente frustrados y se han quejado abiertamente de que hay demasiados estratos y han señalado que al menos uno debería eliminarse. Si bien eliminando un paso (es decir, el PPM o el RPTP) debería liberarse algo de tiempo tanto para la Secretaría como para los Miembros, ello no resolvería las desconexiones en el sistema general de planificación ni el empeoramiento de la situación presupuestaria descrito anteriormente.

1134. La gran mayoría de los Miembros de la FAO observan una falta de transparencia en la asignación de los recursos humanos y financieros (véase la Figura 7.2 que se aborda en más detalle en el Capítulo 4 sobre la gobernanza). Ello se debe, en parte, a la atención excesiva que se presta a detalles solicitados por los propios Miembros, pero también a la falta de claridad con respecto a los fondos extrapresupuestarios y las decisiones adoptadas por los órganos rectores a finales del decenio de 1990 en relación con la presentación de un Programa de Trabajo ordinario separado de la consignación presupuestaria.

Figura 7.2: Opiniones de los miembros sobre si los recursos humanos y financieros de la FAO se distribuyen con arreglo a criterios bien definidos y transparentes



1135. Las organizaciones de referencia utilizan un documento de resumen, que equivale normalmente al PPM en cuanto a que ofrece un contexto a medio plazo, pero en algunas ocasiones como en el Fondo Monetario Internacional (FMI), se asemeja más al RPTP. Ese documento constituye el cauce fundamental de consultas extraoficiales con los miembros de los órganos rectores sobre el realismo de un proyecto de programa y presupuesto. Entidades como el Banco Mundial y el FMI disponen de juntas de directores de turno que adoptan decisiones. En cambio, el Consejo de la FAO celebra, de hecho, períodos de sesiones tres veces por bienio y la Conferencia sólo una vez. Aunque en ambos pasos (el PPM y el RPTP), en las deliberaciones oficiales con los Comités del Programa y de Finanzas y el Consejo se recaban de hecho observaciones, no se proporciona una respuesta concluyente al respecto. La búsqueda de un consenso previo, en caso de que representara realmente una posible decisión definitiva de la Conferencia, permitiría la simplificación de los documentos del PTP necesarios para la aprobación oficial definitiva en fecha cercana al comienzo del bienio, lo cual permitiría una planificación del trabajo y una distribución de recursos mucho más ordenada. Asimismo, los administradores podrían afrontar la tarea de llevar a cabo sus programas de trabajo. Esto se podría lograr por medio de una solución sencilla, esto es, cambiar la fecha en que se celebra el período de sesiones de la Conferencia a fin de que se adopte la decisión sobre el presupuesto en base al PPM, como se hace en la Organización Mundial de la Salud (OMS) (véase el Capítulo 4 para un debate más en profundidad a este respecto).

1136. La OCDE es una organización de referencia que actualmente presenta las prioridades de forma transparente en su documento del presupuesto. Su Programa de Trabajo y Presupuesto 2005-2006 es el primero que se ha preparado integralmente con arreglo a un marco basado en los resultados (véase el Recuadro 7.3).

Recuadro 7.3: Establecimiento de prioridades de los productos en los documentos del programa de la OCDE

El documento del Programa y del Presupuesto para 2005-06 presenta cada uno de los seis objetivos estratégicos, en forma tabular, con los respectivos sectores de productos. En el documento se describen los resultados previstos así como el entorno normativo pertinente y posteriormente se enumeran, para cada año, los resultados de los productos previstos *por orden de prioridad*, señalando el costo estimado de cada uno, las fuentes de financiación (con cargo al presupuesto o contribuciones voluntarias) y si el producto está vinculado a un marco temporal o en curso. Asimismo, se indican los usuarios finales y las partes interesadas, junto con otras esferas del producto en cuestión que contribuyen a la consecución del mismo.

RECURSOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

1137. Esta sección se centra en la utilización de recursos extrapresupuestarios que complementan el limitado presupuesto de la FAO. En el Capítulo 3 de la EEI se aborda su contribución a la consecución de los resultados del programa de la Organización.

1138. La venta de los servicios técnicos de la FAO a asociados que se ocupan del desarrollo puede constituir una actividad apropiada que contribuye a la consecución de los objetivos a largo plazo, siempre que se contemple una compensación adecuada y fomente los objetivos estratégicos y el trabajo fundamental de la Organización. Asimismo, la orientación y estructuración eficaz de las contribuciones voluntarias o complementarias puede proporcionar la flexibilidad y la capacidad necesarias para realizar experimentos importantes, asumir mayores riesgos, trazar nuevas orientaciones institucionales o incluso prestar asistencia en las reformas internas estructurales o institucionales que, de otro modo, habrían sido más difíciles de llevar a cabo. El desafío consiste en velar por la integridad y pertinencia de los recursos extrapresupuestarios en conjunto al mismo tiempo que se mantiene la coherencia general de los programas y las estrategias de la Organización.

1139. Los fondos fiduciarios han pasado a ser los principales instrumentos financieros de muchas organizaciones de las Naciones Unidas, que ascienden, por lo menos hasta muy recientemente, a dos tercios de la financiación total del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). En estudios sobre los efectos de los recursos complementarios en el multilateralismo²⁵¹ se ha demostrado que incluso cuando estos recursos o los fondos fiduciarios se ajustan en general a la estructura del programa de un organismo, muchos de ellos tienen carácter de “ayuda vinculada”. Responden a las preferencias, las políticas y las prioridades nacionales del país donante. Si se evalúa la distribución de los fondos extrapresupuestarios a lo largo del período, es evidente que la suma de los intereses específicos de cada uno de los miembros de una determinada organización mundial no constituye necesariamente un bien público mundial. Asimismo, en una evaluación realizada en 2004 por el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAR) se demuestra lo siguiente²⁵²: el número de contribuciones extrapresupuestarias para proyectos aumentó, mientras que su duración y tamaño en promedio se redujeron, incrementando considerablemente el volumen de trabajo de los centros.

1140. Hay un factor adicional, esto es, que la adopción de decisiones de forma conjunta y participativa es una piedra angular del multilateralismo. Si los Estados miembros pasan cada vez más de fondos básicos a fondos específicos que no son conformes con los programas y prioridades que han aprobado, la característica esencial que define el multilateralismo se verá comprometida. Cuando las juntas y los órganos rectores de las organizaciones de las

²⁵¹ Véase Sagasti, Francisco, K. Bezanson y F. Prada, *The Future of Development Financing: Challenges and Strategic Choices*, Palgrave-MacMillan, Londres, 2005.

²⁵² El Banco Mundial, 2004. The CGIAR at 31: An independent meta-evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research.

Naciones Unidas ya no toman decisiones sobre las estrategias y la elaboración de programas sino los donantes bilaterales, se merma la legitimidad de estas instituciones. El abandono de los recursos básicos por los complementarios, por tanto, tiene consecuencias fuera de la esfera de la financiación y suscita cuestiones fundamentales de gobernanza multilateral (véase también el Capítulo 4).

1141. En la FAO, puede ser ventajoso utilizar una fuente externa de financiación, especialmente para fomentar las asociaciones estratégicas con los Estados Miembros o las organizaciones. No obstante, la escala y la naturaleza de la utilización de los fondos extrapresupuestarios en la FAO y el hecho de que no se hayan integrado de forma efectiva en el modelo de planificación y programación de la Organización tienen serias consecuencias negativas, también para los principios básicos de planificación y presupuestación. La finalidad de la información presentada en el Marco Estratégico a largo plazo y el Plan a Plazo Medio es tener en consideración en parte la financiación extrapresupuestaria, pero ésta desaparece prácticamente del programa y presupuesto bienales. Por consiguiente, en la mitad de la actividad de la Organización hay un “programa sombra” paralelo apenas visible, que no se planifica estratégicamente. Esta situación suscita tres preocupaciones fundamentales.

Cuadro 7.3. Proyectos aprobados con cargo a las contribuciones extrapresupuestarias, excluido TeleFood (2001 – 2006)							
Fuente de financiación		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de proyectos aprobados	Fondos fiduciarios (excepto FFU)	254	234	256	317	352	361
	FFU	30	22	18	22	22	18
	PNUD	37	22	21	12	12	9
	Total	321	278	295	351	386	388
Presupuesto de los proyectos aprobados (en millones de USD)	Fondos fiduciarios (excepto FFU)	277 USD	179 USD	412 USD	380 USD	313 USD	394 USD
	FFU	153 USD	73 USD	13 USD	61 USD	36 USD	22 USD
	PNUD	12 USD	10 USD	10 USD	3 USD	6 USD	8 USD
	Total	442 USD	261 USD	435 USD	444 USD	356 USD	425 USD
Presupuesto en promedio de los proyectos aprobados (en millones de USD)	Fondos fiduciarios (excepto FFU)	1,09 USD	0,76 USD	1,61 USD	1,20 USD	0,89 USD	1,09 USD
	FFU	5,11 USD	3,30 USD	0,74 USD	2,75 USD	1,66 USD	1,23 USD
	PNUD	0,31 USD	0,43 USD	0,46 USD	0,24 USD	0,54 USD	0,90 USD
	Promedio	1,34 USD	0,94 USD	1,47 USD	1,26 USD	0,92 USD	1,09 USD
Duración en promedio de los proyectos aprobados (Años)	Fondos fiduciarios (excepto FFU)	2,1	2,1	2,0	1,9	1,7	1,5
	FFU	4,2	3,5	2,4	3,0	2,2	1,6
	PNUD	1,6	1,5	1,4	1,3	1,4	1,2
	Total	2,3	2,2	2,0	2,0	1,8	1,5

1142. En primer lugar, aunque se exige a cada fondo fiduciario que muestre la relación con los programas aprobados, esto se sitúa en un plano de objetivos abstracto. Es posible que la utilización de fondos extrapresupuestarios no esté siempre en consonancia con las prioridades de la Organización sobre los resultados y productos, o que distorsione por lo menos esas prioridades canalizando más recursos a actividades de interés para determinados donantes. El personal señaló ejemplos a la EEI. Además, el 71 % de los miembros de los órganos rectores que respondieron a una encuesta de la EEI se mostraron de acuerdo (el 38 % estaba plenamente de acuerdo) con la afirmación de que los programas financiados con recursos extrapresupuestarios distorsionaban la orientación de los programas y objetivos estratégicos convenidos, así como el carácter multilateral de la Organización. En todo caso, se evitan los procesos normales de ejecución y la gobernanza multilateral, que proporcionan controles y contrapesos (véase también el Capítulo 4). Existe un riesgo considerable, y se dispone de algunos datos, por lo menos en el caso de PCT financiados unilateralmente, de que los proyectos pueden ser incluso un cauce para que un país eluda sus propias normas y reglamentos.

1143. En segundo lugar, como se ha descrito anteriormente, la formulación de programas y estrategias es incompleta e incierta, incluidas las relaciones entre los fines y los medios. Esto resta también eficacia a la planificación del programa financiado con cargo al presupuesto ordinario. No existe una estrategia global de movilización de recursos en un marco coherente. Diferentes partes de la Organización abordan elementos distintos. Este hecho socava la imagen de la Organización y la eficacia del personal en las negociaciones con los donantes, lo cual redundaba en una mayor posibilidad de que los resultados sean impulsados por los donantes mermando el potencial de suscribir “acuerdos de asociación estratégica”. Si el personal no logra articular claramente la estrategia de la FAO, no puede haber asociaciones estratégicas. Los planes vigentes para preparar la estrategia de movilización de recursos son loables, pero no serán plenamente eficaces si se formulan sin tener en cuenta otros factores mencionados en este capítulo.

1144. A este respecto, el modo en que la financiación extrapresupuestaria ha confluído a la Organización, y a través de ella, ha tendido a aumentar las discrepancias de opiniones sobre el equilibrio adecuado entre las actividades normativas y operacionales y, de hecho, ha reducido la capacidad de las oficinas descentralizadas de expresar su opinión en cuanto a la consignación de los recursos institucionales. Los fondos del Programa Ordinario más seguros y visibles se han canalizado principalmente para actividades fundamentales realizadas en la Sede, que tienden a ser normativas. Además, aproximadamente un 90 % de las actividades más apremiantes y del Programa de Campo se financian por medio de otros fondos extrapresupuestarios menos seguros y menos visibles.

1145. En tercer lugar, muchos miembros de los órganos rectores consideran que los gastos generales de las actividades extrapresupuestarias se sufragaban con cargo al presupuesto del Programa Ordinario, cuyos fondos provienen de las cuotas, aunque con el incremento reciente de los gastos de apoyo esta preocupación ha disminuido en cierta medida²⁵³. Además, hay una gama de servicios institucionales que no se incluyen de forma específica en la estimación de los gastos generales asociados con los fondos extrapresupuestarios. Estos servicios pueden incluir todo, desde el acceso a los recursos de gestión de conocimientos de la FAO hasta evaluaciones de beneficios y costos más importantes de esos fondos para los objetivos del programa de la Organización, así como para la coherencia del mismo.

1146. A este respecto se adoptó una medida reciente muy positiva para integrar de forma más acertada la financiación extrapresupuestaria de la FAO en el ciclo más amplio de programación de la Organización. Esta medida comporta un nuevo requisito, esto es, todos los fondos

²⁵³ En 2002, había pruebas claras de que la financiación extrapresupuestaria en diversas organizaciones de las Naciones Unidas no estaba sufragando todos los costos administrativos, por lo que se habían creado problemas asociados con “los que se benefician sin asumir carga alguna”. Véase Bezanson, Keith y F. Sagasti, *Perceptions and Perspectives on Overlap and Duplication in the United Nations Development System Specialized Agencies*, Instituto de Estudios sobre Desarrollo, junio de 2002.

complementarios incluirán adeudos directos adicionales frente a los presupuestos de los proyectos que asciendan aproximadamente a un 1 % del total de las actividades del proyecto, y los fondos obtenidos se atribuirán específicamente a la evaluación de los fondos extrapresupuestarios. Asimismo, en la nueva política se estipula que esas evaluaciones se centrarán en los programas y las estrategias (es decir, no en proyectos concretos) y que sólo las contribuciones extrapresupuestarias únicas por un valor superior a 4 millones de USD deberían evaluarse por separado. La EEI ha llegado a la conclusión de que es una buena práctica innovadora y una señal de liderazgo internacional importante por parte de los órganos rectores de la FAO.

1147. Hay sobradas pruebas de que administradores y el personal emplean considerable tiempo buscando fondos fiduciarios para colmar el vacío mencionado anteriormente entre los presupuestos previstos y los reales para llevar a cabo sus programas de trabajo previstos. En otros casos, las inversiones (por ejemplo, para sistemas de información) con cargo a fondos fiduciarios no atienden posteriormente las necesidades de mantenimiento, un ejemplo claro de que no se logra hacer frente a todos los gastos. En conjunto, la gestión financiera y presupuestaria es mucho más compleja. A título de ejemplo, la moneda, el formato y la frecuencia de presentación de informes son diferentes con respecto a las 200 fuentes de donantes.

1148. Entre las organizaciones de referencia, el programa de desafío del GCIAI es una respuesta al reto de movilizar fondos extrapresupuestarios para la consecución de los objetivos de la organización. Cada programa de desafío es un programa dirigido de forma independiente, y vinculado a un marco temporal, sobre una investigación de gran impacto. Únicamente se abordan cuestiones complejas que revisten gran importancia mundial o regional. Cada una está directamente relacionada con los objetivos del GCIAI. Se precisan asociaciones entre una amplia gama de instituciones para la consecución de los productos. Los donantes se comprometen con cada programa en base a un plan de actividades, que incluye una estrategia realista en la que se aborda el modo en que pueden utilizarse los productos de investigación para obtener resultados de gran impacto.

1149. Yendo más allá todavía, la OMS ha integrado la financiación extrapresupuestaria en su Proyecto de presupuesto por programas, que a su vez se vincula de forma transparente con el Plan estratégico a plazo medio. El segundo documento establece cuatro o cinco indicadores de resultados para cada objetivo estratégico, junto con los datos de referencia de cada indicador, objetivos cuantificados a corto y medio plazo y estimaciones globales de los recursos necesarios para cumplir esos objetivos. Las consignaciones presupuestarias por resultados, regiones geográficas y oficinas (en la Sede, región o país) son transparentes gracias al Proyecto de presupuesto por programas.

Figura 7.3: Ejemplo tomado del Proyecto de presupuesto por programas 2008-09 de la OMS relativo a un resultado contemplado en el Objetivo estratégico 1.

Presupuesto total por destino asignado al objetivo estratégico para 2008-2009 (en miles de USD)

Presupuesto (en miles de USD)							
África	Las Américas	Asia sudoriental	Europa	Mediterráneo oriental	Pacífico occidental	Sede	TOTAL
316 203	32 387	134 742	29 925	101 095	53 525	226 166	894 043

Desglose de los recursos para el objetivo estratégico correspondientes a 2008-2009 (en miles de USD)

	Países	Regiones	Sede	TOTAL
Fondos de toda procedencia 2008-2009	378 634	289 243	226 166	894 043
Porcentaje por nivel	43	32	25	

Presupuesto por resultado previsto a nivel de toda la Organización y por destino

1.1 Se habrá facilitado a los Estados Miembros apoyo normativo y técnico para asegurar en la mayor medida posible a todas las personas un acceso equitativo a vacunas de calidad garantizada, incluidos nuevos productos y tecnologías de inmunización, y para integrar otras intervenciones esenciales de salud del niño con la inmunización	INDICADORES						
	1.1.1. Número de países en desarrollo con cobertura inmunitaria de al menos un 90 % a nivel nacional y de al menos un 80 % en cada unidad administrativa	1.1.2 Número de países en desarrollo que han recibido apoyo para adoptar decisiones sobre la inclusión de modificaciones y adiciones apropiadas en su plan de inmunización, por ejemplo en relación con la introducción de nuevas vacunas y/o nuevas tecnologías	1.1.3 Número de intervenciones esenciales de salud del niño integradas con la inmunización para las que se dispone de directrices sobre la gestión común de programas	1.1.4 Número de países que han adoptado leyes o creado partidas presupuestarias nacionales específicamente destinadas a asegurar una financiación sostenible de la inmunización			
	PUNTO DE PARTIDA						
	39 países	25 países	Una intervención	166 países			
	OBJETIVOS FIJADOS 2009						
90/165 países	60/165 países	Cinco intervenciones	180/193 países				
Presupuesto (en miles de USD)							
África	Las Américas	Asia sudoriental	Europa	Mediterráneo oriental	Pacífico occidental	Sede	TOTAL
58 291	3 104	26 629	7 681	19 641	8 138	30 100	153 584

1150. Además de integrar los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios en el marco de su PTP, el modelo de la OMS debería reducir los costos de transacción y del proceso. Si se aplica adecuadamente, debería contribuir también positivamente a reducir o eliminar el elemento equívoco de los procesos del PTP en vigor de la FAO. Es preciso subrayar que el modelo de la OMS no proporciona excesivos detalles (p. ej., detalles estableciendo una separación entre los fondos extrapresupuestarios y del Programa Ordinario, detalles programáticos por entidades, el aumento de los costos o factores correspondientes al personal y de otra índole). Esos detalles no son necesarios para la toma de decisiones fundamentadas y acertadas en materia de gobernanza en la OMS, así como para la supervisión a este respecto. Es difícil tomar en consideración cualquier razón lógica por la que este modelo no debiera aplicarse igualmente a la FAO.

1151. En 2005, la FAO comenzó la preparación de marcos nacionales de prioridades a medio plazo. Al 1° de julio de 2007, se habían preparado 15 marcos, diez para países de ingresos bajos y el resto para países de ingresos medianos. Dos revisores de la EEI examinaron de forma independiente esos marcos. Se utilizó una escala de uno a seis, donde “seis” refleja que se han establecido prioridades muy claras y “uno” indica una enumeración genérica de las actividades de la FAO. En el examen se llegó a la conclusión de que los marcos consistían principalmente en enumeraciones genéricas, por lo que casi no proporcionaban una base para la determinación de prioridades. Asimismo, no existe un mecanismo eficaz que contemple la celebración de conferencias regionales al establecer prioridades para la utilización de fondos extrapresupuestarios sobre asuntos prioritarios en el plano regional.

Cuadro 7.4: Examen de los marcos nacionales de prioridades a medio plazo

País	Fecha del proyecto	Clasificación de países del Banco Mundial	Establecimiento de prioridades (1 = sin prioridades; 6 = prioridades muy claras)	Valor del programa en curso de la FAO (Entrega neta, 2004-05)
Bangladesh	Ene-06	Ingresos bajos	2	7 325 543 USD
Burkina Faso	No disponible	Ingresos bajos	3	3 886 970 USD
Camboya	Mayo-06	Ingresos bajos	1	4 576 490 USD
Jamaica	Mar-06	Ingresos medianos	1	452 142 USD
Madagascar	Jun-06	Ingresos bajos	1	2 018 409 USD
Mauricio	No disponible	Ingresos medianos	No disponible	378 655 USD
Mozambique	Nov-05	Ingresos bajos	2	10 404 272 USD
República Democrática del Congo	Feb-06	Ingresos bajos	1	18 183 557 USD
República Democrática Popular Lao	Mayo-07	Ingresos bajos	2	2 425 593 USD
Saint Kitts y Nevis	Mar-06	Ingresos medianos	1	22 254 USD
Santa Lucía	No disponible	Ingresos medianos	3	53 704 USD
Seychelles	Oct-06	Ingresos medianos	4	752 222 USD
Tanzanía	Feb-07	Ingresos bajos	1	4 222 826 USD
Uganda	Mayo-06	Ingresos bajos	1	4 896 797 USD
Yemen	Abr-06	Ingresos bajos	2	974 935 USD

EL PCT DE LA FAO

1152. Los recursos del PCT de la FAO son limitados y está previsto que se empleen de forma flexible en los países. Estos recursos se utilizarán en apoyo a la aplicación de los marcos nacionales de prioridades a medio plazo, y las atribuciones principales relativas a la asignación de esos recursos se delegarán en el funcionario responsable en lo concerniente al país, por lo general un FAOR. Sin embargo, no se han aplicado de forma transparente criterios en función de las necesidades nacionales o la posibilidad de utilizar eficazmente los recursos, y el análisis refleja una correlación escasa o nula en su distribución con factores tales como el hambre y la pobreza en zonas rurales o el tamaño del sector agrícola y la población que depende de la agricultura. Los

FAOR tienen un conocimiento aproximado, pero no la certeza, de la cuantía de los recursos de que disponen cada año. La aprobación del presupuesto se comunica desde la Sede sin la intervención de los Representantes Regionales y se contempla únicamente una delegación limitada de autoridad a los FAOR en cuanto al servicio del PCT (véase el Capítulo 3).

APRENDIZAJE Y SUPERVISIÓN INSTITUCIONALES: EVALUACIÓN Y COMPROBACIÓN DE CUENTAS

1153. La sección que figura a continuación se centra en las funciones de la comprobación de cuentas, la evaluación y la supervisión, cuya finalidad es que sean componentes esenciales del ciclo del programa. Además de la función primordial que desempeñan al proporcionar conocimientos fundamentados, sistemáticos y fiables sobre el desempeño, la eficacia y los resultados, la comprobación de cuentas y la evaluación son fundamentales para los requisitos fiduciarios y de cumplimiento de la Organización. Esta última función se realiza sobre todo, aunque no exclusivamente, por medio de la auditoría.

1154. El porcentaje del presupuesto total de la FAO destinado a la comprobación de cuentas y a la evaluación es considerablemente superior al de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (véase el Cuadro 7.5). En un examen reciente de la DCI²⁵⁴ que abarca los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas se proponen unos márgenes específicos de presupuesto para la financiación de la auditoría y la evaluación. Si bien algunos organismos han tenido dificultades para mantenerse en estos márgenes, por lo menos proporcionan un parámetro de comparación a este respecto. Los márgenes propuestos por la DCI son como sigue:

- Los organismos con un total de recursos entre 250 y 800 millones de USD deberían asignar entre un 0,60 y un 0,90 % del presupuesto total de que disponen a la auditoría, la evaluación y la investigación;
- Los organismos con recursos que ascienden a 800 millones de USD o más deberían destinar entre un 0,50 y un 0,70 % (el porcentaje más bajo sería posible debido a las economías de escala).

En comparación con estos márgenes, en el examen de la DCI se observó que la FAO era una de las dos organizaciones con una consignación presupuestaria superior a estos márgenes.

Cuadro 7.5: Consignación presupuestaria para la auditoría y la evaluación, 2006-2007²⁵⁵

	PNUD	UNICEF	PMA	OMS	FAO
A. Presupuesto para el bienio de 2006-07 (en miles de millones de USD)	9 200	4 900	5 900	3 300	1 700
B. Presupuesto de auditoría e investigación (en millones de USD)	20,2	10,0	8,7		5,9
Porcentaje B/A	0,22	0,20	0,15		0,34
C. Evaluación	8,0	7,4	5,2		5,8
Porcentaje C/A	0,09	0,15	0,09		0,34
D. Presupuesto total de auditoría y evaluación (B+C)	28,2	17,4	13,9	7,0 ²⁵⁶	11,7
Porcentaje D/A	0,31	0,35	0,24	0,21	0,69

²⁵⁴ Carencias en la supervisión dentro del sistema de las Naciones Unidas, JIU/REPEN el/2006/2. Ginebra, 2006.

²⁵⁵ Adaptado de *United Nations Organizations*, Oficina Federal de Contabilidad de los Estados Unidos, GAO-07-597, junio de 2007, p. 12.

²⁵⁶ La OMS combina sus presupuestos de auditoría y evaluación.

1155. La FAO es un líder en su compromiso con la auditoría y evaluación en comparación con el grupo de organizaciones hermanas y en función de las consignaciones financieras. La EEI examinó ambas cuestiones por separado con miras a evaluar las funciones que desempeñan realmente en la Organización, la eficiencia y eficacia de su labor, que incluye su contribución al aprendizaje y mejora institucionales, y el modo en que podría mejorar su funcionamiento.

COMPROBACIÓN DE CUENTAS

1156. La EEI examinó los informes bienales anteriores del Auditor Externo y una muestra de 32 informes de auditoría interna elaborados entre 2001 y 2006. A continuación se realizaron encuestas y se mantuvieron debates en grupos temáticos tanto con los auditores como con el personal cuyo trabajo había sido sometido a auditoría; además se llevó a cabo un examen de estudios pertinentes sobre la eficacia de la comprobación de cuentas y la evaluación en las Naciones Unidas y se comparó la auditoría de la FAO con normas consideradas en general las mejores prácticas internacionales. A nivel más general, el cuadro que se desprende fue de una situación caracterizada por normas generalmente elevadas y de unos conocimientos y comprensión de las mejores prácticas para las auditorías de nivel operativo. Se tiene conciencia también de las presiones del momento presente para cumplir las nuevas normas y reglas, así como una comprensión global de la FAO y de normas éticas elevadas. La EEI halló también deficiencias en algunos sectores de la auditoría y en sectores de preocupación, en que la función de auditoría interna de la FAO no se ha adaptado a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas. Es más, tanto en las entrevistas con el personal como con varios países miembros, se expresaron algunas reservas acerca de lo que se consideró como "excesiva sensibilidad" de la Oficina del Inspector General respecto de las preocupaciones de la Administración y el fortalecimiento de los controles. Esto da a entender que se necesita un comité de ética oficial como parte integrante de la función de auditoría. La DCI de las Naciones Unidas consideraba también la falta de tal comité una importante deficiencia en la FAO²⁵⁷.

1157. Existe una nítida división de funciones entre la auditoría interna y externa. El Consejo de la FAO nombra al Auditor Externo que rinde exclusivamente informe al Consejo y sólo puede ser destituido por ese órgano²⁵⁸. El Auditor Externo deberá publicar un informe bienal y expresar una opinión profesional sobre los estados financieros y cuadros correspondientes de la Organización, en que incluya tanto los recursos extrapresupuestarios como los del Programa Ordinario. El alcance de la comprobación externa de cuentas lo determina íntegramente el Auditor Externo que tiene pleno acceso a todos los documentos de la FAO, incluidos los informes de la comprobación interna de cuentas y cualquier documento de trabajo conexo.

1158. La FAO viene realizando la auditoría interna desde su creación. Pero la misión, el alcance de las actividades y la rendición de cuentas, previamente aprobados por medio de la declaración de funciones presentada en el Manual Administrativo de la FAO, se revisaron en 1999²⁵⁹ en una Carta específica. En ella se estipulan de forma clara las funciones y responsabilidades de la Oficina del Inspector General. Es competencia del Director General el nombramiento del Inspector General; el Consejo consultará con el Comité de Finanzas antes del nombramiento o la terminación de dicho mandato. Aunque rinde informes al Director General, en la Carta se especifica lo siguiente: "A discreción del Inspector General, cualquiera de tales informes podrá someterse también al Comité de Finanzas junto con las observaciones del Director General al respecto." Parece ser que la finalidad de esta disposición es habilitar al Inspector General para someter a examen incluso a los cargos más altos de la Organización.

1159. La FAO viene otorgando una importancia creciente a la comprobación interna de cuentas. En los últimos siete bienios, la consignación del presupuesto ordinario para la Oficina del

²⁵⁷ JIU/REP/2006/2.

²⁵⁸ De conformidad con los Textos Fundamentales y la práctica en el sistema de las Naciones Unidas, el Auditor Externo de la FAO es el Auditor General de un Estado Miembro.

²⁵⁹ FC 116, septiembre de 1999.

Inspector General ha aumentado en términos reales en un 45 %. La dotación de personal en la Oficina del Inspector General aumentó sólo ligeramente durante el mismo período. Aunque el personal de categoría profesional aumentó ligeramente, se compensó con la reducción del personal de Servicios Generales. En conjunto, por tanto, esta situación refleja que el incremento esencial del presupuesto se ha destinado a un aumento del alcance de la auditoría y no a gastos relacionados con el personal.

Figura 7.4: Oficina del Inspector General: Consignación neta a precios constantes en 1994 en el período 1994-2007

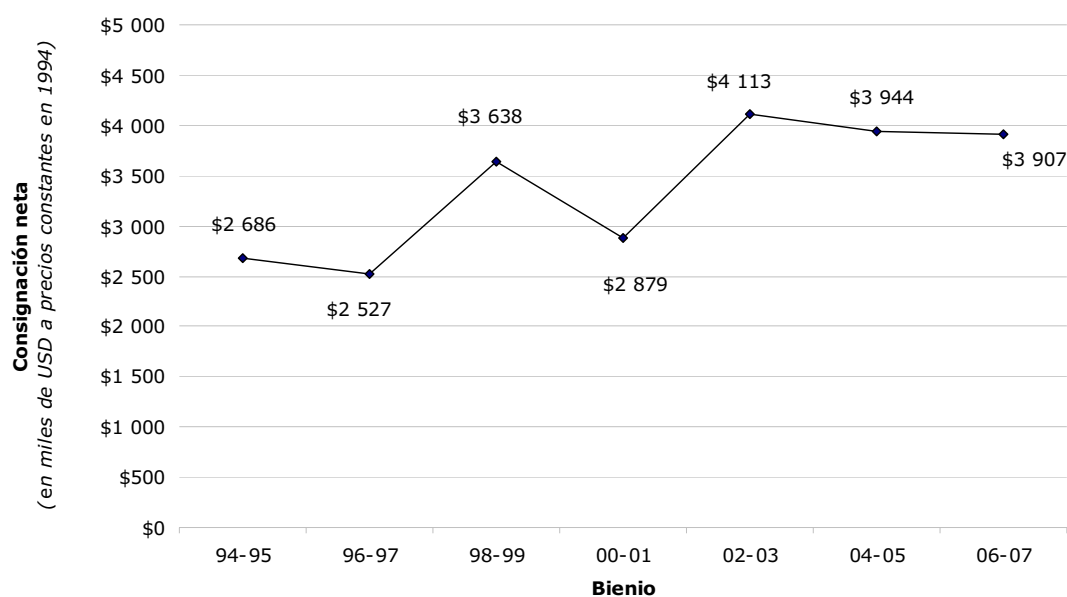
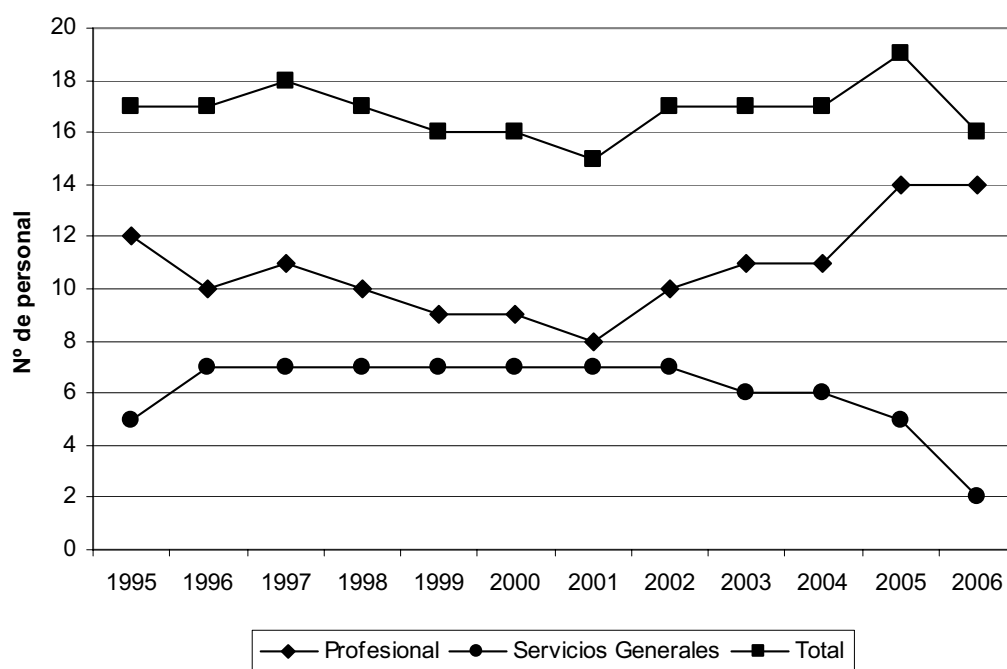


Figura 7.5: Oficina del Inspector General: Dotación de personal (Programa Ordinario) en el período 1994-2007



1160. El Comité de Auditoría de la FAO ha ocupado una posición destacada al velar por el seguimiento y la aplicación de las recomendaciones formuladas a raíz de la comprobación de cuentas. En la mayoría de sus reuniones, el Comité examina el estado de aplicación de cada recomendación. En consecuencia, se ha dado curso a la elevada acumulación de recomendaciones anteriores y se ha logrado la aplicación puntual de las nuevas. Según el Comité, de 2 790 recomendaciones formuladas en el período comprendido entre 2000 y 2005, el 96,1 % se han puesto en práctica, el 1,2 % están pendientes y el 2,7 % en curso. Estos datos suponen un logro considerable y excepcional en cuanto a la aplicación de las recomendaciones. Sin embargo, la DCI estimó que la composición del Comité de Auditoría (en el momento en que la DCI realizó el examen estaba integrado por siete miembros en total, de los cuales cinco eran administradores de categoría superior de la FAO, entre ellos el Director General Adjunto, que preside el Comité) no es conforme con la norma de supervisión independiente requerida. Se llegó a la misma conclusión con respecto a la mayor parte de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas.

1161. Con respecto a la comprobación externa de cuentas, tres revisores examinaron el documento C 2007/5 B “Informe del Auditor Externo sobre los estados financieros de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación correspondientes al ejercicio económico comprendido entre el 1º de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005”. Llegaron por separado a la conclusión de que esto reflejaba que la comprobación de los estados financieros de la FAO era exhaustiva y adecuada, que se había llevado a cabo con arreglo a las normas comunes de comprobación de cuentas del Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas, los organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica y plenamente de conformidad con las normas internacionales de auditoría.

1162. En el examen de la EEI de la función de auditoría general se determinaron seis esferas con deficiencias sistemáticas. No obstante, es alentador que la administración de la FAO tiene conocimiento de ello y está realizando esfuerzos para subsanarlas²⁶⁰.

1163. En primer lugar, un marco de gestión del riesgo en toda la Organización debería documentar el plan de trabajo anual o bienal de la auditoría. Este marco es esencial para determinar las esferas en que la Organización es más vulnerable con respecto a abusos, pérdidas o daños financieros y de la reputación institucional. El Inspector General de la FAO no ha participado en el establecimiento de ese marco de gestión de riesgos y la Organización no dispone actualmente de normas, políticas y orientaciones adecuadas sobre un marco de gestión de riesgos. Será importante que la administración aborde estas cuestiones y atribuya una prioridad más elevada a la gestión de riesgos.

1164. Asimismo, el Comité de Auditoría no emprende el tipo de evaluación rigurosa requerido de la gestión de riesgos. En consecuencia, no se dispone de indicadores para mostrar que los esfuerzos y la inversión de la auditoría se han centrado en las esferas más vulnerables. Al contrario, a excepción de las auditorías del Programa Petróleo por Alimentos, la EEI observó con sorpresa que ninguno de los 228 informes de comprobación de cuentas realizados entre 2003 y 2006 examinan esferas que comportan el mayor riesgo para la Organización como las reservas, las obligaciones relativas al personal después de la separación del servicio, las políticas y prácticas de empréstitos, los riesgos monetarios y la provisión de fondos para cuotas atrasadas. Al mismo tiempo, aproximadamente el 57 % de las auditorías se centraban en un único proyecto o país. Una explicación de este desequilibrio es que la evaluación del riesgo en esferas muy complejas, como las reservas o los empréstitos, requieren competencia y conocimientos especializados que no parece que se reflejen en el perfil de la dotación del personal profesional actual de la AUD. Ello hace pensar en un mínimo reajuste de las prioridades de esta Oficina y una mayor utilización de

²⁶⁰ En el curso de la EEI, se abordó una sexta deficiencia sistemática. En un estudio reciente de la GAO se observó que la FAO y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no se habían sometido a exámenes externos colegiados en los últimos cinco años, mientras que otras organizaciones especializadas lo habían hecho. Con posterioridad a ese estudio, la AUD de la FAO realizó a comienzos de 2007 un examen colegiado externo.

expertos externos altamente cualificados como en el caso de la Oficina Federal de Contabilidad (GAO, por su sigla en inglés) del Congreso de los Estados Unidos.

1165. En segundo lugar, el Comité de Auditoría de la FAO tiene acceso a todos los informes de comprobación interna de cuentas. Las mejores prácticas²⁶¹ exigen unos niveles muy superiores de independencia por parte de los miembros de los comités de auditoría con objeto de garantizar que el auditor realice de la forma más adecuada la comprobación de cuentas en las esferas de responsabilidad directa de la administración superior y que la administración deje de tener la doble función de “juez y jurado” con respecto a las recomendaciones formuladas a raíz de las auditorías. La FAO ya está adoptando medidas al respecto y se ha comprometido a establecer un comité de auditoría que esté compuesto íntegramente de miembros independientes para 2008. Sin embargo, está previsto, como se ha señalado, que el comité siga informando exclusivamente al Director General, si bien continuará publicando un informe anual para el Comité de Finanzas. Esta disposición no cumplirá la norma de independencia recomendada por la DCI. Para alcanzar el nivel requerido de independencia sería preciso, como mínimo, presentar directamente informes paralelos no filtrados al Comité de Finanzas o a las autoridades que designen los órganos rectores de la FAO.

1166. En tercer lugar, el plan de auditoría interna de la FAO se somete al Comité de Auditoría, que hasta la fecha ha estado integrado principalmente por directores de la FAO. Las prácticas mejores sugieren que esto sería insuficiente y que el plan debería facilitarse también al órgano rector. Otra cuestión sobre la relación entre la función de comprobación interna de cuentas y la gobernanza de la FAO es si los informes de auditoría deberían compartirse con los órganos rectores. A este respecto, los debates acerca de las ventajas y los inconvenientes son muy controvertidos. Mientras algunos Estados Miembros sostienen que es esencial y debería considerarse como una buena práctica, otros, incluidas las asociaciones de auditores profesionales, están convencidos de que la introducción de esa práctica comprometería gravemente la legitimidad y la independencia de la comprobación de cuentas. Este asunto se debatió en el Comité de Finanzas de la FAO en 2006 y se ha sometido actualmente al examen de Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. En algunas organizaciones, los Estados miembros pueden tener acceso a informes de supervisión concretos solicitándolo²⁶², aunque esta práctica no se amplía en general a los informes de investigación. Asimismo, en una resolución reciente de la Asamblea General se convino mantener la discreción de retener un informe de investigación en determinadas circunstancias²⁶³.

1167. En cuarto lugar, como una buena práctica ya tradicional, las funciones de los auditores en las instituciones que someten a examen, se limitan esencialmente a una actividad *a posteriori*. El fundamento de esta medida es que la participación de los auditores en el establecimiento de sistemas de gestión o control puede comprometer su capacidad para actuar de forma independiente y objetiva al realizar las evaluaciones subsiguientes. Sin lugar a dudas, la finalidad de la comprobación de cuentas es contribuir a la mejora de todos los aspectos de la organización, incluidos sus sistemas de gestión, pero esto debería realizarse *a posteriori* por medio de auditorías y no mediante la participación de los auditores en los procesos de toma de decisiones al respecto. En la FAO, el Inspector General o la Oficina del Inspector General son miembros de 17 de los 33 comités internos administrativos y de gestión, entre ellos, la Junta Consultiva de Programas y Políticas, TeleFood, los comités de dirección de la administración, coordinación de políticas, el Programa de Campo, recursos humanos, compras y contratos e inversiones. Debería alentarse la comprobación *a posteriori* de cuentas en la FAO para establecer procesos mejores a largo plazo por medio de un debate más amplio y más abierto sobre las cuestiones planteadas en los informes específicos de auditoría, reconociendo que algunos apartados de determinados informes deberán mantenerse como confidenciales.

²⁶¹ Véase el documento JIU/REP/2006/2, ob. cit.

²⁶² *Ibid.*, p. 17.

²⁶³ Resolución 59/272 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, párr. 2.

1168. En quinto lugar, el Grupo de Auditores Externos de las Naciones Unidas (en la Directriz 202 para las auditorías) ha establecido como su primer criterio de evaluación de las comprobaciones internas lo siguiente: “El grupo de auditoría interna debe tener un régimen orgánico que le permita informar, de manera objetiva y eficaz, de toda operación o actividad de la entidad”. Como se ha señalado anteriormente, en la FAO el Inspector General rinde informe al Director General. El Inspector o la Inspectora pueden enviar a discreción informes al Comité de Finanzas si en ellos se incluyen también las observaciones formuladas por el Director General. Es discutible si este mandato es suficiente para nombrar a un auditor interno plenamente independiente. Parece ser que no se tiene constancia durante los 60 años de existencia de la FAO de que un auditor empleara esta vía o una similar para informar directamente a los órganos rectores. Si bien cabría esperar que esa vía nunca se exija, parece conveniente modificar la disposición vigente para que la presentación de informes PCT sobre la comprobación de cuentas se realice sin impedimentos. Asimismo, la EEI ha concluido con firmeza que es imprescindible que el jefe ejecutivo de la Organización siga teniendo a su disposición un servicio íntegro de comprobación de cuentas bajo su dirección general. Esta opinión se comparte en el último informe de la DCI que concluyó lo siguiente: “Aunque el jefe de supervisión interna deba presentar informes al jefe ejecutivo, también debería poder comunicarse libremente con la junta de supervisión externa, incluso cuando surja un desacuerdo con el jefe ejecutivo”²⁶⁴.

1169. Asimismo, las disposiciones vigentes relativas a la presentación de informes y al nombramiento con respecto a la Oficina del Inspector General de la FAO no se prestan a auditorías rigurosas de las oficinas de la administración superior de la Organización, incluida la del Director General. Esta función no ha sido asumida por el Auditor Externo de la Organización, al menos en los últimos años. Este hecho constituye una de las principales deficiencias en la supervisión de la FAO y comporta un elevado riesgo para la reputación de la Organización. Los órganos rectores podrían encomendar específicamente esta función al Auditor Externo, junto con la consignación de los recursos presupuestarios necesarios.

LOS CIRCUITOS DE RETROALIMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

1170. En un estudio reciente sobre los sistemas de evaluación en los organismos miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE²⁶⁵ se aduce que: “La legitimidad y fiabilidad de la evaluación dependen de su objetividad y del distanciamiento esencial del personal directivo y de los responsables de la formulación de políticas”. El Grupo de Cooperación en materia de Evaluación de los bancos multilaterales de desarrollo clasifica esta “independencia” de la evaluación en cuatro tipos: con respecto a la organización, el comportamiento y la influencia externa, además de evitar conflictos de interés²⁶⁶. Asimismo, la teoría sobre el desarrollo institucional hace pensar que la eficacia de un sistema de evaluación con fines de aprendizaje depende principalmente de la “calidad” de los productos elaborados por el sistema y del nivel de “aceptación” de esos productos en la organización.

1171. Los encuestados principales sostenían que la evaluación en la FAO sirve actualmente más como herramienta para el aprendizaje que para la rendición de cuentas. Este hecho es coherente con la orientación hacia el futuro de la función de evaluación en la FAO. Sin embargo refleja las lagunas del sistema de rendición de cuentas más que el aspecto positivo del sistema de aprendizaje. Los encuestados convinieron por unanimidad que las evaluaciones institucionales eran en general valiosas y necesarias pero no se aprovechaban plenamente. Algunos encuestados observaron que fundamentalmente la demanda y oferta sirve como mecanismo de confirmación, ya que contribuye a dirigir el trabajo que está ya bien encauzado, en vez de ayudar a la Organización a realizar elecciones difíciles para cambiar el curso, cuando es necesario.

²⁶⁴ Ob. cit. p. 22.

²⁶⁵ Red de evaluación del desarrollo del CAD, 2004, Evaluation Systems in DAC Members' Agencies: A study based on DAC Peer Reviews, Item IV.

²⁶⁶ *Directrices del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) para el examen de programas mundiales y regionales*, 2007.

1172. El 73 % de los miembros de la FAO que respondieron a una encuesta de la EEI se mostraron de acuerdo con el hecho de que la función de evaluación en la FAO contribuye al buen gobierno, al proporcionar a los representantes permanentes información adecuada, profesional y fidedigna. No obstante, todos los miembros del Comité del Programa y el Presidente del Comité de Finanzas afirmaron que ninguno de esos órganos rectores aplicaba las recomendaciones a raíz de la evaluación al adoptar decisiones sobre la orientación estratégica general y la asignación de recursos de la Organización, aunque consideran que, en principio, deben hacerlo. A excepción de la evaluación de la descentralización de la FAO, esta opinión parece ser cierta con respecto a la alta dirección en lo concerniente a la asignación de recursos entre departamentos o divisiones.

Recuadro 7.4: Aplicación de las recomendaciones a raíz de la evaluación

En tres de las ocho evaluaciones de la Organización mostradas por la EEI (y en una autoevaluación) se alentaba a introducir considerables cambios sobre la marcha, entre ellos, otorgar prioridad y/o cancelar actividades, lo cual repercutió en los recursos de la principal unidad que fue evaluada y/o en las unidades secundarias (p. ej. de administración y finanzas). En ninguna de ellas se ha instado a realizar un examen esencial de la orientación estratégica. Los encuestados señalaron sistemáticamente que los cambios sobre la marcha pueden considerarse como una señal de un desempeño negativo, en lugar de una aptitud acertada en relación con el aprendizaje y la adaptación.

1173. En todas las evaluaciones debe presentarse una respuesta de la administración. Únicamente en el 20 % de las respuestas de la administración respecto de diez evaluaciones institucionales tomadas como muestra por la EEI las medidas de la administración estaban vinculadas a un plazo. No obstante, el Comité del Programa señaló que el 70 % eran adecuadas. El personal expresó frustración con respecto a la falta de transparencia en la formulación de la respuesta definitiva de la administración después de la consulta inicial y acerca de la insuficiente retroinformación sobre las medidas de seguimiento previstas. La finalidad del Comité de Evaluación Interna es brindar asesoramiento sobre asuntos normativos en materia de evaluación y fortalecimiento del circuito de retroalimentación entre la evaluación y la gestión basada en los resultados para la planificación estratégica. Este Comité no ha funcionado adecuadamente durante 2006 y los primeros meses de 2007. Sin embargo, desde marzo del año en curso, el Comité se ha reunido en tres ocasiones (celebrando una reunión al mes). La EEI espera que este hecho refleje un nuevo compromiso institucional a fin de garantizar un sistema de evaluación plenamente eficaz para la Organización. En lo que respecta a los órganos rectores, los miembros actuales del Comité del Programa consideran que no prestan la debida atención a la supervisión de la evaluación, en concreto el seguimiento, principalmente por la falta de tiempo y conocimientos especializados en el marco de los acuerdos vigentes.

1174. La mayor parte del personal encuestado de nivel inferior al de la administración superior manifestó una gran confianza en las evaluaciones institucionales independientes, en parte debido a la elevada precisión y calidad del proceso. Asimismo, hay indicios de que las recomendaciones a raíz de la evaluación ofrecen un punto de referencia relativamente transparente basado en datos, en comparación con los procesos de adopción de decisiones de la Organización, que se consideran poco claros y con frecuencia sin fundamento. Se citaron tres factores reiteradamente por su profunda influencia negativa en la capacidad de la Organización para aprender y mejorar: una cultura institucional jerarquizada y de desconfianza, agudizada por la reducción de fondos, lo cual concita conflictos por el poder y los recursos que a su vez redundan en la exploración de líneas equivocadas; esta situación se ve agravada ulteriormente debido a que algunos actores protegen sus propios intereses.

1175. Los encuestados principales confirmaron en gran medida las recomendaciones de un examen realizado por el Servicio de Evaluación del primer año de experiencia de autoevaluación.

Una elevada proporción²⁶⁷ de participantes del personal consideraban que era útil como instrumento de conocimiento, aunque el grado de aprendizaje es mayor con programas de rendimiento más eficaces. El personal directivo lo consideraba más útil que los subalternos; los resultados han sido más satisfactorios al recabar aportaciones del personal que de los asociados o beneficiarios. Algunos encuestados mencionaron en concreto que el potencial de las autoevaluaciones estaba insuficientemente aprovechado para motivar al personal, fomentar la autonomía y el consenso en grupos o equipos.

1176. La presentación de las autoevaluaciones ante los órganos rectores proporciona un incentivo para mostrar los resultados. Sin embargo, el Comité del Programa tomó la decisión de no utilizar los informes para el establecimiento de prioridades porque esta medida, en el ambiente institucional actual, iría en detrimento de la función de aprendizaje y mejora desempeñada por los informes. El vínculo entre las autoevaluaciones y las evaluaciones institucionales es casi inexistente; así como el vínculo a las decisiones en materia de gestión. Quizá sea más acertado explotar su potencial como un instrumento de bajo costo que invita a la integridad intelectual y que puede reportar un gran beneficio en cuanto al aprendizaje en la estructura jerarquizada de la evaluación.

1177. La utilización de evaluaciones de proyectos es muy desigual. Hay sobrados datos de que algunas evaluaciones se utilizan para mejorar la elaboración de las fases de seguimiento de un proyecto, pero no para fundamentar decisiones sobre proyectos similares o para recabar información y posibles soluciones a problemas más generales en la Organización, excepto en los casos en que se han integrado en una evaluación institucional. En las evaluaciones de proyectos en la FAO se ha recomendado siempre que se continuaran los proyectos. Ello plantea problemas acerca de la calidad de las evaluaciones y el proceso lógico de toma de decisiones.

1178. La EEI utilizó un método riguroso para evaluar la calidad de los diferentes tipos de informes a este respecto. En conjunto, todos los tipos de evaluación mostraron las siguientes deficiencias:

- En consonancia con otras conclusiones de la EEI, una tendencia a centrarse en los productos (a corto plazo), en lugar de intentar evaluar las contribuciones en relación con los resultados (a medio plazo). Este hecho se atribuyó a la “orientación del proceso” del sistema de rendición de cuentas de la FAO (en vez de una orientación basada en los resultados) y la necesidad de resolver cuestiones internas con objeto de liberar energías para abrirse al exterior.
- Del 60 al 70 % de las puntuaciones fueron negativas al emprender el análisis basado en el género, a pesar de que la incorporación de consideraciones de paridad hombre-mujer es una prioridad de la Organización (véanse también las cuestiones de género en los Capítulos 3 y 6).
- Cuestiones relativas a los costos (eficiencia y eficacia). Se trata de una esfera muy difícil a la que se enfrentan también otros organismos. No obstante, se admite que estas cuestiones son una parte normal del mandato que no se cumple sin una observación posterior.

1179. Además de la calidad de una evaluación, los factores fundamentales que figuran a continuación fueron determinantes en la aceptación de evaluaciones institucionales que daban lugar a cambios más significativos: la credibilidad del jefe del equipo (nombrado en función de la competencia técnica, el conocimiento de los procesos, el peso político, la amplia aceptación y la independencia visible de la administración); la presión externa para adoptar cambios, especialmente por parte de los miembros; el apoyo interno con respecto a los cambios; el enfoque constructivo y acertado para preparar la respuesta de la administración; el compromiso de la administración superior. Entre otros factores cabe mencionar los siguientes: la participación de las partes interesadas principales; la selección de los miembros del equipo; la función del personal del

²⁶⁷ El 80 % tanto en la muestra de la EEI como en el examen del PBEE.

Servicio de Evaluación en el equipo; la fijación del marco temporal de la evaluación para que coincida con el momento fundamental del proceso de adopción de decisiones.

1180. El Servicio de Evaluación ha mejorado la consulta con las partes interesadas principales en las evaluaciones institucionales y, en consecuencia, se ha constatado una mayor aplicación de las recomendaciones, lo cual es loable aunque es preciso proceder con prudencia. Este hecho no debe dar lugar a una política acordada conjuntamente de selección de los miembros de los equipos con respecto a determinadas evaluaciones ya que esto comprometería la independencia de las mismas. El Servicio de Evaluación es consciente de este riesgo. Si bien está adoptando medidas para reducir al mínimo estos efectos, será preciso proceder constantemente con diligencia.

1181. No se considera que el personal del Servicio de Evaluación actúe de forma independiente, aunque la mayoría de los encuestados estimaban que su participación en un equipo dirigido externamente era muy valiosa y, en casos controvertidos, esencial. Si bien se ha refrendado ampliamente la tendencia entre organismos análogos de que el personal de evaluación interna dedique más tiempo a la gestión y menos a realizar evaluaciones, la EEI apoya también el equilibrio alcanzado actualmente entre un 40 y un 50 %. Esta ayuda a reducir el riesgo de que los responsables de la evaluación pierdan las competencias básicas. Asimismo, en determinadas ocasiones, las evaluaciones de la FAO realizadas completamente por consultores externos eran de baja calidad por lo que tuvieron que rehacerse, lo cual es una razón más para mantener el equilibrio actual.

ACUERDOS INSTITUCIONALES

1182. Como se ha señalado anteriormente, la credibilidad de la evaluación institucional depende en gran parte de la medida en que se perciba como independiente. La EEI observó que esto era lo que sucedía concretamente en la FAO. Como en la mayor parte de otras organizaciones de las Naciones Unidas, el Servicio de Evaluación de la FAO se ubica administrativamente en función de lo que ha de examinarse, por lo que el jefe es nombrado y evaluado en el marco de esa estructura. En 2003, los órganos rectores encomendaron al Jefe de Evaluación que actuara con criterios de independencia de gestión y aplicara medidas para fortalecer la independencia de la función de evaluación. El Jefe de Evaluación considera que actualmente goza de una amplia discreción en relación con el presupuesto de evaluación (una vez asignado), la capacidad para elegir los asuntos que someterá a examen (con sujeción a la aprobación de los planes por parte de los órganos rectores), la selección de los equipos de evaluación y la publicación de informes. No obstante, la consignación presupuestaria definitiva está sujeta a la discreción de la dirección; las necesidades de los procesos de selección, por ejemplo, han causado retrasos, como se ha podido constatar. Asimismo, la institucionalización necesaria de estos acuerdos no se ha llevado a cabo, por lo que dependían notablemente de la actitud positiva adoptada por el Director General.

1183. La EEI examinó dos opciones principales con miras al futuro. La primera opción consiste en mantener la ubicación actual y aumentar la independencia por otros medios. El desafío consistiría en determinar esos medios habida cuenta de que actualmente se considera que no son suficientes. La segunda opción consiste en ubicar el Servicio de Evaluación con total independencia de la dirección, manteniendo al mismo tiempo un elevado nivel de respuesta a las necesidades de la administración. El reto en el segundo caso sería asegurar que la función de evaluación responda a la necesidad de evaluación de la administración y mantenga una interacción frecuente y de alta calidad con la Organización general para evitar el aislamiento y el efecto de enfriamiento del proceso de aprendizaje y de adopción de decisiones al respecto.

1184. De conformidad con la orientación brindada en decisiones anteriores por los órganos rectores, una abrumadora mayoría de los Miembros de la FAO que respondieron a una encuesta de la EEI, gran parte del personal y partes externas²⁶⁸ sostienen que el valor de la función de evaluación de la Organización aumentaría considerablemente si se le concediera una mayor independencia en cuanto a su ubicación, los canales de presentación de informes y los recursos

²⁶⁸ Véase el examen colegiado del PBEE de 2005.

financieros. También en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas de la Secretaría General, “Unidos en la acción”, se prevé “**un mecanismo de evaluación independiente**” (para 2008) con metodologías comunes de evaluación y comparación que abarcaran la totalidad del sistema²⁶⁹. Finalmente, en las normas y los requisitos de buenas prácticas se respalda de forma abrumadora la segunda opción²⁷⁰. La EEI está de acuerdo con estas evaluaciones.

1185. La segunda consideración normativa fundamental con respecto a la ubicación del Servicio de Evaluación está vinculada con la función de supervisión que desempeña. El aprendizaje institucional debería mejorar la rendición de cuentas y la necesidad de rendir cuentas puede estimular el aprendizaje institucional. No obstante, existen tensiones entre ambas cuestiones. No obstante, existen tensiones entre ambas cuestiones. Para reducir estas tensiones es preciso fomentar una cultura organizativa que recompense el aprendizaje y la introducción de correcciones sobre la marcha cuando los esfuerzos realizados no hayan sido satisfactorios. Esto no sucede en la FAO, habida cuenta del ambiente institucional actual (descrito en el Capítulo 6 de la EEI).

1186. Existen dos modelos principales en el sistema de las Naciones Unidas²⁷¹. En el primero, se combinan en un único servicio de supervisión la evaluación, la auditoría y, en algunas ocasiones, también la inspección. En el segundo, se separan deliberadamente las funciones de evaluación y auditoría (e inspección). El primer modelo es muy habitual entre los organismos especializados, así como otras organizaciones pequeñas²⁷². El segundo, es respaldado por una serie de fondos y organismos más grandes²⁷³, así como por los bancos multilaterales de desarrollo.

1187. La diferencia esencial entre las dos funciones reside en los canales de presentación de informes, la transparencia y el propósito. La finalidad de la evaluación del segundo modelo es el aprendizaje con miras al futuro como base para mejorar la rendición de cuentas, e incentiva que se corran riesgos bien fundamentados. La comprobación de cuentas es complementaria al centrarse en la gestión del riesgo por medio del cumplimiento previo de normas, reglamentos y requisitos relativos a la presentación de informes. Cuando la evaluación se asocia con mecanismos de supervisión, la función de aprendizaje se ve limitada debido a que los evaluadores son considerados principalmente como “responsables del cumplimiento”.

1188. En consonancia con la decisión adoptada por los órganos rectores en 2003, ninguno de los encuestados principales o los responsables de la preparación del presente informe, estimaban que la FAO se beneficiaría del cambio del segundo al primer modelo, aunque muchos de ellos señalaron que el alcance de una colaboración más estrecha entre la comprobación de cuentas y la evaluación redundaría en un beneficio mutuo.

²⁶⁹ Las Naciones Unidas, 2006, “Unidos en la acción”, (véase el apartado que se centra en la EEI).

²⁷⁰ Véase Osvaldo N. Feinstein y Robert Picciotto (editores). *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

²⁷¹ En un informe de Price Waterhouse Coopers de 2006 sobre la mejora de la gobernanza y la supervisión en las Naciones Unidas se propuso un tercer modelo en el que la evaluación se situaría en el marco de la gestión del programa. No obstante, al llegar a esta conclusión, en el informe apenas se prestó atención a la finalidad de la evaluación, a la información sobre “buenas prácticas” o a normas internacionales de evaluación. Referencia: Las Naciones Unidas, 2006, *Examen amplio de la gobernanza y la supervisión de las Naciones Unidas y sus fondos, programas y organismos especializados, Volumen IV, Supervisión - Prácticas vigentes de las Naciones Unidas, análisis de las deficiencias y recomendaciones*, A/60/883/Add.2.

²⁷² Como la OMS, la UNESCO, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en materia de Población (FNUAP), pero no así la OIT.

²⁷³ Como el PNUD, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el PMA y el UNICEF.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

1189. El examen realizado anteriormente de la estructura y la aplicación del sistema de planificación y programación de la FAO, incluidos los componentes de retroalimentación de la comprobación de cuentas y la evaluación, ha llevado a la EEI a tres conclusiones generales.

1190. En primer lugar, en la estructura del sistema de programación de la FAO, emprendida en 1999, no se contemplaba la necesidad apremiante de abordar la situación real de la financiación extrapresupuestaria de la FAO en un marco estratégico institucional adecuado. Asimismo no estaba previsto que se aplicara como cauce para movilizar satisfactoriamente recursos a fin de que la Organización cumpliera sus objetivos y propósitos más amplios. Además, la ejecución del nuevo Modelo de planificación del programa no es suficiente en absoluto para atender las necesidades de la Organización. El sistema no ha creado un ambiente de apoyo, confianza y compromiso recíproco entre la administración y los Miembros de la FAO, o entre sus Miembros; no ha proporcionado un fundamento sólido de programación a medio plazo basado en finanzas adecuadas y previsibles, costos de oportunidad y prioridades claras; no ha logrado establecer los vínculos esenciales entre los fines y los medios, así como objetivos concretos y cuantificables a fin de calcular y gestionar los resultados.

1191. Además, el Director General no incluye en las reformas el marco estratégico, y nunca ha confirmado lo contrario. El fundamento de las propuestas de reforma se basa en el documento titulado “Una visión para el siglo XXI”, en el que se configura una visión alentadora de un mundo sin hambre en un entorno seguro; esta visión recuerda a la que llevó a la creación inicial de la Organización. Al hacerlo, recuerda la visión que condujo a la creación inicial de la Organización. Las reformas formuladas tal como las aprobó la Conferencia en su 33^o período de sesiones celebrado en noviembre de 2005²⁷⁴ se centran en el modo de mejorar la ejecución y la rendición de cuentas, y más concretamente en cómo lograr que los mecanismos de ejecución sean más efectivos y eficaces en los países y las regiones. Asimismo, otorgan prioridad a la gestión del conocimiento, la creación de capacidad y la formulación de políticas, como confirma la EEI en un contexto amplio (véase el Capítulo 3). Las reformas se basan en los siguientes principios: la potenciación de la capacidad de acción y la responsabilidad; la delegación de autoridad administrativa y financiera; la autoevaluación; la consignación presupuestaria eficaz en función de los costos. Al igual que en el nuevo Modelo de planificación del programa, las propuestas de reforma no proporcionan un marco programático en que figuren claramente las orientaciones estratégicas que la FAO deberá adoptar. De hecho, en el documento sobre las reformas se subraya que estas decisiones deberán tomarse en el futuro²⁷⁵.

1192. Además, durante 2005-06, los órganos rectores adoptaron la decisión de posponer la preparación del PPM 2006-2013 y un examen a medio plazo del Marco Estratégico 2000-2015, a la espera de las recomendaciones de la EEI. En la práctica, la FAO se encuentra con que no dispone actualmente de una estrategia eficaz. En el momento presente, no hay respuestas concretas a las cuestiones estratégicas fundamentales de cómo será la FAO y cómo se definirá en cinco, 10 ó 15 años. Todavía han de establecerse los vínculos estratégicos entre las metas y los objetivos, así como la necesidad de un volumen decisivo de recursos, las estructuras y los métodos para determinar las prioridades y la relación entre los fines y los medios (incluida la movilización de recursos institucionales). Los obstáculos a los que se enfrenta la FAO para lograr una estrategia duradera respaldada por todas sus partes interesadas no pueden ser eliminados únicamente por la administración, si bien ésta puede hacer mucho a este respecto. Muchos de los obstáculos más difíciles de salvar dependerán asimismo de la introducción de modificaciones significativas por parte de los órganos rectores. Además, los sistemas que necesita la FAO, no serán eficaces si no se adoptan cambios esenciales en la cultura institucional y de gestión.

²⁷⁴ Resolución 6/2005.

²⁷⁵ En concreto, en el documento sobre las reformas (C 2005/INF/19, párr. 68) se destaca que las propuestas “redefinen los programas de la Organización a fin de que en ellos se reflejen más adecuadamente los objetivos principales de su trabajo... y de trasladar recursos de programas poco prioritarios a otros de prioridad elevada, dejando de lado actividades que otras instituciones pueden realizar mejor”.

1193. La segunda conclusión general es que, en el sistema más amplio de planificación del programa, la FAO ha establecido fundamentos sólidos generales para respaldar las necesidades apremiantes de rendición de cuentas y aprendizaje continuo. El sistema de comprobación de cuentas, en concreto el cumplimiento, funciona adecuadamente en general, aunque, como se ha analizado anteriormente, existen numerosas lagunas y deficiencias. En algunos casos, sólo se precisan ajustes relativamente menores para que la FAO cumpla las reglas y las normas de buenas prácticas concertadas con respecto a la comprobación de cuentas, especialmente en el sistema de las Naciones Unidas. En otros, el dictamen de la EEI es más severo. El más destacado de ellos es la falta de cobertura de auditoría en esferas y actividades que comportan los mayores riesgos para la Organización, así como las deficiencias de los acuerdos vigentes en relación con la plena independencia, cuando objeto de la auditoría es la administración superior.

1194. En tercer lugar, también con respecto a la rendición de cuentas y el aprendizaje, las funciones del Servicio de Evaluación de la FAO son muy similares a las de las organizaciones de referencia. El sistema general de seguimiento y evaluación, no obstante, adolece de deficiencias importantes y no es coherente en conjunto. Los vínculos verticales en el marco lógico de las entidades programáticas o proyectos a los resultados y estrategias en un plano superior son escasos. Si se prescinde de estos vínculos, el conjunto de datos para la evaluación en tiempo real o *a posteriori* es inadecuado y puede perderse demasiado tiempo en estimaciones o en asuntos que no son de alta prioridad. La presupuestación basada en los resultados tuvo un comienzo prometedor, pero la inversión en su aplicación no fue respaldada, ni siquiera parecían posibles las inversiones necesarias. En consecuencia, decayó el interés antes de que se obtuvieran beneficios.

1195. Todo ello, lleva a formular una serie de **recomendaciones**.

1196. **Recomendación 7.1:** Ante todo, la FAO necesita de forma apremiante una estrategia formulada con claridad que abarque la gama completa de productos de la Organización con horizonte 2015 como mínimo, que comprendan y refrenden todos sus Miembros y que sus disposiciones en lo tocante a los fines y los medios sean inequívocas. Esa estrategia debe ir más allá de aspiraciones y declaraciones generales de metas justas, en concreto:

- a) tomar en consideración desde una perspectiva analítica las ventajas comparativas absolutas y dinámicas de la FAO;
- b) exponer en forma inequívoca los cinco o seis (máximo) temas prioritarios sobre los cuales la FAO se propone centrar sus esfuerzos;
- c) enunciar criterios sistemáticos para el establecimiento de prioridades y aplicarlos para determinar las prioridades reales (¿qué es lo primero a lo que se destinarían los recursos? ¿y lo segundo? y así sucesivamente);
- d) determinar las esferas concretas que abandonaría la FAO, así como la cuantía general de recursos necesarios en relación con los objetivos de la Organización;
- e) formular estrategias para recaudar esos recursos;
- f) fijar los objetivos en cuanto al rendimiento y los resultados por los que la Organización será responsable.

1197. De hecho, esto requeriría examinar otra vez la estructura del Modelo de planificación del programa actual y modificarlo en consecuencia para que el nuevo Marco Estratégico y el Plan a Plazo del Medio sean coherentes²⁷⁶, como sucede en la OMS y el FIDA. El modelo de programa debería ser de naturaleza realmente orgánica, e integrar los fondos extrapresupuestarios en todos los aspectos de programación, incluida la fijación de objetivos (como en la OMS). Reconociendo la deteriorada situación financiera de la FAO y la apremiante necesidad del marco descrito

²⁷⁶ Posteriormente, se podrían introducir modificaciones, entre ellas volver a un Plan a Plazo Medio progresivo de seis años. No obstante, ello se supeditaría al logro satisfactorio del propósito inicial y la evaluación de la duración del Marco Estratégico. La EEI considera que un Plan a Plazo Medio de seis años es demasiado largo y, al igual que las prácticas de otros organismos, propondría un horizonte de cuatro años.

anteriormente vinculando los fines y los medios, se recomienda que se incluyan en el nuevo Marco Estratégico los elementos básicos de un PPM de cuatro años (es decir, los parámetros completos de programación, la necesidad de costos de oportunidad y un volumen decisivo de recursos, así como los medios para alcanzar los fines durante ese período).

1198. La estrategia podría basarse en las tres metas de los Estados Miembros tal como se fijaron en el Marco Estratégico en vigor y muy vinculadas a los ODM. Estas metas podrían servir de base para establecer un vínculo del marco lógico a los programas y concentrarse en los efectos en general. El nuevo Marco Estratégico (que incorpore plenamente los elementos fundamentales de un PPM de cuatro años), debería facilitar que los órganos rectores se ocupen, en primer lugar, de la estrategia a largo y medio plazo; como consecuencia, se dejaría la gestión del programa de trabajo a la Secretaría y la rendición *a posteriori* de cuentas sobre los progresos en relación con los objetivos fijados, a los órganos rectores.

1199. En la estrategia se establecerían cinco o seis temas prioritarios como base para la movilización de los recursos de la FAO. Asimismo, se presentarían a los miembros donantes prioridades y objetivos concretos frente a los programas propuestos y las justificaciones oportunas, así como la cuantía aproximada de los recursos necesarios. Todo ello redundaría a su vez en una mayor coherencia del programa y alentaría a los donantes a emprender iniciativas en el marco de las prioridades programáticas y las estrategias aprobadas, además de prestar el apoyo necesario. Los programas vigentes que no están encuadrados en el Marco Estratégico se eliminarían gradualmente, a no ser que los órganos rectores aprueben específicamente su continuación. Esta medida contribuiría también a compartir una mayor confianza en la Organización, sus orientaciones y su capacidad. Trataría también de catalizar mayores recursos por medio de las cuotas asignadas y contribuciones extrapresupuestarias, aunque, con este Marco Estratégico la distinción entre ambas sería mucho menos importante de lo que lo es actualmente y el ambiente sería mucho menos tenso políticamente.

1200. Los temas prioritarios fundamentales de la Organización (cinco o seis, no más) deberían comunicarse periódicamente tanto hacia arriba, a los órganos rectores, por medio de los documentos relativos al programa y al presupuesto, mostrando los enlaces a los programas, como hacia abajo, al personal, con indicadores de los resultados frente a los que evaluar su trabajo. Esto debería facilitar a su vez una reacción en cadena en cuanto al establecimiento de prioridades, tomando especialmente en consideración las divisiones y subdivisiones de toda la Organización. Las estrategias regionales y nacionales se llevarían a cabo también en el marco de estas prioridades acordadas (véase también el Capítulo 6).

1201. La labor desempeñada en los países podría, y debería, reportar beneficios tanto a la labor normativa mundial como en el país beneficiario, además de coadyuvar en la adopción de la reforma de las Naciones Unidas. Por consiguiente, debería ser coherente con los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (mejores orientados de lo que están actualmente), que están encuadrados a su vez en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los posibles acuerdos respecto de la “Unidos en la acción”. El tema central podría girar, por ejemplo, en torno a la participación en asociaciones mundiales a largo plazo que formen parte de la estrategia principal y respalden la labor normativa. Debería demostrarse que todas las actividades (incluido el PCT) contribuyen a la consecución de los resultados en relación con los objetivos fijados. Del mismo modo, en el plano regional, debería lograrse el acuerdo de las conferencias regionales sobre una serie de temas principales que coinciden con las prioridades globales de la FAO.

1202. **Recomendación 7.2:** Como se ha señalado anteriormente, **debería fijarse un número limitado de temas técnicos prioritarios, cada uno respaldando una o más metas de los Estados Miembros, e integrando la promoción de la labor normativa y la cooperación técnica.** Los temas se centrarían en un aspecto concreto por una duración de seis años (tres bienios) como mínimo. No se añadirían más temas del número máximo previsto sin eliminar algunos de los existentes. Los temas revestirían una prioridad absoluta para la movilización de recursos extrapresupuestarios y servirían para integrar los fondos extrapresupuestarios y del Programa Ordinario. Algunos serían interdisciplinarios y otros no. Los temas se elaborarían en

estrecha colaboración con la Secretaría y los Estados Miembros, teniendo asimismo en cuenta las opiniones de los donantes sobre las esferas que estarían dispuestos a respaldar. Cuando la cuantía de los recursos extrapresupuestarios rebasara una determinada cantidad mínima (p. ej., 10 millones de USD de gasto por bienio), se nombraría a un responsable con plena dedicación a los temas. Para determinar los temas prioritarios debería mantenerse un diálogo fluido entre la Secretaría y los Estados Miembros; entre los criterios de selección cabe mencionar los siguientes:

- a) prioridad absoluta en cuanto a las necesidades de los Miembros;
- b) utilización de las posibles ventajas comparativas de la Organización, que incluyen la capacidad interdisciplinaria existente y la promoción de la labor normativa y la cooperación técnica;
- c) actualidad e interés para los proveedores de fondos extrapresupuestarios;
- d) posibles asociaciones.

1203. La aplicación de estos criterios redundó en los siguientes ejemplos ilustrativos con respecto a los posibles temas:

- a) la gestión del agua para el desarrollo de África;
- b) la agricultura y el cambio climático;
- c) el empleo y la generación de ingresos en el sector de la agricultura;
- d) la silvicultura: vincular la gobernanza mundial y la reducción de la pobreza;
- e) “Reconstruir mejores condiciones de vida”: lograr el desarrollo después de catástrofes;
- f) creación de capacidad y gobernanza para hacer frente a las enfermedades del ganado y a la vulnerabilidad de los seres humanos en el plano mundial.

1204. La EEI examinó una serie de criterios fundamentales al llegar a sus conclusiones sobre las prioridades generales del programa (véase el Capítulo 3). Los criterios eran:

- a) La necesidad de un equilibrio global con respecto al desarrollo, respaldando las tres metas mundiales de los Estados Miembros. Si este criterio no obtuviera una puntuación alta quedaría excluida automáticamente cualquier esfera propuesta de trabajo;
- b) Las prioridades señaladas por los Miembros, incluidos los marcos nacionales de prioridades a medio plazo. Si este criterio no obtuviera una puntuación alta se excluiría una esfera, excepto en casos extraordinarios en que los Miembros percibieran un potencial que podría llegar a ser una prioridad;
- c) El rendimiento de la FAO al contribuir al logro de resultados y efectos sostenibles. Si el historial de la FAO no es adecuado en una determinada esfera, serían necesarios una elevada demanda y razones convincentes para creer que el rendimiento de la FAO mejoraría antes de formular una recomendación a este respecto;
- d) El número de competidores y proveedores alternativos. Hay una razón fundada para creer que la necesidad sería atendida de forma sostenible por medio de otros proveedores; no es necesario que la FAO limite sus recursos para una determinada esfera: el mandato de la Organización se lograría de forma eficaz. A este respecto, la única dificultad sería que los proveedores alternativos en cierta medida vienen y se van. El Banco Mundial, en concreto, ha creado una capacidad muy sólida en determinadas esferas que luego se ha visto reducida de nuevo. La experiencia del Servicio internacional para la investigación agrícola nacional (ISNAR) examinada en el Capítulo 3 ha llevado a una especie de vacío con respecto a la creación de capacidad para la investigación y el aprendizaje de los agricultores. No obstante, la EEI considera que cuando existen razones fundadas para creer que la capacidad se respaldará, como sucedía en el ISNAR, la FAO debería establecer una estrecha asociación con otras instituciones pertinentes y reducir o eliminar su propia capacidad. Con la debida flexibilidad señalada anteriormente, si la capacidad creada por otras instituciones distintas de la FAO se redujera notablemente y la esfera

siguiera siendo una alta prioridad, esta Organización debería adoptar las medidas oportunas para crear de nuevo esa capacidad;

- e) Las posibilidades con respecto al apoyo extrapresupuestario. Este criterio es importante para examinar cómo pueden coordinarse en torno a una prioridad los recursos extrapresupuestarios y del Programa Ordinario, así como el elevado volumen de trabajo que posiblemente se genere, habida cuenta de la limitada capacidad financiera del presupuesto ordinario actual. No debería utilizarse, sin embargo, como un criterio para distorsionar esferas de alta prioridad tal como se definen en base a los demás criterios. En determinadas ocasiones se puede otorgar una menor prioridad a la distribución de recursos del Programa Ordinario, debido a la disponibilidad de financiación extrapresupuestaria; en consecuencia, los escasos fondos del Programa Ordinario se podrían destinar a otras esferas de alta prioridad.

1205. Para resumir, la EEI recomienda que, al adoptar una decisión sobre las prioridades del programa, los Miembros se centren en las metas principales y en sectores de trabajo importantes, no en los resultados. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de establecer una serie de criterios análogos a los que se han expuesto antes para otorgar prioridad a los sectores seleccionados. El sistema de puntuación puede ser de ayuda para tomar decisiones, pero no debería utilizarse mecánicamente sino para ajustar las distintas opiniones a parámetros comunes, como en el presente informe. La comparación de datos cualitativos se tomará en consideración y se señalará a la atención de quien corresponda.

1206. **Recomendación 7.3: La Conferencia debería celebrar su período de sesiones en mayo o junio para fijar la cuantía del presupuesto a fin de que el programa detallado de trabajo pueda establecerse posteriormente.** Antes de que la Conferencia celebre su período de sesiones, el Consejo debería refrendar la orientación general del programa y convenir, con un cierto grado de realismo político, una cuantía de presupuesto bienal aproximativa viable. La Secretaría (no necesariamente el Director General) desempeñará posteriormente la función dinámica de mantener intercambios extraoficiales con los miembros principales de los órganos rectores para alcanzar un consenso sobre este programa. A este respecto, es importante canalizar la labor por conducto del Comité del Programa (véase el Capítulo 4).

1207. Para ello, es preciso cambiar a mayo o a junio la fecha en que se celebra el período de sesiones de la Conferencia, a fin de que el PTP de ejecución pueda elaborarse a partir de ese momento. Asimismo, esta medida permitiría a la Secretaría simplificar el proceso del programa y el presupuesto en consonancia con el modelo de la OMS en aras de una mayor claridad de los respectivos documentos, eliminando elementos que dan lugar a interpretaciones erróneas, como la presentación del coeficiente de descuento por vacantes.

1208. **Recomendación 7.4: Junto a la mejora de la evaluación del rendimiento, la delegación de autoridad y la rendición de cuentas recomendadas en otra sección del presente informe, debería establecerse una nueva Oficina del Presupuesto, el Programa y la Estrategia.** Esta Oficina reuniría las funciones de la formulación de la estrategia y el programa, así como la movilización y administración de los recursos en un único sistema integrado. Asimismo, supervisaría la movilización dinámica de todos los tipos de recursos financieros (cuotas asignadas y fondos extrapresupuestarios²⁷⁷) sobre la base de los objetivos estratégicos y resultados convenidos (véase la Recomendación 7.1) y sería responsable de la gestión general del presupuesto.

1209. La Oficina se ubicaría en lo que actualmente es la División del Programa y el Presupuesto (PBE), puesto que seguiría siendo la vía para: trasladar la estrategia a los planes bienales; supervisar los progresos institucionales en relación con los resultados convenidos; vincular los mecanismos de retroalimentación a fin de que puedan introducirse los ajustes pertinentes en las estrategias, los programas y presupuestos futuros. Para ello, sería preciso integrar en esa División el Servicio de Elaboración del Programa de Campo (TCAP), que es el centro actual responsable

²⁷⁷ Incluidos, entre otros, los fondos fiduciarios, las asociaciones estratégicas, Telefood y lo que se denomina actualmente "Otros ingresos" en el PTP.

de la movilización de recursos extrapresupuestarios. Asumiría la responsabilidad general de la gestión de los recursos, recurriendo incluso al endeudamiento (véase el Capítulo 8). La Oficina del Presupuesto, el Programa y la Estrategia coordinaría también el esfuerzo general para integrar la gestión basada en los resultados en todos los planos, con objeto de establecer un único sistema de supervisión en la Organización y velar por su aplicación mediante la elaboración de directrices para el personal técnico.

1210. **Recomendación 7.5** (véase también la Recomendación 8.8 en el Capítulo 8): **Los recursos de capacitación deberían destinarse al perfeccionamiento de las aptitudes del personal y a supervisar los resultados, así como a elaborar los indicadores correspondientes de referencia.** La FAO debería estudiar los esfuerzos de capacitación en la esfera de la gestión basada en los resultados de los organismos de referencia, así como otras iniciativas (incluida la formación por Internet dirigida al personal sobre el terreno), seleccionar un modelo apropiado y exigir a todo el personal que participe en la planificación y ejecución del programa que adquiera las competencias pertinentes. Los conceptos relacionados con la gestión basada en los resultados deberían integrarse en las políticas y en los manuales, según se precise.

1211. **Recomendación 7.6: Debería formularse una estrategia dinámica y coherente de movilización de recursos en torno a los temas principales y marcos nacionales de prioridades a medio plazo mencionados anteriormente.** Esta recomendación abarcaría lo siguiente:

- a) El requisito de los recursos se movilicen en relación con los temas prioritarios y marcos nacionales de prioridades a medio plazo. Los recursos recaudados que no se ajusten a estos parámetros y cuyo importe sea superior a un millón de USD deberían remitirse a los órganos rectores antes de ser aceptados.
- b) Alentar, delegar facultades, proporcionar apoyo e incentivos a los FAOR y al personal directivo para movilizar recursos en este marco.
- c) Las nuevas fuentes de apoyo distintas de los donantes tradicionales, en concreto las fundaciones privadas, ofrecen considerables posibilidades para la FAO. Deberían trazarse líneas concretas de inversiones orientadas selectivamente para la consecución de este objetivo como parte de la estrategia.
- d) Tal como se recomendó en la evaluación de TeleFood, debería establecerse una fundación independiente con objeto de que el público en general y las pequeñas empresas presten un mayor apoyo a la FAO. Esta fundación debería ser completamente independiente de la burocracia de la Organización. La fundación debería sustituir a TeleFood; los fondos recaudados se destinarían a los temas prioritarios. La FAO debería respaldar la puesta en marcha de la fundación en un plazo fijo de tres a cuatro años (conocido como “disposiciones de duración máxima”) para que la operación sea satisfactoria. Transcurrido este período la FAO dejaría de prestar su apoyo.
- e) Alentar a los donantes a que tomen medidas para obtener una financiación común en relación con los temas y marcos nacionales de prioridades a medio plazo (así como el Fondo SFERA para las situaciones de emergencia), reduciendo los costos de transacción y ejerciendo un control efectivo a este respecto en consonancia con la Declaración de París. Los diferentes donantes pueden también formar parte de programas de asociación a largo plazo que sean coherentes con el marco.
- f) Cada vez se suscriben más acuerdos en lo tocante a convenios o convenciones, en virtud de los cuales la FAO actúa en calidad de órgano estatutario, habida cuenta de la necesidad creciente de una gobernanza y arreglos mundiales. Bajo la dirección de los órganos rectores de la FAO, deberían concertarse acuerdos a fin de garantizar que los costos de estas funciones globales sean previsibles y sostenibles y de incrementar la titularidad de los Miembros respecto de ellos dentro de la familia de la FAO. Estos acuerdos incluirían cláusulas relativas a los convenios o convenciones y otras disposiciones estatutarias para financiar íntegramente las funciones que se solicitarían a la FAO. A este respecto, quizá

sea preciso introducir cambios en los Textos Fundamentales e incluso revisar los convenios vigentes.

1212. **Recomendación 7.7:** Además de las medidas de las recomendaciones 1 y 3, **la FAO debería proseguir con las medidas que ya estén en curso²⁷⁸ a fin de garantizar que los pagos por servicios a proyectos se fijen de forma periódica a un nivel adecuado para sufragar los costos “diferenciales variables” reales de la administración de la Organización.** También, teniendo en cuenta el valor creciente del programa con cargo a fondos extrapresupuestarios, la Organización también debería tomar medidas en relación con la recuperación de una parte de los gastos fijos y semifijos, en aras de una armonización de las prácticas en todo el sistema de las Naciones Unidas. Es conveniente mantener el proceso de revisión periódica de los gastos reales de los servicios y los ajustes de los pagos, según proceda; asimismo, deberían incluirse estudios de organismos de referencia al respecto.

1213. **Recomendación 7.8:** El Programa de Cooperación Técnica de la FAO debería seguir siendo impulsada por la demanda; pero deberían determinarse las asignaciones regionales, y las oficinas regionales, al hacer sus asignaciones a los países, deberían elaborar y aplicar criterios indicativos prácticos de asignación de recursos en función de las necesidades, y mantener un registro de la eficacia en la utilización de los recursos. Los fondos del PCT deberían asignarse por región utilizando criterios publicados. Los Representantes Regionales serán responsables de las consignaciones por país en los marcos nacionales de prioridades a medio plazo convenidos.

1214. **Recomendación 7.9: Velar por la validez y la independencia de la auditoría.** Aunque su actuación ha sido satisfactoria en muchos aspectos, merecen atención diversas deficiencias observadas en la función de auditoría en la FAO. La EEI recomienda lo siguiente:

- a) Preparar un marco institucional de gestión de riesgos a fin de documentar el plan bienal o anual de trabajo de la comprobación de cuentas, que incluya la determinación de las esferas que deban someterse a examen. Otorgar prioridad, obviamente, a las esferas de mayor vulnerabilidad institucional. En concreto, puesto que no se le ha prestado todavía en el sistema la debida atención, cabe esperar que esta medida lleve a someter a examen esferas que comportan un riesgo para la FAO, como las reservas, las obligaciones relativas al personal después del cese en el servicio, las políticas y prácticas de empréstitos, los riesgos monetarios y la provisión de fondos para cubrir cuotas atrasadas. Si la Oficina del Inspector General no dispone actualmente de personal con las competencias pertinentes para realizar esas auditorías, debería contratarse.
- b) La EEI refrenda la intención manifestada por la FAO de reestablecer su Comité de Auditoría a fin de que esté compuesto íntegramente de miembros externos independientes. El Comité asesorará al Director General pero también informará directamente a los órganos rectores. La composición del Comité será convenida conjuntamente por el Comité de Finanzas y el Director General.
- c) Los planes de trabajo de auditoría interna deberían someterse al examen de los órganos rectores de conformidad con las normas del Instituto de Auditores Internos.
- d) La Oficina del Inspector General de la FAO dejará de pertenecer a los comités internos administrativos y de gestión en calidad de miembro, si bien será convocada por supuesto a reuniones en que se examinen esferas de su competencia.
- e) El Inspector General presentará al mismo tiempo un informe anual sobre sus actividades al Comité de Finanzas y al Director General. El Inspector General informa al Director General²⁷⁹; puede decidir a su discreción presentar informes específicos al Comité de Finanzas junto con las observaciones del Director General al respecto. Se introducirán las modificaciones en las disposiciones pertinentes a fin de que el Inspector General pueda

²⁷⁸ Según el documento FC 115/14.

²⁷⁹ La EEI recomienda que este cauce de presentación de informes se efectúe por conducto del nuevo oficial superior de operaciones a efectos administrativos (véase el Capítulo 6).

comunicarse libremente con el Comité de Finanzas, de conformidad con la orientación brindada por la DCI.

- f) Los órganos rectores deberían encomendar específicamente al Auditor Externo que realice comprobaciones periódicas de cuentas en relación con las funciones de la administración superior de la Organización, garantizando al mismo tiempo una financiación adecuada con este fin. El Auditor Externo debería recibir también el mandato de realizar exámenes generales periódicos del funcionamiento de la auditoría interna, en consonancia con las mejores prácticas.
- g) Debería establecerse un comité de ética de la FAO con el mandato de realizar exámenes independientes de cualesquiera cuestiones éticas señaladas a su atención, incluidas las que pudieran derivar de las auditorías internas.
- h) Se realizará cada cinco años como mínimo un examen colegiado externo de la función de auditoría de la FAO.

1215. **Recomendación 7.10: La función de evaluación de la FAO debería ser independiente,** continuando la línea ya establecida por los órganos rectores en 2003. Las disposiciones institucionales a este respecto deberían ser tales que permitan asegurar la respuesta de la oficina de evaluación a las necesidades tanto de los órganos rectores como de la Administración. Esta medida permitiría también facilitar la integración de las funciones de evaluación de los tres organismos con Sede en Roma en caso de que se llegue a un acuerdo a este respecto en fecha posterior. Esta recomendación incluye los siguientes componentes:

- a) El establecimiento de la Oficina de Evaluación como una oficina separada, con un fuerte vínculo consultivo con la Administración y la rendición de cuentas al Consejo por conducto del Comité del Programa.
- b) El establecimiento de un pequeño panel de evaluación integrado por expertos para asesorar al los órganos rectores sobre políticas de evaluación y las normas aplicables al trabajo de evaluación;
- c) El Jefe de Evaluación deberá preparar planes progresivos plurianuales de evaluación; mantener el principio de evaluación “impulsada por la demanda” con objeto de garantizar que se atienden las necesidades inmediatas de los órganos rectores y de la administración, al mismo tiempo que se abarcan las diferentes esferas de trabajo (lo cual comporta que ninguna tarea significativa quede fuera de la evaluación independiente a medio plazo, y se examinen las esferas que plantean mayores riesgos). Los órganos rectores examinarán y aprobarán los planes de auditoría, después de las consultas pertinentes, entre otros, con la administración. El presupuesto de evaluación, una vez votado por los órganos rectores, se consignará directamente a la Oficina de Evaluación. Para asegurar una flexibilidad constante en responder a las necesidades de la Administración, debería reservarse un porcentaje (posiblemente el 15 %) del presupuesto previsto para fines de evaluación, con el fin de responder a necesidades no programadas e imprevistas.
- d) Debería examinarse la categoría del puesto de Jefe de la Oficina de Evaluación con objeto de garantizar que esté en consonancia con cargos afines de otros organismos de las Naciones Unidas con una función de evaluación bien establecida. Será competencia de los órganos rectores el nombramiento de la persona que ocupe este cargo, tras un proceso de selección por concurso libre cuyo jurado esté integrado por especialistas independientes de evaluación y representantes de los órganos rectores y de la administración de la FAO. El Jefe de Evaluación será nombrado por un período indefinido²⁸⁰ y no podrá presentarse como candidato para otros cargos en la FAO durante el período que se estime oportuno después de la terminación de su mandato. Será competencia exclusiva del ocupante del cargo el nombramiento del personal y los

²⁸⁰ La práctica en el FIDA y en el PNUD hace pensar que sería conveniente un mandato de cuatro a seis años renovable una sola vez.

consultores, tras un proceso de selección por concurso libre tal como autoricen los órganos rectores.

- e) La Oficina de Evaluación desempeñará una función de asesoramiento oficial sobre lo siguiente: i) las prioridades del programa a la luz de los resultados de la evaluación general; ii) la creación de sistemas de gestión basada en los resultados que respalden el seguimiento y la evaluación; incluida la autoevaluación iii) la inclusión de las enseñanzas extraídas en redes para la difusión de conocimientos.

1216. La eficacia de estas medidas requeriría mejorar la presentación de informes a los órganos rectores y del compromiso de los Miembros. En el Capítulo 4 sobre la gobernanza se formulan recomendaciones acerca de las medidas que han de adoptarse a este respecto.

1217. **Recomendación 7.11:** Los recursos y el presupuesto de la evaluación. Los planes de evaluación básicos aprobados por los órganos rectores deberían financiarse adecuadamente. En consonancia con las buenas prácticas aplicadas en los servicios de evaluación del sistema de las Naciones Unidas mejor establecidos²⁸¹, el nivel del presupuesto de la evaluación independiente debería ser un 1 % del presupuesto ordinario de la Organización para la evaluación institucional independiente y un 0,3 % para evaluaciones temáticas independientes y periódicas de los efectos. Además, la FAO debería mantener su iniciativa de exigir una cuota obligatoria de un 1 % aproximadamente del valor de cada contribución extrapresupuestaria a efectos de evaluación. El Servicio de Evaluación debería proseguir su labor otorgando una alta prioridad a la evaluación estratégica para toda la Organización y continuar garantizando la evaluación integral de los programas financiados con cargo a fondos extrapresupuestarios, en consonancia con el nuevo régimen aprobado por el Consejo en junio de 2007.

²⁸¹ Véanse el FIDA, el PNUD y el UNICEF.

Capítulo 8: Administración, recursos humanos y finanzas²⁸²

1218. En esta sección de la evaluación se considera una amplia esfera de la administración que es gestionada fundamentalmente por el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF), las dependencias de apoyo a la gestión/centros de servicios compartidos de las oficinas regionales y, en menor medida, el Departamento de Conocimiento y Comunicación (KC). La labor en estas esferas plantea cuestiones intersectoriales que inciden en todos los aspectos de la Organización, en particular el funcionamiento de los proyectos extrapresupuestarios y de todas las oficinas descentralizadas.

ADMINISTRACIÓN DE LA FAO: PANORAMA GENERAL

1219. La actual estructura del Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos (AF) comprende tres divisiones principales: Finanzas (AFF), Gestión de Recursos Humanos (AFH) y Servicios Administrativos (AFS), así como la Unidad Médica, los servicios de seguridad y el Centro de Servicios Compartidos. La estructura del Departamento de Conocimiento y Comunicación está integrada por cuatro divisiones principales: Asuntos de la Conferencia y del Consejo (KCC), Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad (KCE), Comunicación (KCI) y Tecnología de la Información (KCT). La última gran evaluación sistémica de la administración de la FAO se llevó a cabo en el marco del examen general de la Organización que tuvo lugar en 1989²⁸³. Se formularon recomendaciones para conseguir que las operaciones fueran más eficaces en función de los costos, y en particular sobre la contratación externa de algunos servicios especializados. Desde entonces, se han llevado a cabo algunos exámenes especializados de la gestión y el control financieros en la Sede. En ellos se incluían elementos del control financiero, la gestión de inventarios, la presentación de informes financieros sobre las actividades del programa ordinario y determinados proyectos extrapresupuestarios, así como las políticas y procesos de control interno, en que se incluía en forma limitada la eficiencia y la eficacia de las operaciones.

1220. Además, en los cinco últimos años, la mayor parte de los informes de auditoría interna han examinado de forma directa o indirecta la administración, en particular por lo que se refiere a las finanzas y los sistemas de tecnología de la información. Entre ellos cabe citar los exámenes relativos al sistema de vigilancia del presupuesto, la precisión de las previsiones sobre ingresos y gastos, la supervisión financiera de los proyectos financiados con contribuciones extrapresupuestarias, la claridad de la rendición de cuentas de la FAO en lo que respecta a la administración financiera, la aplicación del sistema de la suma global para sufragar los derechos de viaje del personal, los procedimientos de contratación y selección para determinadas categorías de personal, la remuneración de los consultores, la administración de las cartas de acuerdo, los procedimientos de gestión de los programas informáticos y la seguridad de la base de datos Oracle. La EEI examinó la mayoría de esos informes. En su examen de la función de auditoría de la FAO (véase el Capítulo 7), emprendió también análisis más completos de una selección aleatoria de auditorías (véase el Cuadro 8.1), que en muchos casos guardaban relación exclusivamente con cuestiones administrativas. En esas auditorías se puso de manifiesto la debilidad relativa de algunas esferas y se formularon numerosas recomendaciones para el fortalecimiento de los sistemas, la supervisión y la presentación de informes.

²⁸² Documentos de referencia elaborados por Teresa Saavedra y Enrique Zaldívar.

²⁸³ Examen de la gestión de la FAO, Reunión conjunta especial del Comité de Programas y del Comité de Finanzas, 3 y 4 de abril de 1989, en que se integran los informes de tres empresas de consultoría distintas, a saber, Touche Ross, Public Administration Service y Eurequip SA.

Cuadro 8.1: Informes de auditoría examinados por la EEI			
Año	Asunto	Año	Asunto
2001	Aspectos de la seguridad de la información	2004	Pagos a consultores
	Determinados aspectos de TeleFood		SAFR-Auditoría de la gestión global
	Unidad de cuentas por pagar		Procedimientos de gestión del control de cambios en programas informáticos
	Cartas de acuerdo - RAP		Examen del control del material no fungible
	Empleo de consultores RLC		Seguridad informática
	Fondo Rotatorio de Productos de Información		Informes financieros a donantes
	Controles internos sobre la utilización de los recursos de la Organización		Déficit del TCOS
2002	Conciliaciones de las cuentas bancarias de campo en la Sede	2005	Procedimiento de preparación de los estados financieros
	Recuperación en casos de desastre		WAICENT
	Contratos de autores: Informe general		Gestión de las reuniones ajenas a la FAO
	Examen general de las cartas de acuerdo		Fondo Rotatorio de Productos de Información
			RAF-Examen de las compras, con especial atención a la tecnología de la información
2003	Procedimientos de contratación y selección para funcionarios de categoría profesional		RAP-Examen de la gestión general de las operaciones
	Examen especial del Programa de Embajadores		Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Nigeria
	Salud y seguridad en los lugares de trabajo de la Sede		Compras por más de un millón de USD
	Examen de la gestión financiera de los fondos extrapresupuestarios de Telefood		RLC- Presupuestación
			REU- Procedimientos financieros
			SLAC-Resultados y gestión global
			SEUR-Resultados y gestión global
		FAOR - Indonesia	
		Algunos proyectos en Indonesia	

1221. El cuadro general de la función de financiación y administración que se desprende del examen de la EEI, incluido su estudio de los mencionados informes de auditoría interna, tiene cuatro componentes principales:

- a) La administración financiera, de recursos humanos y general de la FAO son muy eficaces como medio de garantizar la aplicación de los sistemas, normas, reglamentos y procedimientos aprobados. Así lo revela el sistema de seguimiento y presentación de informes. Esta conclusión general se pone especialmente de manifiesto cuando se consideran en forma agregada los informes de auditoría interna. Los casos más notables mencionados por el auditor en lo que se refiere a deficiencias de los sistemas y controles que dieron lugar a abusos estuvieron relacionados con la administración de las sumas globales correspondientes a derechos de viaje y algunas reclamaciones de gastos médicos, que dieron lugar a medidas disciplinarias y de recuperación. En el examen realizado por la EEI sobre las funciones administrativas se incluyeron también los siguientes componentes: análisis detallados de los sistemas, en particular los sistemas de tecnología

de la información; establecimiento de puntos de referencia de las estructuras de administración y financiación e instrumentos de la FAO en relación con las organizaciones utilizadas como comparadores, y amplias entrevistas y discusiones de grupos temáticos dentro de la FAO. Estos esfuerzos confirman la conclusión general antes señalada. La administración de la FAO se ha tomado muy en serio –actitud que es digna de encomio– la importancia de las responsabilidades fiduciarias de la administración y la financiación.

- b) La segunda conclusión, sin embargo, es que ello se ha conseguido, y se mantiene, con una burocracia excesivamente compleja y costosa. Esta burocracia presenta las siguientes características: un gran número de procedimientos de control previo²⁸⁴ que entrañan un proceso de examen y escrutinio que debe realizarse durante la ejecución de las transacciones individuales y antes de su aprobación final, con la consecuencia de niveles abrumadoramente elevados de superposición, duplicación de esfuerzos y costos de transacción, escasa delegación de autoridad en relación con las instituciones comparables, y requisitos retrospectivos²⁸⁵. Muchos de los controles y procesos se han instituido como respuesta directa a los requisitos y demandas de los Miembros de la FAO. La EEI comprobó que los servicios financieros y administrativos de la Organización son costosos, particularmente en lo que respecta a los costos indirectos y 'ocultos' que sufragan las comunidades que los utilizan. Ello no significa que el personal administrativo de la FAO sea improductivo. La EEI llegó a la conclusión, lo mismo que anteriores exámenes independientes²⁸⁶, de que el personal del Departamento de Administración y Finanzas soporta habitualmente largas jornadas de trabajo.
- c) La tercera conclusión es que los sistemas que supervisan y presentan informes sobre la administración de la FAO están basados, con muy pocas excepciones, en 'la vigilancia del cumplimiento'. No se concede la atención necesaria a la medición de la eficiencia o la eficacia. De hecho, son pocas las referencias que aparecen a esos dos factores. Al parecer, se supone que el cumplimiento de las normas del sistema equivale a niveles aceptables tanto de eficiencia como de eficacia. No obstante, dada la ausencia de normas y criterios claros para determinarlo, este supuesto puede cuestionarse y rechazarse con facilidad.
- d) La conclusión final es que, con algunas notables excepciones, como la Unidad Médica y algunas esferas limitadas de Gestión de Instalaciones, existe en la administración de la FAO una falta general de atención al cliente. Por ejemplo, sistemas como Oracle Financials han respondido bien a las necesidades del Departamento de Administración y Finanzas pero no han ofrecido los productos que necesitan otros usuarios. Muy recientemente, la aplicación del sistema Oracle Human Resources tardó bastante tiempo en tener en cuenta las necesidades de la comunidad de usuarios en materia de presentación de informes. Los grupos temáticos de la EEI señalaron sistemáticamente la falta de respuesta a las necesidades de los clientes, en particular el descontento general con las reglas aplicadas por el Centro de Servicios Compartidos junto con pedidos de que se integre mejor el apoyo al cliente en la función Human Resources²⁸⁷. En las visitas de la EEI a las oficinas en los países se observó cierta preocupación por la escasa valoración, en muchos casos, de las dificultades del personal que trabaja sobre el terreno.

²⁸⁴ Es decir, medidas de aprobación y control que se aplican *antes* de que tenga lugar el evento de que se trate (también llamadas *ex ante*), en contraposición a las medidas de control y validación aplicadas *después* de dicho evento (control retrospectivo o *ex post*).

²⁸⁵ Véase la nota anterior.

²⁸⁶ KPMG Staffing Reviews of AFI and AFF, 2002.

²⁸⁷ Human Resources Planning Workshops: a Report for FAO, Harris y Brewster, 2003.

Eficiencias y eficacia

1222. La Organización y sus Miembros han tenido el mérito de reconocer la necesidad de mejorar la eficiencia en la administración y programas técnicos de la FAO con el fin de multiplicar los escasos recursos presupuestarios disponibles para la labor técnica. Siguiendo las orientaciones del Consejo en su 110° período de sesiones, la FAO ha tratado, desde 1994, de conseguir ahorros por eficiencia (es decir, “reducciones en los costos de los insumos sin una repercusión negativa importante en los productos”²⁸⁸). Asimismo ha informado sistemáticamente sobre los logros conseguidos en los niveles superiores de los órganos rectores.

1223. La Organización es también digna de encomio por haber adoptado una serie de medidas positivas. En el 119° período de sesiones del Consejo, en noviembre de 2002, se presentó una cuantificación de los ahorros, para su información, que posteriormente se notificó a la Conferencia en el Programa de Labores y Presupuesto 2002-03. En el Programa de Labores y Presupuesto 2004-05 se resumían los ahorros conseguidos con las medidas en favor de la eficiencia aplicadas desde 1994 hasta la fecha de publicación, que representaron un total aproximado de 120 millones de dólares EE.UU. por bienio con respecto a 1994. La EEI no trató de corroborar independientemente esos datos, pero en ninguno de los registros de los órganos rectores ni en los informes de auditoría externa se encontraron pruebas que permitieran cuestionar esas cifras. De hecho, en el informe del período de sesiones de mayo de 2005 del Comité de Finanzas (párrafo 63) se declara lo siguiente: “Al tiempo que se indicaba que ya se había ahorrado una cifra estimada en 60 millones de dólares EE.UU. al año respecto a 1994, varios Miembros admitieron tener dificultades para lograr mayores ahorros”. En el informe del 93° período de sesiones del Comité del Programa, celebrado en mayo de 2005, “el Comité reconoció que en un pasado reciente se habían logrado ahorros importantes y, por consiguiente, pidió que los objetivos de ahorros por eficiencia para 2006-07 fueran realistas.”

1224. En la segunda mitad de 2005, el Programa de Labores y Presupuesto (PLP) para 2006-07 estableció un nuevo marco para aumentar los ahorros por eficiencia, en particular una atención mayor al aumento de la productividad y a la racionalización de los procesos administrativos y financieros. Este marco tenía como objetivo detectar nuevas eficiencias e incluía cinco principios generales: i) deberían incluirse todas las actividades; ii) los administradores establecerían sus propias metas y serían responsables de conseguir los resultados e informar al respecto; iii) definición de los niveles adecuados de delegación de autoridad y controles internos; iv) estrategia eficaz de determinación de precios internos y mayor colaboración interdisciplinaria, y v) autoevaluación de todos los programas utilizando criterios y procedimientos comunes. En la EEI se reconoce el compromiso de la Secretaría por hacer realidad este marco²⁸⁹, aunque la Administración superior de la FAO reconoce que todavía no se ha aplicado en la forma prevista.

1225. En el Programa de Labores y Presupuesto de 2006-07 se estableció también un objetivo de ahorro del 1,0 % al 1,5 % al año, basado en la indicación de los Comités del Programa y de Finanzas de que los objetivos de ahorros por eficiencia fueran realistas. Más recientemente, la Organización facilitó también información detallada sobre los ahorros por eficiencia y los beneficios previstos de las medidas de reforma del Director General, que superarían ampliamente el objetivo del Programa de Labores y Presupuesto. Tampoco en este caso se ha conseguido hacer realidad todas esas medidas²⁹⁰.

Costo de la administración

1226. En lo que respecta estrictamente a las funciones administrativas, en el pasado decenio se han producido significativas reestructuraciones de las funciones administrativas entre los

²⁸⁸ CL 110/REP, párr. 24.

²⁸⁹ Tanto el Comité del Programa como el de Finanzas de la FAO encomiaron las medidas previstas para racionalizar los procesos y lograr una mayor eficacia y un mejor desempeño, y tomaron también nota de las propuestas innovadoras formuladas en el Programa de Labores y Presupuesto.

²⁹⁰ CL 131/18, Cuadro 21.

diferentes departamentos y divisiones. Por ello, resulta difícil formular una serie cronológica completa o un análisis comparativo de los costos de administración de la FAO. El análisis se complica todavía más por la dificultad de definir qué es lo que debe incluirse en los costos administrativos y lo que se registra en los programas u otras funciones. Este tema es frecuente en la mayor parte de las organizaciones del tamaño y complejidad de la FAO. Por ejemplo, algunas organizaciones no incluyen en la administración los servicios médicos, mientras que otras sí lo hacen; algunas distribuyen los costos de gestión de los edificios y otras instalaciones físicas entre todas las dependencias departamentales, mientras que otras tratan estos costos como gastos de administración central. La EEI ha tenido en cuenta estos factores, así como la presión al alza sobre los costos de administración resultante de estos dos factores:

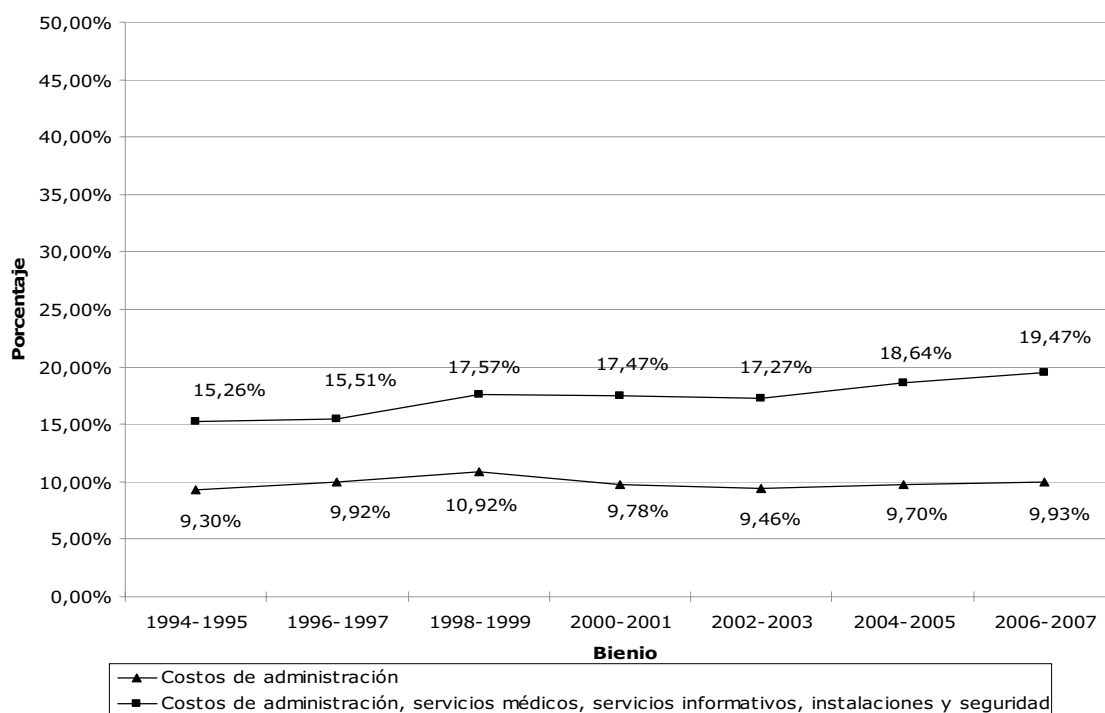
- a) insistencia cada vez mayor en la seguridad de las Naciones Unidas, con los costos correspondientes, y
- b) costos sustanciales asociados con la mejora de los sistemas de tecnología de la información y la prestación de los servicios técnicos que éstos requieren.

1227. A efectos del presente ejercicio, la Administración se define como la totalidad del Departamento AF, con exclusión de los costos médicos, informáticos, de instalaciones y seguridad; la auditoría externa e interna; el programa y el presupuesto, con excepción de la evaluación, y los servicios de apoyo a la gestión²⁹¹. El costo administrativo de las consignaciones totales, expresado en forma de porcentaje de las consignaciones totales de la FAO, subió del 9,30 % en 1994-95 al 9,93 % en 2006-07 (véase la Figura 8.1). En relación con las consignaciones totales del Programa Ordinario, ello implica un aumento proporcional del 6,8 % del costo de la administración durante ese período de tiempo (es decir, 9,93 dividido por 9,30). Así pues, durante ese período, en que los recursos disminuyeron en cifras reales, la administración contó con mayor protección que otras esferas. En cambio, en cifras absolutas, la administración experimentó un descenso real de los recursos, ya que el total de las consignaciones disminuyó un 22 % en cifras reales durante ese mismo período. El descenso real de la administración durante ese período equivale al 20,1 %.

1228. Si se incluyen los costos correspondientes a servicios médicos, computadoras, instalaciones y seguridad, el porcentaje de las consignaciones totales para la administración revela un aumento constante entre 1994-95 y 2006-07, período en que se pasó de poco más del 15 % a poco menos del 20 % (Figura 8.1).

1229. Al considerar la proporción de las consignaciones totales de la FAO destinadas a los costos administrativos, debe tenerse en cuenta el entorno cada vez más complejo en que se mueve la Organización. A este respecto conviene señalar la creciente descentralización entre 1994 y 2007, así como los sistemas más complicados de contratación debidos al mayor número de contratos de breve duración y, en promedio, de menor magnitud. Esta mayor complejidad ha dado lugar a medidas destinadas a reforzar los controles internos (por ejemplo, la introducción del programa de auditoría local en la segunda mitad del decenio de 1990 y el establecimiento de la Dependencia de Control en la División de Finanzas). Cabe señalar también que al considerar los costos administrativos de la FAO deberían tenerse también en cuenta los ingresos correspondientes a servicios de administración asociados con los proyectos (por ejemplo, recargos a los proyectos extrapresupuestarios), y que esos ingresos deberían considerarse como una compensación (es decir, reducción) de los costos de administración. Según la EEI, los ingresos de los proyectos fluctúan y su inclusión puede dar lugar a las consiguientes fluctuaciones de los costos administrativos registrados. Asimismo, la actividad de los proyectos extrapresupuestarios ha disminuido también en cifras reales a lo largo del período, incluso teniendo en cuenta el incremento en la financiación para actividades de emergencia y rehabilitación. Por ello, si bien la exclusión de los ingresos resultantes de la actividad de proyectos extrapresupuestarios puede influir en los porcentajes absolutos del gráfico que se presenta a continuación, este indicador de la tendencia continúa siendo representativo durante ese período cronológico.

²⁹¹ En nuestros cálculos se controló también (se neutralizó) la transferencia de las unidades de apoyo a la gestión de los departamentos de programas al Departamento de Administración y Finanzas.

Figura 8.1: Consignaciones administrativas en porcentaje de las consignaciones totales

1230. A lo largo del mismo período, la proporción del presupuesto ordinario de la FAO para la Oficina del Director General, dependiente directamente del mismo y compuesta por el Director General, su personal directo, su Gabinete y la Oficina del Director General Adjunto, ha crecido del 0,7 % de la consignación neta al 1,0 %.

1231. Además, las transferencias entre diferentes capítulos presupuestarios de la FAO que requieren aprobación del Comité de Finanzas revelan la tendencia a asignar fondos correspondientes a programas para sufragar costos administrativos (véase el Cuadro 8.2).

1232. Además, el análisis del volumen de trabajo realizado por la EEI y las deliberaciones de los grupos temáticos apuntan otras presiones al alza en los costos administrativos. Una ilustración de esas presiones, junto con la constante propensión a asignar tareas administrativas a las divisiones técnicas (véase el Cuadro 8.3), puede verse en un reciente estudio independiente realizado por Accenture, empresa internacional de consultoría sobre la gestión, acerca del diseño organizativo de la División de Gestión de Recursos Humanos. En el estudio se observaba que la actividad de la División se centraba en medida desproporcionada en tareas rutinarias y de transacción, y se recomendaba que reorientara sus esfuerzos con el fin de hacer hincapié en los aspectos estratégicos y previos de la administración y gestión de los recursos humanos. La EEI acoge con satisfacción esta conclusión, y la respalda plenamente.

1233. Si bien en los exámenes iniciales del informe de Accenture se indicaba que la carga de trabajo de actividades de transacción continuaría estando sufragada por el Departamento de Administración y de Finanzas, la última propuesta es que gran parte de esa carga se delegue más bien a los departamentos técnicos de la FAO. En tal caso, una buena idea (la reorientación de la labor de la División de Gestión de Recursos Humanos) se vería contrarrestada por una decisión cuestionable: el aumento *de facto* pero "oculto" del costo global de la administración mediante la transferencia de la administración de rutina a las divisiones técnicas. El nuevo modelo institucional sólo es viable si el trabajo de procesamiento de transacciones de las divisiones técnicas se ve compensado con creces por medidas enérgicas y documentadas de racionalización. Éstas deberían concebirse de tal manera que se redujeran los controles previos, y habría que aprovechar todas las oportunidades posibles para eliminar las funciones de tramitación de

transacciones cuyo resultado es que los beneficios sean contrarrestados por unos costos indirectos todavía no cuantificados.

1234. En la EEI se llega a la conclusión de que el impacto del descenso global del 22 % (en cifras reales) del presupuesto ordinario de la FAO (de 1994-95 a 2006-07) ha afectado más duramente a los departamentos técnicos de la Organización que a las unidades administrativas.

Cuadro 8.2: Transferencias entre capítulos del Programa de Trabajo y Presupuesto de la FAO				
<i>Bienio</i>	<i>Transferencias de</i>		<i>Transferencias a</i>	
	<i>Programa</i>	<i>Miles de USD</i>	<i>Programa</i>	<i>USD '000</i>
2006-2007 (Previsión, por presentar y aprobar en septiembre de 2007)	Sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles	700	Sistema de gobierno de la Organización	300
	Descentralización, cooperación y realización de programas en el ámbito de las Naciones Unidas	5 000	Intercambio de conocimientos, políticas y promoción	1 100
			Servicios de gestión y supervisión	2 000
			Gastos de capital	2 300
2004-2005	Política y dirección generales	300	Cooperación y asociaciones Servicios comunes	1 540 1 350
	Programas técnicos y económicos	2 540		
	Servicios de apoyo	50		
2002-2003	Programas técnicos y económicos	5 800	Política y dirección generales	100
	Cooperación técnica	300	Cooperación y asociaciones	6 000

Cuadro 8.3: Proporción del tiempo del personal empleado en cooperación técnica, actividades normativas y administración, por ubicaciones						
Personal según ubicación	2000			2005-06		
	Cooperación técnica	Normativo	Administración	Cooperación técnica	Normativo	Administración
Departamentos técnicos de la Sede	19 %	56 %	25 %	20 %	42 %	38 %
Oficinas Regionales y Subregionales	21 %	27,5 %	51,5 %	25 %	32 %	43 %
Representantes de la FAO	27 %	40 %	33 %	27 %	35 %	38 %
Personal de las oficinas en los países	12 %	22 %	66 %	12 %	23 %	65 %

Rendición de cuentas, transparencia, confianza y delegación de autoridad

1235. En toda organización, las cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, la confianza y la delegación encuentran eco en su administración. Los diferentes tipos de administración producen culturas diferentes de confianza y responsabilidad personal dentro de las organizaciones. Según el sistema de perfiles de Booz Allen Hamilton (véase el Capítulo 6), la cultura actual de la FAO se caracteriza por bajos niveles de confianza y de responsabilidad personal. Muchos procesos rutinarios de la FAO requieren aprobación de instancias de alto nivel. En la mayor parte de los casos, cualquier nueva iniciativa, por modesta que sea, y cualquier mejora de las políticas, por mínima que resulte, terminan por estar asociadas con el Director General. La responsabilidad y la rendición de cuentas se delegan en sentido ascendente hasta los niveles más altos. El nivel de 'identificación' colectiva es bajo.

1236. Un análisis de la EEI confirmó que los directores tienen pocas facultades independientes de toma de decisiones. El marco en que se mueven les obliga por necesidad a evitar el riesgo y sistemáticamente remiten la rendición de cuentas a los niveles superiores dentro de la jerarquía de la FAO. Otro ejemplo es el de los Subdirectores Generales (ADG), que no tienen autoridad sobre sus propios viajes oficiales con los recientes incrementos de las autoridades delegadas a los Representantes de la FAO (FAOR) se requiere todavía la aprobación por parte de la Sede de cada contratación para los puestos de categoría G5 y superiores²⁹². Ello se justifica con el argumento de que es una respuesta necesaria a las presiones ejercidas por los gobiernos sobre los FAOR para que nombren a personas que no tienen la debida preparación. El argumento es comprensible, pero el hecho es que representa un factor de ineficiencia. Sería mejor delegar esta autoridad en el marco de un proceso de contratación plenamente transparente y responsable.

1237. Los Directores y los ADG no pueden nombrar consultores que perciban más de 380 y 480 dólares EE.UU. diarios, respectivamente. El nombramiento de jubilados y de cualquier persona de más de 62 años a quien se conceda una remuneración de más de 150 USD diarios (hay una escala móvil para los jubilados de la FAO) debe contar con la autorización del Director General. La selección de todos los funcionarios de nivel profesional requiere todavía procedimientos semejantes de aprobación final. Más abajo en la cadena de mando, los bajos niveles de rendición de cuentas y de confianza se ponen de manifiesto en el hecho de que muchos documentos administrativos requieren un número extraordinario de firmas para su tramitación. Por ejemplo, se necesitan seis firmas para la aprobación de una solicitud de horas extraordinarias, siete para una solicitud de viaje de una oficina regional y 15 para una carta de acuerdo. Ese nivel excesivo de requisitos de aprobación para tales documentos envía claras señales negativas a toda la FAO acerca de la confianza y la responsabilidad.

1238. En el Manual de la FAO no se reflejan las "mejores prácticas" actuales en la formulación de normas de una organización. Este planteamiento busca la simplicidad al definir los derechos y trata de no complicar las normas con elementos de procedimiento, con lo que se consigue mayor flexibilidad en la gestión de las normas. Muchos funcionarios de la FAO, incluidos los administradores, han hecho referencia a este tema en las entrevistas de la EEI, y en algunos casos han señalado expresamente la existencia de normas y reglamentos desfasados que no se adaptan a las circunstancias actuales. En el Recuadro 8.1 pueden verse algunos ejemplos pertinentes.

²⁹² OCD Circular n° 2007/1. Guidelines for the implementation of the new policy for the recruitment of general service staff.

Recuadro 8.1. Ejemplos de secciones del Manual (SM) de la FAO

- SM 317 (Consultores): Incluye dos páginas enteras sobre las disposiciones relacionadas con los viajes, en particular siete cláusulas sobre los derechos referentes al exceso de equipaje.
- SM 425 (Traslado de restos mortales): Contiene tres páginas de indicaciones detalladas, sobre las decisiones relativas a una situación que requiere considerable flexibilidad para responder a circunstancias particularmente penosas. Basta un ejemplo: En la cláusula e) se aprueba “el traslado de los restos mortales en coche fúnebre, cuando no se disponga de medios públicos o estos no puedan utilizarse (incluido el costo de transbordadores, peaje de puentes, etc.)”. En cambio, en el Banco Interamericano de Desarrollo la necesidad de cubrir los derechos adicionales relativos a los viajes en caso de fallecimiento se resuelve en un único párrafo en el que se fija una suma financiera razonable; el personal de operaciones podrá luego tomar las decisiones posteriores en forma flexible siempre que no se supere la cifra prevista.
- SM 450 (Viajes): Contiene copias de todos los formularios utilizados para los viajes.
- SM 501 (Petición de equipo): En el Apéndice A se llega a especificar hasta las “perchas” al determinar los artículos que los diferentes niveles de personal pueden tener en sus oficinas.
- SM 119 (Delegación): El apéndice D tiene 71 páginas de delegaciones, en que se incluyen todas las posibilidades imaginables, en vez de adoptar un criterio basado en principios. Por ejemplo, hay cuatro autoridades diferentes para determinar “el nivel salarial en caso de cambio a un grado inferior”, decisión que debería estar basada en unas normas cuya aplicación no requeriría demasiada reflexión. Si se supusiera un nivel automático de autoridad (por ejemplo, el de Director), sólo deberían especificarse las decisiones que requirieran un nivel superior de aprobación y luego, en su caso, la autoridad podría delegarse a niveles inferiores.
- SM 317 (Consultores): Los acuerdos están rígidamente definidos, de manera que sólo es posible contratar a personas individuales, a pesar del hecho de que en muchas jurisdicciones fiscales es perfectamente legal que los individuos se constituyan en sociedad por motivos fiscales. El proceso para la autorización de los contratos con las personas “constituidas en sociedad” requiere aprobación en un nivel alto, en lugar de una decisión de los jefes de operaciones. Asimismo, la rigidez en la fijación de los honorarios (diarios, mensuales o a destajo únicamente) restringe la flexibilidad y puede dar lugar a pérdidas para la FAO. Por ejemplo, es posible obtener consultores que acepten el nivel más bajo entre una suma a tanto alzado y una tarifa fija o una combinación de ambas, pero la FAO excluye esas posibilidades.
- SM 348 (Servicios para el personal): Se incluyen cuestiones como la dirección del tráfico en los locales de la FAO, el horario de apertura de las entradas de vehículos, la forma de abrir una cuenta bancaria y el lugar concreto de los tabloneros de anuncios. En otras organizaciones, esas cuestiones se abordan en circulares/folletos oficiales.

1239. El alto grado de centralización en las decisiones de la FAO eleva los costos administrativos e impide el establecimiento de un clima de confianza y responsabilidad individual dentro de la Organización. La falta de delegación eficaz de autoridad en la FAO ha sido una observación constante en las recientes evaluaciones de la Organización²⁹³. Así puede verse también en el Cuadro en que se compara la retención de autoridad por el Director General en la esfera de los recursos humanos con lo que ocurre en otras organizaciones (Cuadro 8.4). En él se observa un nivel considerablemente menor de delegación que en otras organizaciones comparables. Otros elementos que ilustran el nivel muy bajo de delegación de facultades en comparación con el de otras organizaciones son los siguientes:

- a) El Director de Recursos Humanos de la FAO no puede hacer cesar en el servicio a un funcionario local sin aprobación del Director General. El PNUD, que tiene uno de los mayores complementos de personal local del sistema de las Naciones Unidas, confía todas estas decisiones a su Director de Recursos Humanos.
- b) Una función relativamente rutinaria de Recursos Humanos en otras organizaciones, la aprobación de la licencia anual acumulada de más de 60 días, no se delega al personal de recursos humanos sino que requiere la aprobación del Director General.

²⁹³ Por ejemplo, el Examen Independiente de la Descentralización (2004), la Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico (2007), la evaluación multilateral de la campaña contra la langosta del desierto en 2003-2005 (2006) y el Examen independiente del Programa de Cooperación Técnica (PCT) (2005).

- c) Los resultados del proceso de contratación para los puestos de categoría profesional, junto con las recomendaciones y la documentación comprobante, se envían a la Oficina del Director General, para que decida al respecto. En 2005, la Oficina del Director General no seleccionó al primer candidato de la lista breve en seis de los 36 casos, es decir el 17 %. En 2006, esta cifra bajó al 8 %.
- d) La delegación de autoridad para la firma de cartas de acuerdo por los Directores y los ADG se limita a 50 000 y 200 000 USD, respectivamente. Por encima de ese nivel, dichas cartas se someten a la aprobación de la Oficina del Director General.

Cuadro 8.4: Actividades de recursos humanos no delegadas por debajo del nivel de Director General o Director General Adjunto					
Grupo	FAO	UNESCO	OMS	OCDE	FMI
Puestos	2	4	1	3	3
Nombramiento	13	8	2	2	4
Otras medidas administrativas	4	2	4	3	2
Cese en el servicio	10	5	2	6	4
Medidas disciplinarias	3	4	3	4	2
Consultores	5		2		
Otros	7	2			3

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

1240. La función básica de recursos humanos de la FAO está estructurada de manera convencional. Hay tres servicios/grupos que se ocupan del perfeccionamiento de los recursos humanos (clasificación de puestos, contratación, gestión del rendimiento y capacitación), sistemas y seguridad social (sueldos, pensiones, seguro médico y tecnología de la información) y un pequeño grupo de trabajo sobre cuestiones normativas y jurídicas. Además, un equipo de proyecto temporal que está elaborando el nuevo sistema de recursos humanos basado en Oracle (HRMS) rinde también informes al Director de Recursos Humanos y al Director de la División de TI. La reserva de asistencia temporal contingente para el conjunto de la FAO estaba gestionada hasta hace poco por la División de Recursos Humanos (AFH), pero ahora se ha dividido entre AFH y el Centro de Servicios Compartidos.

1241. La FAO aplica sus propias políticas de recursos humanos en un entorno semejante al de muchas otras organizaciones internacionales, con restricciones presupuestarias, uso creciente de contratos de breve duración y gran dependencia de los sistemas de tecnología de la información. Está también sometida a las decisiones de la Asamblea General, la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI) y la jurisprudencia del Tribunal de la OIT referente al Sistema Común de las Naciones Unidas. Ello limita enormemente la flexibilidad de la FAO para formular políticas de recursos humanos que puedan responder a los rápidos cambios registrados en las necesidades y en las condiciones del mercado externo.

1242. El examen de la EEI sobre la función de los recursos humanos en la FAO revela que la División de Recursos Humanos está integrada por un personal numeroso, competente y entregado, con ideas para la introducción de mejoras, y que muchas veces está tan frustrado por los actuales sistemas y su aplicación como el personal de programas (o incluso más). La EEI, al examinar los recursos humanos, centró su atención en seis grandes esferas: contratación y nombramiento, evaluación del desempeño, incentivos, delegación de funciones de recursos humanos, modalidades de contratación y prestación de servicios al personal/relaciones con los clientes.

Procesos de contratación y nombramiento

1243. Los representantes gubernamentales, el personal de la FAO y los administradores coinciden casi sin excepción en que los procesos de contratación y nombramiento de la FAO son lentos, complejos y demasiado centralizados. Los administradores tardan en iniciar las medidas de contratación, debido en gran parte a las incertidumbres presupuestarias, pero, aun teniendo éstas en cuenta, el hecho es que los procesos de la FAO son lentos. En 2002 se estableció un objetivo medio de 140 días para terminar un proceso normal de contratación²⁹⁴, pero el objetivo nunca se alcanzó.²⁹⁵ La última cifra disponible de la División de Recursos Humanos indicaba un promedio de aproximadamente 190 días. Cuatro organizaciones comparables (UNESCO, OMS, FMI y OCDE) tienen menos pasos de transacción que la contratación de la FAO, en particular después de la recepción de las solicitudes. En contraste con las otras organizaciones comparables, el Director General de la FAO aprueba todos los nombramientos para la categoría profesional; ello significa que las negociaciones salariales se retrasan hasta que él ha aprobado al candidato²⁹⁶. Además, los departamentos deben tener una lista, y en su caso justificar el rechazo, de todos los candidatos que han solicitado un puesto aun cuando sea evidente que no están debidamente calificados. En muchos casos, centenares de candidatos deben registrarse en el sistema y recibir este tratamiento, incluido un acuse de recibo de la FAO. Se trata de una labor onerosa y sin ningún valor añadido. En otras organizaciones, en los anuncios de vacante normalmente se indica que sólo se mantendrán contactos con los candidatos seleccionados para la lista breve.

1244. Las vacantes normalmente se publican o en la Intranet de la FAO o en Internet, o en ambas, y en algunos casos son también objeto de publicidad internacional. No obstante, esa práctica está plagada de incoherencias y sólo recientemente la FAO ha comenzado a publicitar las vacantes para los puestos de los niveles más altos. A este respecto, es una política y práctica cada vez más frecuente en las Naciones Unidas garantizar el máximo grado de transparencia e independencia en la contratación, incluso recurriendo a consultores independientes para realizar las comprobaciones de referencias a la luz de perfiles específicos y detallados de competencia. Asimismo, al menos en algunos casos recientes de contratación por agencia para los niveles de Director General Adjunto y Subdirector General (por ejemplo, en el FIDA), se ha recurrido a grupos externos independientes para que entrevisten a los candidatos y formulen recomendaciones al responsable ejecutivo. La FAO ha comenzado a avanzar en esa dirección y ahora publica las vacantes para los cargos de Subdirector General, pero debe considerar todavía las medidas ulteriores de verificación independiente y sistemática de la idoneidad de los candidatos o de la aplicación oficial de dichos perfiles de competencia como base para la selección.

1245. La EEI estableció una amplia clasificación de competencias evaluadas tomando como base el *curriculum vitae* de todo el actual personal de la FAO con categoría de Director y superior. Los resultados son especialmente impresionantes en lo que respecta a su experiencia previa en cargos de gestión y sus calificaciones técnicas. Conviene señalar, no obstante, que sólo dos de los actuales representantes regionales tenía experiencia anterior en la FAO y sólo uno tenía considerable experiencia internacional.

²⁹⁴ FC99/10, mayo de 2002.

²⁹⁵ Recruitment of Professional Staff, Audit Report 2203, 2003.

²⁹⁶ Así se señala también en Recruitment of Professional Staff, Audit Report 2203, 2003.

Cuadro 8.5: Clasificación de competencias de los actuales administradores de la FAO (Directores y categorías superiores)						
Frecuencia	Comprensión del mandato de la FAO y de su contexto mundial			Planificación, organización y logro de resultados de calidad	Competencia técnica	
	Experiencia en la FAO	Experiencia laboral anterior con otros organismos internacionales de desarrollo	Antecedentes principales	Experiencia laboral anterior en cargos de gestión	Calificación para el empleo	Título de doctor
ADG Sede (9)	2 (22 %)	3 (33 %)	5 Gobierno (56 %) 2 FAO (22 %) 1 Universidad (11 %) 1 jurista (11 %)	9 (100 %)	8 (89 %)	2 (22 %)
Reps. Regionales (4)	2 (50 %)	2 (50 %)	4 Gobierno (100 %)	4 (100 %)	4 (100 %)	4 (100 %)
Directores (27) (D2)	18 (67 %)	11 (41 %)	8 Gobierno (30 %) 6 Universidad (22 %) 5 FAO (19 %) Otros (29 %)	24 (89 %)	24 (89 %)	14 (52 %)

1246. Los representantes de la FAO son la primera línea de la Organización y un examen semejante de su *curriculum vitae* produjo resultados mucho menos impresionantes. Así ocurre especialmente en lo que se refiere a la experiencia internacional previa y al conocimiento de la labor de la FAO, elementos que la EEI considera de la máxima importancia para esos cargos. Aproximadamente el 35 % de los representantes de la FAO en servicio no tenían experiencia ninguna fuera de sus propios países antes de su nombramiento, y el 69 % tenía poca o ninguna experiencia significativa anterior en la FAO. Ello indica que ha habido pocos cambios desde la Evaluación de la descentralización de la FAO realizada en 2004, en que se observó que “un 56 % de los FAOR nunca había trabajado en la Sede la FAO o en una Oficina Regional, lo que disminuía su conocimiento inmediato de la Organización”²⁹⁷. En la Evaluación de la descentralización también se llegó a la conclusión de que en la contratación de los FAOR debería darse la máxima prioridad a la experiencia anterior en la FAO, ya que sin ella la labor y eficacia de un FAOR se vería gravemente limitada. Las conclusiones de la EEI confirman decididamente esa conclusión.

1247. Una opinión firme y coherente, expresada en las entrevistas de la EEI con el personal de la FAO y así como por muchos representantes permanentes, era que el nombramiento de los Representantes de la FAO es poco transparente, lo que da lugar a nombramientos politizados. En 2003, la FAO publicó en su sitio web un anuncio genérico de vacante para FAOR. Estos puestos se publicitan desde julio de 2004. No obstante, estas medidas de divulgación no redujeron la fuerte impresión de falta de transparencia, dados los procedimientos posteriores para la selección.

1248. En la Evaluación de la descentralización se llegó también a la siguiente conclusión: “Los procedimientos de selección de los FAOR (...) no han sido plenamente abiertos ni competitivos. Ello reduce la medida que la contratación y el traslado satisfacen los criterios de selección del

²⁹⁷ Evaluación independiente de la descentralización de la FAO, 2004.

personal en relación con las competencias y otros criterios de selección...”. Si esos puestos formaran parte de un sistema de promoción profesional que implicara el traslado de personal técnico desde la Sede al campo y viceversa, no darles publicidad podría ser práctica habitual. No obstante, en el caso de la FAO la rotación no está incluida en sus políticas ni en su práctica. Si bien los porcentajes se han modificado ligeramente a lo largo del tiempo, la pauta general revela que sólo aproximadamente 30 puestos de FAOR se cubren con personal de la FAO. El resto se contrata en el exterior. Ello, junto con la falta de transparencia del proceso, contribuye a generar la opinión de que los puestos se cubren con “nombramientos políticos”. En 2006-2007, se cubrieron 17 cargos de FAOR, 5 de ellos con funcionarios de la FAO.

1249. Con ello no se quiere decir que los FAOR tengan desempeño poco satisfactorio, aunque las pruebas acumuladas en las visitas de la EEI a los países suscitaban interrogantes en ese sentido. Lo que se indica es que el proceso de contratación y nombramientos no está basado en normas, criterios y perfiles de competencia coherentes y transparentes. En el proceso de selección de los FAOR no hay nada comparable al proceso riguroso e independiente que ahora se aplica a la selección de Coordinadores Residentes del PNUD. El examen de la EEI reveló también una posible ponderación de los factores de selección en favor de los candidatos con antecedentes políticos. Si bien un proceso eficaz no siempre produce el mejor resultado, contribuye ciertamente a conseguir que sea más probable.

1250. En 2005, la FAO dio un primer paso para mejorar el proceso de contratación adoptando un marco de competencias de los FAOR. No obstante, dicho marco es excesivamente amplio y rudimentario; se necesita mucha más precisión para orientar la selección y las futuras evaluaciones periódicas de la actuación profesional. Se trata, en el mejor de los casos, de una primera guía aproximativa en que se requieren cuatro competencias principales: representar a la FAO, garantizar un programa de campo activo, promover y coordinar las actividades en casos de emergencia y gestionar con eficacia la oficina en el país y la seguridad. Este marco requiere considerable elaboración, en particular por lo que se refiere a la inclusión de categorías adicionales (por ejemplo, experiencia internacional; conocimiento del sistema de desarrollo internacional; conocimiento especializado de la FAO, sus productos y capacidades; competencias técnicas, y capacidades en materia de formulación de políticas y estrategias), los criterios o indicadores cuantitativos que deberán aplicarse a cada categoría y, en su caso, a la respectiva ponderación que se reconocerá a cada uno de ellos.

1251. En términos más generales, debería formularse y promulgarse una política clara y transparente para la contratación y nombramiento de los FAOR. En ella deberían incluirse los elementos de las mejores prácticas recientes, ya establecidas y del sistema de las Naciones Unidas, en particular la convocatoria internacional abierta, la selección independiente de las solicitudes y grupos de entrevistadores en que se incluya a especialistas externos. Aunque sea costosa –y, quizá por ello, requiera modificaciones– la actual política de contratación del PNUD para los Coordinadores Residentes es un modelo útil que se puede seguir.

1252. Los procesos de contratación y nombramiento deben tener también en cuenta los objetivos de representación equitativa de los Estados Miembros y el equilibrio de género. Ambas cuestiones han sido objeto de varios informes internos presentados a los órganos rectores²⁹⁸. Los principios de la FAO de representación de los Estados Miembros fueron establecidos originalmente por el Consejo de la FAO en su 27º período de sesiones, en 1957. La Conferencia de la FAO, en su período de sesiones de 2003, aprobó una fórmula revisada basada en la que aplican la Secretaría de las Naciones Unidas y varias organizaciones del sistema común de las Naciones Unidas. Con el nuevo método, la ponderación hace que el 40 % de los puestos se distribuya en función de la condición de Miembro, el 5 % sobre la base de la población del Estado Miembro y el 55 % en proporción a la escala de cuotas.

²⁹⁸ Recientemente, CL127/6 en lo que se refiere a la representación geográfica y FC115/15 sobre el equilibrio de género.

1253. El equilibrio en la representación geográfica dentro de la FAO ha mejorado enormemente desde 1994²⁹⁹ como consecuencia de esfuerzos deliberados de contratación. No obstante, estas mejoras impresionantes han implicado en muchos casos costos significativos en forma de tiempo necesario para cubrir las vacantes y la consiguiente pérdida de productividad. Otra cuestión más grave es la comprobación de que la fuerte insistencia en la representación de todos los Estados Miembros ha supuesto también una pérdida de competencia. La EEI respalda firmemente la importancia del equilibrio regional equitativo, pero considera también que una insistencia excesiva en la contratación de determinados países (en particular, los de pequeño tamaño) con una reserva limitada de candidatos calificados puede tener resultados nocivos.

1254. El progreso de la mejora de la representación geográfica se notifica mensualmente a los Estados Miembros, y los avances en la consecución del equilibrio de género se comunican cada año al Comité de Finanzas. (A continuación se realiza un análisis más detallado del equilibrio de género).

1255. En resumen, si bien hay índices de recientes mejoras, las políticas y prácticas de recursos humanos de la FAO para la contratación y nombramiento son lentas, engorrosas y costosas en relación con las de las instituciones comparables y, en algunos sentidos, no tienen la debida transparencia. Un promedio de 190 días, e incluso el objetivo no alcanzado de 140 días que se había formulado anteriormente para la contratación y luego se abandonó en la práctica, deben considerarse como inaceptables para la Organización.

Equilibrio de género

1256. Como ocurre en el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, la FAO tiene una baja proporción de mujeres en puestos de gestión y categorías profesionales superiores (véase el Cuadro 8.6). Además, es más frecuente que las mujeres ocupen puestos relacionados con funciones administrativas y lingüísticas. Los otros organismos con sede en Roma han progresado con mayor rapidez que la FAO, si bien cabe destacar que esto coincide con una fase de expansión mientras que la FAO ha experimentado una contracción. En todo caso, el número de directoras adjuntas del PMA en los países pasó de menos del 13 % al 28 % entre 2003 y mediados de 2006, y el 40 % de los directores regionales adjuntos eran mujeres en 2006.

Cuadro 8.6: Estadísticas comparativas de la plantilla (hombres-mujeres, enero de 2005)	
Puestos	Proporción de mujeres en 2005 (%)
Directores y categorías superiores	12 %
P5-P4	20 %
P3-P1	46 %
PCN	20 %
APO	52 %
Profesionales - Sede	31 %
Profesionales - Oficinas	14 %
Servicios Generales - Sede	73 %
Servicios Generales - Oficinas	55%

²⁹⁹Véanse, por ejemplo, CL124/15, junio 2003 e Informe sobre la Ejecución del Programa, 2004-2005, C 2007/8.

1257. En un estudio del GCIAI sobre la contratación de mujeres profesionales se llegó a la conclusión de que la especialización educativa no constituye un verdadero obstáculo a la contratación³⁰⁰. En dicho estudio se señalaban dos factores decisivos para las mujeres que deciden solicitar un cargo: la ubicación de la institución y la imagen de seriedad que ésta desea proyectar con respecto al equilibrio de género. No es probable que la ubicación constituya un gran desincentivo por lo que se refiere a la Sede de la FAO (como se ha podido comprobar en los otros organismos con sede en Roma). En cambio puede representar un elemento de disuasión más significativo para los puestos sobre el terreno, aunque el PMA ha conseguido aumentos que parecen indicar que este obstáculo no es insuperable. La imagen de la Organización parece ser un factor muy relevante al que se suma en algunas ocasiones el peso de determinados sectores técnicos (véase el Capítulo 6 sobre la Cultura). Los FAOR pueden contribuir decididamente a orientar la dirección e imagen de la Organización en todo el mundo: en abril de 2007, sólo el 20 % de ellos eran mujeres (véase el Cuadro 8.7).

Cuadro 8.7: FAOR por sexos³⁰¹		
FAOR – mujeres	Número de mujeres³⁰²	Proporción (%)³⁰³
África	7	20 %
Asia y el Pacífico	3	18 %
América Latina y el Caribe	3	17 %
Cercano Oriente	1	11 %
Europa y Asia central	1	50 %
Total	15	20 %

1258. Las principales fuentes de información de la EEI coinciden en que la FAO debe tratar de llegar a las posibles candidatas profesionales en sus actividades de contratación y promoción interna, cosa que no se ha hecho todavía de forma sistemática. A pesar de algunos esfuerzos encomiables por conseguir que haya mujeres candidatas para los puestos de gestión superior, todavía no se han adoptado otras medidas, como la fijación de metas para los distintos departamentos y la introducción de una mayor variedad de políticas que permitan planes de trabajo flexibles. Los planes de 2004 se paralizaron habida cuenta de la congelación de las contrataciones. No obstante, en algunas divisiones se han adoptado iniciativas para utilizar con mayor rigor las oportunidades disponibles con las políticas existentes y el reglamento del personal de la Organización a fin de lograr un mayor equilibrio en la vida laboral y personal de sus funcionarios (véase el recuadro siguiente).

³⁰⁰ Ladbury, Strengthening the Recruitment of Women Scientists and Professionals at the International Agricultural Research Centres, CGIAR 1993.

³⁰¹ Fuente: OCDO, actualizado al mes de abril de 2007.

³⁰² El cálculo del “número” se hizo sobre la base de los puestos efectivos; en otras palabras, la “Representación de la FAO en el país + Representación de la Oficina Regional” se cuenta como uno. Por la misma razón, no se han incluido las dobles acreditaciones.

³⁰³ El cálculo de la “proporción” se hizo sobre la base de los puestos actualmente cubiertos, es decir, no se han considerado los FAOR interinos.

Recuadro 8.2: Iniciativa de una División de la FAO para mejorar el equilibrio de género

Habida cuenta de los bajos niveles de contratación y de la preocupación por el hecho de que el 74 % del personal femenino hubiera dejado sus puestos en 15 años, el Centro de Inversiones realizó en 2005 un estudio interno sobre las medidas que podrían aumentar el número de mujeres profesionales y retenerlas en sus cargos. Se observó que el principal problema era la falta de un equilibrio satisfactorio entre el trabajo y la vida personal. En los cinco años previos al estudio todas las mujeres profesionales que eran madres de niños pequeños o deseaban tener hijos habían optado por dejar TCI, o bien por un trabajo que comportara viajes limitados. Por la misma naturaleza de su actividad, el Centro de Inversiones es una de las dependencias que exige más viajes de larga duración. El número total de días de viaje (más de 100 al año), su longitud, tipo e imprevisibilidad eran una causa importante de problemas. A finales de 2005, la administración del Centro propuso “alentar la creación de un entorno que permita la flexibilidad en el trabajo” y (lo que es más importante) conseguir que “las perspectivas profesionales no se vean penalizadas si el personal decide mantener un equilibrio adecuado entre su trabajo y su vida familiar y privada, siempre que los acuerdos alcanzados con el jefe de servicio competente sean adecuados y compatibles con las necesidades de la División y en consonancia con las normas de la FAO”. Ello significaba en concreto la remuneración por el trabajo realizado durante el fin de semana en los viajes oficiales, el ofrecimiento de planes de trabajo flexibles con inclusión del teletrabajo, un máximo de 90 días laborables fuera de Roma y una mejor planificación de las misiones.

1259. En 2005, el índice de rotación del personal fue más bajo para las mujeres que para los hombres, lo que constituye un dato positivo. Los motivos de la rotación existente no se conocen a fondo porque no se aplica la política de entrevistar a quienes dejan un puesto. Por consiguiente, la EEI se basó en la experiencia volcada por los funcionarios y el personal directivo en su encuesta y sus entrevistas sobre los aspectos de género, que comparó con las enseñanzas de otras organizaciones de las Naciones Unidas y con las mejores prácticas adoptadas recientemente.

1260. La encuesta y las entrevistas de la EEI demostraron que el equilibrio entre trabajo y vida familiar y personal se considera en general el factor clave para atraer y retener un mayor número de mujeres profesionales. Los planes de trabajo más flexibles, las guarderías de mejor calidad y las políticas sobre la promoción profesional están estrechamente vinculados entre sí. El 47 % de quienes respondieron a la encuesta de personal indicaba que las prácticas de la FAO no tienen debidamente en cuenta las necesidades de los funcionarios que son padres o madres, ni siquiera en la medida en que lo permiten las políticas vigentes. Esta sensación es más fuerte entre las mujeres (66 %) que en los hombres (56 %), y entre los profesionales (66 %) respecto de los funcionarios de servicios generales (54 %), y entre los funcionarios de la Sede (69 %) respecto de los que trabajan sobre el terreno (51 %). Casi un 30 % de las observaciones presentadas por escrito sobre la encuesta del personal estaban relacionadas con las 'políticas familiares' (en particular, mayores oportunidades de trabajo a tiempo parcial, licencia sin goce de sueldo y servicios de guardería).

1261. Esto coincide con la experiencia del PMA. Fuera del elevado porcentaje de situaciones de emergencia y lugares inseguros en que éste desarrolla actividades (lo cual no ocurre en la misma medida con la FAO), se determinó que el otro factor común que perpetuaba el desequilibrio de género eran las obligaciones familiares, ya que los padres y madres que trabajaban, pero especialmente estas últimas, a menudo tenían la impresión de deber elegir entre sus hijos y su empleo.³⁰⁴

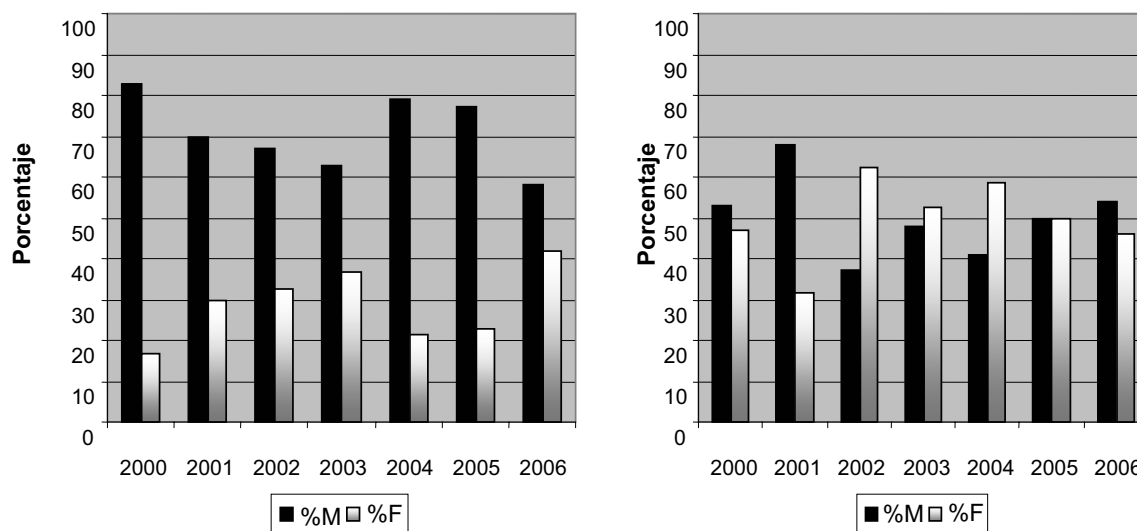
1262. Además de la contratación, la promoción interna es también un medio importante de conseguir el equilibrio de género. En las Figuras 8.2 y 8.3 puede observarse que hay un número significativamente mayor de promociones de hombres en las funciones de categoría superior y de mujeres en las categorías profesionales inferiores³⁰⁵ (las cifras revelan también que no se ha hecho

³⁰⁴ WFP. 2006. *Comprehensive Human Resources Review*.

³⁰⁵ Fuente: AFH, abril de 2007, 'Promotions for Continuous and Fixed-Term Staff (including Directors and Professional and GS staff, excluding Field Project Staff)'.

ningún esfuerzo por corregir el desequilibrio inverso de género en los servicios generales; esta circunstancia no se observa en los gráficos).

Figura 8.2: Promociones de funcionarios por sexos (P4-P5) Promociones de funcionarios por sexo (P1-P3)



1263. A efectos comparativos cabe señalar que, en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, las mujeres recibieron el 43 % de las promociones en 2003-04 y el 38 % en el PMA, donde la proporción ascendió al 45 % en 2005. Estos datos podrían respaldar la opinión del 64 % de quienes respondieron a la encuesta de género de la EEI (68 % en la Sede y 58 % sobre el terreno) de que los hombres se ven favorecidos sobre las mujeres en las promociones. La proporción sube al 79 % en el caso de las mujeres que respondieron a la encuesta. No obstante, cifras de la División de Recursos Humanos de la FAO muestran que en realidad la proporción de funcionarias ascendidas a los niveles de ADG, D2 y P5 fue igual o superior a la de los funcionarios promovidos a dichos niveles durante el período comprendido entre 1998 y 2006. Esto significa que las mayores dificultades se relacionan con la contratación y, en menor medida, con la retención.

1264. Después de la labor realizada con el Modelo de Gestión de Recursos Humanos, en marzo de 2007 la División de Recursos Humanos nombró un consultor de plena dedicación encargado de formular un Plan de acción sobre género y recursos humanos. El Plan trata de incluir el seguimiento de las actividades de contratación y las promociones. Provisionalmente, el objetivo es someter el Plan a su aprobación en el cuarto trimestre de 2007. La EEI considera que ello representa un paso alentador.

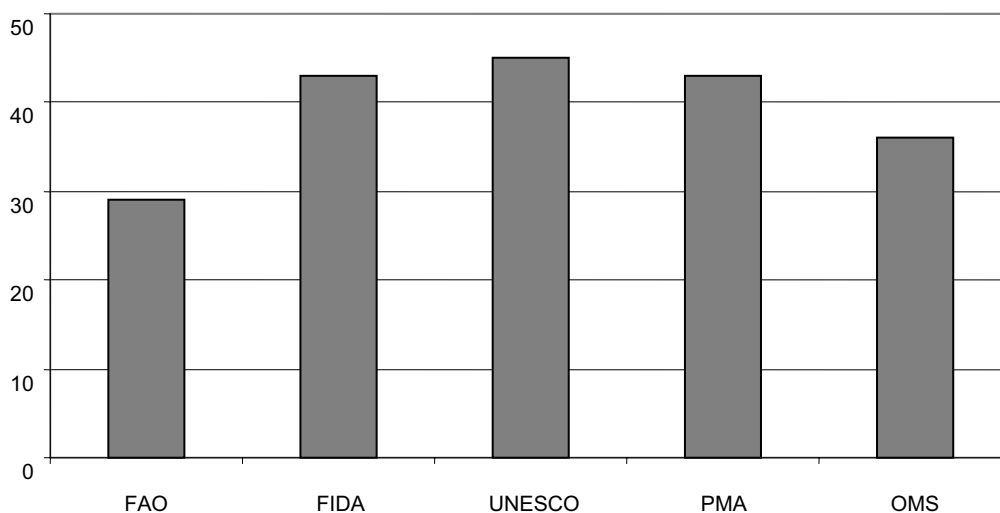
1265. En conjunto, la situación de equilibrio de género en la FAO es decepcionante en los grados más altos de la categoría profesional y entre los cargos directivos, aunque no cabe duda de que el hecho de hallarse en un momento de contracción ha constituido una dificultad para la Organización. En 2004, la FAO ocupaba el puesto 21 entre los 28 organismos de las Naciones Unidas en cuanto al logro del equilibrio de género del personal profesional³⁰⁶, aunque ello representaba una modesta mejora con respecto a 1996, en que ocupaba el 25º lugar. En 2005, la FAO continuaba estando por debajo de los principales organismos comparables de la EEI, en particular los otros organismos con sede en Roma, cuyas metas sobre el género son también más ambiciosas que las de la FAO (véase la Figura 8.3³⁰⁷). El retraso de la FAO en cuanto al logro del

³⁰⁶ Human Resources Network of the UN System Chief Executives Board (2004)

³⁰⁷ Personnel Statistics CEB/2005/HLCM/29, septiembre de 2005.

equilibrio de género entre los profesionales se ve oscurecido por el hecho de que las cifras del personal de servicios generales presentan un sesgo de género casi igual, pero en sentido contrario, que resulta especialmente agudo en la Sede (73 % de mujeres, frente al 59 % en otras oficinas).

Figura 8.3: Comparación del porcentaje de mujeres en el total del personal profesional, en 2005



1266. Hay pruebas de que la representación de los Estados Miembros ha recibido mayor prioridad que la igualdad de género. En los últimos años, se ha adoptado una estrategia proactiva de contratación orientada específicamente a los países subrepresentados³⁰⁸ y las solicitudes para puestos profesionales de países subrepresentados se ha multiplicado casi por cuatro entre 2005 y 2006. Por el contrario, las solicitudes de mujeres para puestos profesionales en los casos en que falta una estrategia proactiva de contratación aumentó sólo el 3 %, y el porcentaje continúa siendo bajo (28 %).

Modalidades de contratación: incentivos y desincentivos

1267. El carácter incierto de las finanzas de la FAO y las nuevas y cambiantes exigencias planteadas a la Organización requieren una institución ágil, flexible y adaptable, sin olvidar nunca su misión y haciendo siempre hincapié en sus competencias básicas. La administración de recursos humanos de la Organización debe formar parte integrante de ese objetivo, pero para ello deberá disponer de capacidades estratégicas y de previsión que permitan a la Organización tener acceso al mejor acervo de talentos disponibles en el ámbito internacional. Debe desarrollar los instrumentos contractuales necesarios para el acceso eficaz y eficiente a esa reserva de talentos y hacerlo de manera que contribuya a la integración de la FAO en una amplia red de conocimientos.

1268. La administración superior de la FAO es plenamente consciente de esta necesidad y ha comenzado a examinar modalidades alternativas que permitirían disponer de mayor flexibilidad en la dotación de personal para responder a los cambios en los requisitos de competencia técnica y en la ubicación geográfica. El examen de esas modalidades, aunque todavía se encuentra en una fase inicial de elaboración, está en total armonía con las propuestas presentadas en tres informes de la Dependencia Común de Inspección (DCI) publicados en 2004³⁰⁹ acerca de la aplicación

³⁰⁸ AFH – División de Gestión de Recursos Humanos “Professional Recruitment Volume & Diversity 2005”.

³⁰⁹ Los tres informes se resumen en Reseña general de la serie de informes sobre la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas, JIU/Rep/2004/5.

eficaz de la gestión basada en los resultados, y las formuladas por el Secretario General es su informe 'Invertir en las Naciones Unidas'³¹⁰. En la propuesta se incluían los siguientes aspectos:

- a) Mayor utilización de contratos de disponibilidad (es decir, acuerdos contractuales para los servicios de consultores en que los honorarios se han negociado y convenido previamente y en que se estipula un número mínimo de días por año).
- b) Nuevas políticas que especifiquen una proporción de funcionarios a quienes no se aplicarían los acuerdos contractuales indefinidos o permanentes.
- c) La definición del presupuesto necesario para los cambios de personal que permitan garantizar la disponibilidad de los conocimientos clave, armonizar las competencias con las prioridades de los programas y resolver los problemas de rendimiento insatisfactorio persistente.

1269. La EEI recomienda encarecidamente que se lleve a cabo un análisis completo de esas propuestas, incluido un examen atento de sus costos y beneficios. Si la FAO llegara a utilizar con mayor frecuencia los acuerdos contractuales de disponibilidad –que podrían aportar considerables beneficios–, la necesidad de continuidad y de memoria institucional requeriría un equilibrio razonable entre funcionarios con contratos de breve duración y contratos de duración indefinida o permanentes. Este planteamiento reduciría significativamente el malestar de los Miembros por la lentitud y complejidad de la respuesta de la FAO y sus problemas de rendimiento. Todo ello, junto con nuevos mecanismos financieros para poder contar con un personal flexible y con un mecanismo para vincular sistemáticamente a la FAO con las redes de conocimiento más amplias, permitiría a la FAO fundar su actuación en la estrategia y en las nuevas opciones estratégicas, y trazar nuevos rumbos en respuesta a las nuevas realidades y necesidades de los Miembros.

1270. Las nuevas políticas deben tener en cuenta el marco normativo establecido por la Comisión de Administración Pública Internacional y el Tribunal Administrativo de la OIT, así como las prácticas locales. Debería recabarse asesoramiento jurídico para aclarar el margen de maniobra de la FAO al ofrecer nuevos tipos de contratos, por ejemplo uno en que se especifique claramente el carácter temporal del servicio.

1271. La FAO ha reducido su personal de forma constante en los 16 últimos años. Desde 1990, la reducción media anual del personal (presupuesto del programa ordinario) ha sido del 1,6 %; la reducción total durante ese periodo es del 25 %. Desde 1998, la FAO ha pagado unos 35 millones de dólares EE.UU. en concepto de redistribución o separaciones³¹¹. El personal financiado mediante actividades extrapresupuestarias disminuyó un 67 % entre 1990 y 2006, lo que representa una reducción de más del 4 % anual. Como puede observarse en el Cuadro 8.8, por ejemplo, entre 1998 y 2007, se abolieron 120 puestos con medidas de reducción del personal, pero menos de la mitad de ellos se suprimieron mediante ceses en el servicio por mutuo acuerdo (es decir, negociados). Además, el porcentaje de ceses en el servicio por mutuo acuerdo ha caído en forma constante en los cuatro últimos decenios y en 2006-07 era de sólo el 21 %. Ello indica claramente que los incentivos estipulados en el conjunto de medidas estándar actualmente vigentes³¹² son inadecuados; así lo confirman las entrevistas de la EEI con funcionarios profesionales. La EEI recomienda que se examinen a fondo de esas medidas y los ajustes pertinentes³¹³.

³¹⁰ Invertir en las Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo, Informe del Secretario General, marzo de 2006.

³¹¹ La administración de la FAO comunicó a la EEI que la mayoría de ese proceso se había gestionado proactivamente y se había conectado a los programas. Aunque, obviamente, no se estuvo en condiciones de confirmar esa afirmación, se cree que es válida.

³¹² Según las disposiciones de los párrafos 301.15.1 and 301.15.2 del Estatuto del Personal.

³¹³ El Secretario General de las Naciones Unidas preveía costos por rescisión de contrato de aproximadamente 100 000 dólares EE.UU. por funcionario (párr. 92 de 'Invertir en las Naciones Unidas'), pero habría que tener también en cuenta las prácticas de otras organizaciones, incluidas las instituciones financieras internacionales.

Cuadro 8.8: Historial de los costos de las medidas de cese en el servicio por mutuo acuerdo y de redistribución de personal

Descripción	1998-99	2000-01	2004-05	2006-07	Promedio global
Supresiones de puestos ocupados de servicios	141	88		87	
Supresiones de puestos ocupados de categoría	9	21		67	
Total de supresiones de puestos ocupados	150	109	65	154	120
Ceses por mutuo acuerdo: servicios generales	115	49	14	30	52
Ceses por mutuo acuerdo: categoría profesional	6	9	1	2	5
Total de ceses por mutuo acuerdo	121	58	15	32	57
Costo de la redistribución (en miles de US\$)	3 600	5 100	2 700	9 900	5 325
Costo de los ceses por mutuo acuerdo (en miles de US\$)	6 800	3 300	1 100	2 500	3 425
Costo total	10 400	8 400	3 800	12 400	8 750
<i>Porcentaje medio de casos resueltos mediante ceses por mutuo acuerdo</i>	81%	53%	23%	21%	47%
<i>Costo medio de los ceses por mutuo acuerdo (en miles de US\$)</i>	56	57	73	78	61
<i>Costo medio por el eliminación de puestos ocupados (en miles de US\$)</i>	69	77	58	81	73

Nota: Estas cifras no incluyen las supresiones de puestos ocupados de servicios generales en las oficinas de los FAOR.

Fuente: 1998-99, FC 90/5; 2000-01, FC 99/2; 2004-05, FC 113/2; 2006-07, estimaciones de la FAO.

1272. La FAO (especialmente en la Sede) tiene un número increíble de modalidades diferentes de contratación para garantizar los servicios de personal. En 2001, el Auditor Externo hizo referencia a esa situación³¹⁴. No obstante, aparte de unir algunos tipos de contrato en un modelo genérico con diferentes subcondiciones, no ha cambiado mucho desde entonces. Muchas de estas modalidades son en realidad 'variaciones sobre un mismo tema', más que tipos diferentes de contratos, pero a pesar de ello sigue siendo necesaria una racionalización. Además, si bien los contratos deben reflejar los tipos de servicios ofrecidos, la ausencia de un grado razonable de coherencia en las modalidades de contratación implica costos muy elevados para la administración de contratos de la FAO. Como observó el Auditor Externo, esta situación dificulta también la determinación del número de personal auxiliar contratado y la duración de sus servicios, lo que representa una obligación eventual de magnitud desconocida para la Organización.

1273. Para que la FAO pueda contratar como consultores a profesionales de gran calibre y calidad, deberá ofrecer una remuneración que sea competitiva con las cifras de mercado. Un reciente estudio de mercado de los honorarios percibidos por los consultores, que una institución financiera internacional compartió en forma confidencial con la EEI, revelaba que los consultores de las ciencias agrícolas perciben sueldos cuyo punto medio es superior a los máximos de 380 USD (que puede autorizar un D2) y de 480 USD (que puede autorizar un ADG). La situación

³¹⁴ Informe del Auditor Externo para 1998-1999, CL 2001/5, párr. 113.

se complica todavía más por los requisitos del programa de cooperación técnica entre países en desarrollo (CPPD). En ocasiones pueden obtenerse con él expertos de alto nivel a un costo reducido, pero generalmente es inflexible y parte del supuesto de que los consultores de los países en desarrollo del mismo nivel trabajan por cantidades considerablemente más bajas que sus homólogos de los países desarrollados. En sus visitas a los países la EEI confirmó también que existe la opinión generalizada de que la FAO ofrece a los consultores nacionales honorarios más bajos que otros organismos y, por lo tanto, no es competitiva.

1274. Un punto mencionado frecuentemente por los directores de programa de la FAO (en las entrevistas de la EEI) fue que i) encuentran mayores dificultades para localizar a los consultores mejores y más idóneos disponibles (es decir, las listas de la FAO no ofrecen fácilmente esta información); ii) los niveles de retribución inferiores a los del mercado plantean graves dificultades y desventajas para la Organización, y iii) los procedimientos de exención para autorizar pagos superiores al máximo señalado requieren la aprobación del Director General y son demasiado complicados, lentos, de resultados inciertos y, en palabras de un administrador, “profesionalmente embarazosos”.

1275. Los administradores de la FAO también se quejan de que limitaciones “artificiales” impuestas a ciertos tipos de contratos han menoscabado la calidad de la ejecución. Se han establecido ciertos límites para impedir que los empleados con contratos a plazo más breve se “desplazacen” hacia relaciones a más largo plazo con la FAO que comportarían su adquisición automática de derechos. Otros límites son consecuencia de la elaboración de un conjunto de normas respecto de los acuerdos de servicios especiales (ASP) que carecen de flexibilidad suficiente para abrazar las prácticas de trabajo modernas. Por ejemplo, es difícil dar cabida al empleo a jornada parcial, y en octubre de 2006 se impuso la necesidad de despedir a un número considerable de empleados porque sus contratos habían llegado al límite de cuatro años establecido para quienes suscriben ASP. Existen diferencias contractuales artificiales entre los consultores y otros empleados a corto y medio plazo que, a menudo, mantienen con la FAO relaciones análogas desde el punto de vista funcional. Tales diferencias no serían necesarias si se aplicaran las condiciones de mercado. Esto incluye la posibilidad de considerar a los consultores como candidatos internos para los puestos de plantilla, así como distintos niveles de exámenes médicos y cobertura sanitaria. En términos prácticos, redundaría en el interés financiero de la FAO utilizar siempre contratos de consultoría con respecto a los ASP, puesto que están contemplados en la Convención sobre prerrogativas e inmunidades. Esto permite a la FAO otorgar contratos basados en el pago de sueldos netos y extender salvoconductos para los viajes por misión de servicio.

Cuadro 8.9: Evolución histórica de la remuneración del personal y los consultores³¹⁵			
Año	Sueldo básico P1 escalón I con familiares a cargo USD	Sueldo básico D1 escalón I con familiares a cargo USD	Consultor de nivel C tarifa mensual USD
Cambio porcentual (2005 sobre 1981)	128	133	68

³¹⁵ Datos sobre sueldos presentados en las tablas salariales publicadas por las Naciones Unidas y la FAO; límites de los honorarios de consultores de 1981 obtenidos del memorando de 9 de enero de 1981 de la Dependencia de Políticas y Procedimientos, AFP (Dirección de Personal) de la FAO.

1276. Un porcentaje significativo³¹⁶ de los consultores empleados por la FAO en los últimos años han sido jubilados de la Organización. Hace algún tiempo, la Asamblea General de las Naciones Unidas limitó la capacidad de los jubilados de las Naciones Unidas para trabajar después de la jubilación. En algunas organizaciones este límite se expresa en forma temporal; en otras en términos financieros; en otras, de ambas formas. En la FAO se imponen límites tanto cronológicos como financieros. No hay duda de que muchos jubilados pueden ofrecer a la FAO importantes servicios de calidad. Por otro lado, muchos entrevistados (personal de la FAO, otras organizaciones internacionales y gobiernos receptores, tanto en la Sede como durante las visitas de la EEI sobre el terreno) hicieron referencia a lo que consideraban como uso “excesivo” de los jubilados, a los problemas de calidad y “reciclado de viejos esquemas e ideas”, y a los jubilados con contratos de larga duración que “bloquean” puestos que podrían cubrirse o utilizarse para promociones internas. Señalan también que la fuerte dependencia de los jubilados en calidad de consultores desalienta la transmisión de conocimientos institucionales por parte de los funcionarios que abandonan la Organización.

1277. Las actuales restricciones de la FAO se aplican no sólo a sus propios jubilados sino a todo consultor que haya alcanzado la edad de 62 años y a todos los jubilados de cualquier organización, cualquiera que sea su edad. La situación financiera de la FAO establece un incentivo natural a buscar el costo más bajo posible de los servicios. No obstante, los comentarios recibidos, en particular del personal técnico de la FAO, destacan que los problemas planteados por el actual sistema son graves y que se necesitan medidas correctivas. Los antiguos funcionarios deberían ser remunerados con tasas de mercado de acuerdo con su capacidad de competir en el libre mercado. Ello significa que los administradores deberían considerar más atentamente las ventajas que puede tener su contratación en comparación con el nivel de conocimientos que aportan y el costo de otros consultores. Se eliminaría también el tiempo dedicado a buscar exenciones. Habría que aplicar (sin ninguna excepción) el requisito de que los jubilados tengan un paréntesis de seis meses entre su último día de servicio y cualquier otra forma de nueva contratación. De esta manera se garantizaría que la contratación o la promoción interna del personal fueran el método principal utilizado para cubrir los puestos y se daría lugar a una mejor transferencia de conocimientos al finalizar el servicio.

Evaluación del rendimiento

1278. Un componente fundamental de una gestión eficaz de los recursos humanos es un sólido sistema de evaluación del rendimiento que establezca objetivos de desempeño, permita recibir información sobre el logro de éstos, aliente y reconozca la calidad y sirva de base para posibles recompensas y, en caso necesario, sanciones. En 1983 la Comisión de Administración Pública Internacional observó que “la FAO ha experimentado considerable frustración en su intento de instituir un programa aceptable y eficaz de evaluación del desempeño”³¹⁷. En 2001, el Auditor Externo observó que el sistema de evaluación era “incompleto y fragmentado... de una utilidad cuestionable y una credibilidad muy escasa”³¹⁸. Un gran porcentaje del personal de servicios generales (24 %) no ha sido nunca objeto de una evaluación de personal. El sistema existente se aplica fundamentalmente al personal profesional y con contratos de breve duración, se utiliza sobre todo como medio de disponer de argumentos para ampliar los contratos del personal y no ofrece indicadores claros de las metas que deben conseguir los funcionarios. Su utilización es anárquica y no se aplica sistemáticamente³¹⁹; además, los Directores y cargos de nivel superior normalmente han estado exentos de toda forma de evaluación del desempeño.

³¹⁶ Según datos de 2006, hubo 217 contratos de jubilados frente a un total de 500 consultores generales. Es difícil calcular las cifras exactas de utilización de jubilados, ya que la FAO cuenta también con 1679 suscriptores administrativos y de apoyo a los programas, 225 de los cuales son jubilados.

³¹⁷ ICSC /R207 (Parte I) párr. 37.

³¹⁸ Informe del Auditor Externo para 1998-1999, CL 2001/5, párrs. 131-134.

³¹⁹ Performance Management System – a Conceptual Framework – AFHO 2006.

1279. La FAO ha preparado propuestas para un nuevo sistema de gestión del desempeño. Si se aplica sistemáticamente en toda la Organización, la EEI considera que este sistema contribuiría significativamente a mejorar la gestión de los recursos humanos. De hecho, la EEI recomendaría su aplicación total e inmediata y no con carácter experimental, como se propone actualmente. En concreto, la EEI respalda el ciclo anual obligatorio, centrado tanto en el desempeño como en el perfeccionamiento del personal, y la inclusión de los administradores superiores. De acuerdo con las prácticas óptimas, y para aclarar el compromiso de los órganos rectores y la administración, el sistema debería incluir también al Director General. Este sistema está ya en vigor en organizaciones como el Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria. Los objetivos de desempeño se determinan anualmente por acuerdo entre el Director Ejecutivo y el Directorio, y se publican en el sitio web de la Organización. Estos objetivos institucionales se utilizan luego para perfilar y orientar los objetivos de desempeño individuales de la administración superior, y se transmiten desde allí a los niveles inferiores. De esa manera se consigue la coherencia institucional de objetivos y se transmite claramente la sensación de que los elementos integrantes de todos los niveles contribuyen al éxito del conjunto.

Perfeccionamiento del personal: Capacitación, incentivos y rotación

1280. Hasta mitad del decenio de 1990, el apoyo presupuestario de la FAO a la capacitación y perfeccionamiento del personal era considerablemente inferior al de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Gracias al impulso del Director General, el porcentaje presupuestado para perfeccionamiento profesional se ha multiplicado por más de cinco, habiendo pasado del 0,25 % al 1,35 % de los costos de personal. No obstante, se trata todavía de un porcentaje muy modesto para una institución basada en los conocimientos. Tanto las prácticas como las clasificaciones presupuestarias varían enormemente; algunas organizaciones internacionales con gran dependencia de los conocimientos, como el FMI, asignan una cifra considerablemente superior (5 %), aunque la FAO se encuentra sólo ligeramente por debajo de la media de los presupuestos de capacitación de las instituciones comparables de las Naciones Unidas. El presupuesto global de capacitación y perfeccionamiento del personal de la FAO, financiado en un 60 % con recursos de los departamentos y en un 40 % con recursos centrales, no se examina ni se asigna en relación con objetivos estratégicos convenidos. Para 2006-07, aproximadamente la mitad del total de la capacitación se asignó a atender las necesidades técnicas. Del resto, el 31 % se reservó para capacitación interna. Por lo que se refiere al número de empleados participantes, el 81 % reciben capacitación informática y lingüística. Debido a que los sueldos del personal local, expresados en dólares, son bajos, las asignaciones de capacitación para las oficinas regionales de los países son muy bajas con respecto a los departamentos de la Sede. De acuerdo con la encuesta de la EEI, sólo el 59 % del personal de la Sede y el 51 % del personal de campo creen que la FAO ofrece un nivel adecuado de capacitación, y los funcionarios nacionales son los que manifiestan un nivel más bajo de satisfacción. El presupuesto de la EEI y los exámenes de la tecnología de la información destacan la necesidad de capacitación para actividades relacionadas con el empleo. Ello indica que un planteamiento más atento y estratégico podría generar dividendos para la FAO. La actual insistencia en la capacitación informática y lingüística puede estar impulsada más por la inercia que por la necesidad de mejorar las competencias del personal y su perfeccionamiento. Sería recomendable un examen en esta esfera.

1281. En la evaluación independiente de la descentralización se pedía la rotación del personal técnico³²⁰, como medio de garantizar vínculos eficaces entre la Sede y el campo y de catalizar el desarrollo de las capacidades del personal. Los resultados de la encuesta de personal de la EEI refuerzan esa recomendación; el 72 % del personal técnico superior considera que la falta de rotación es una traba para una labor eficaz. Aunque esta recomendación fue rechazada por la Administración cuando se procedió a la evaluación de la descentralización, la EEI recomienda que se vuelva a examinar. La FAO no ha adoptado ninguna política acerca de la rotación (de un país a otro o dentro de una función específica) y no existe una política ni una práctica general de rotación de los FAOR en la Sede. Por el contrario, la UNESCO requiere un desempeño positivo

³²⁰ Recomendación 9, párrafo 190.

sobre el terreno como criterio para la promoción, en particular para los puestos con categoría P5. La administración de la FAO ha reconocido la necesidad de que se tenga en cuenta la experiencia sobre el terreno y en las regiones a la hora de seleccionar a los cargos superiores. Un siguiente paso lógico, según la EEI, sería integrar la contratación, el perfeccionamiento del personal (incluida la rotación³²¹) y los criterios de promoción en un marco de políticas de recursos humanos unificado y más coherente. Éste permitiría reforzar las capacidades de ejecución de la FAO tanto en la Sede como sobre el terreno.

1282. Lo mismo que la mayoría de las demás organizaciones de las Naciones Unidas, la FAO no tiene incentivos en efectivo del desempeño. En cambio, la mayoría de las instituciones financieras internacionales y organizaciones como la Organización Mundial del Comercio, la Asociación Europea de Libre Comercio y algunos centros del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional incluyen entre sus disposiciones sobre remuneración medidas basadas en el desempeño. El sistema de las Naciones Unidas, en general, ha tardado en avanzar hacia la remuneración del desempeño. Cabe decir que, en gran medida, la Comisión de Administración Pública Internacional no ha sido un líder eficaz del sistema en este sentido. Las organizaciones más antiguas de las Naciones Unidas parecen tener un rechazo congénito a los incentivos financieros. De todas formas, la experiencia de un número creciente de organizaciones internacionales revela que, si se gestionan adecuadamente, los incentivos financieros y de otro tipo pueden contribuir a aumentar la productividad. En las administraciones públicas de algunos Estados Miembros se han introducido ya incentivos financieros considerables en los niveles superiores de gestión y están comenzando a transmitirse hacia los niveles inferiores. La EEI recomienda que la FAO considere el potencial de los incentivos no financieros selectivos (por ejemplo, premios de reconocimiento, oportunidades de aprendizaje especiales) para los casos de desempeño excepcional. Dichos incentivos deberían estar asociados con un sistema creíble de evaluación del desempeño.

FINANZAS

1283. La parte que sigue trata principalmente de los aspectos estructurales de la gestión financiera de la FAO, lo que comprende cuestiones de contabilidad, pagos y reservas. No se tratan cuestiones relacionadas con las finanzas extrapresupuestarias o el presupuesto de la FAO, ya que estos asuntos se han abordado en el Capítulo 7.

Estructura y sistema financiero

1284. La función financiera y contable de la FAO está organizada de una manera en gran medida descentralizada. Los responsables presupuestarios en todo el mundo son responsables del gasto con cargo a los presupuestos autorizados. Introducen sus transacciones financieras en el sistema financiero y utilizan informes para realizar un seguimiento de la actividad. En complemento de esto, la División de Finanzas proporciona unos servicios centralizados de contabilidad, operaciones financieras, sistemas financieros y tesorería. En el examen de la EEI se llegó a la conclusión de que estos mecanismos eran conceptualmente sólidos. La FAO merece una valoración positiva por haber estructurado su función financiera de esta manera.

Gestión del sistema financiero

1285. La Oficina del Inspector General auditó recientemente distintos aspectos de la gestión del sistema financiero, entre los que merecen mención los procedimientos financieros, la elaboración de informes financieros, la reconciliación de cuentas, las cuentas por pagar y los controles de pago. Los ámbitos en los que se señalaron posibilidades de mejora fueron de importancia bastante menor. La imagen global que resulta es la de un sistema de control que funciona bien en términos generales. El examen de la EEI se centró en los cinco criterios de precisión, adecuación, fiabilidad, eficiencia y utilidad para los usuarios. Si bien se señalaron motivos de preocupación

³²¹ Fomentar el recurso a la rotación entre departamentos y divisiones para los funcionarios de Servicios Generales interesados.

importantes en lo referente a la utilidad para los usuarios, la eficiencia y las repercusiones en una cultura de la rendición de cuentas con un nivel inadecuado de delegación, la EEI llegó a la misma conclusión de que los controles financieros funcionan bien.

1286. Sin embargo, en lo referente a la eficiencia, los datos disponibles apuntan a la existencia de unos sistemas de elevado costo enfocados desproporcionadamente hacia esferas de riesgo relativamente bajo. La situación con respecto a los controles de pago para los viajes es especialmente explicativa (véase el Recuadro 8.3). Según ya se señaló en el Capítulo 7, la EEI halló deficiencias en la gestión del riesgo financiero, y concretamente que los exámenes de auditoría realizados hasta la fecha no han abordado algunos de los problemas de mayor importancia del sistema financiero, tales como la gestión de la liquidez, los atrasos, el endeudamiento, los riesgos relacionados con el cambio (lo que comprende las repercusiones de las políticas existentes de la FAO sobre las relaciones con los donantes extrapresupuestarios), y las reservas y provisiones.

Recuadro 8.3: La carga y el costo de los controles sobre los viajes de la FAO

Todos los viajes de la FAO se gestionan a través de una gravosa combinación de controles previos y retrospectivos. Una petición de viaje en una Oficina Regional requiere siete firmas antes de poderse ejecutar. Los funcionarios a quienes se permite adquirir un billete electrónico tienen que remitir a la FAO no sólo los cupones del billete y el recibo electrónico, sino también sus extractos de tarjeta de crédito. Otras organizaciones internacionales sólo piden un recibo y el cupón del billete para el reembolso. El sistema electrónico para la tramitación de los viajes (ATLAS) es un sistema heredado, no plenamente integrado en el entorno de las aplicaciones financieras de Oracle, y el resultado de ello es que la información relativa a gastos de viaje es difícil de extraer e integrar en informes presupuestarios o de otro tipo. Todo el sistema de controles previos y retrospectivos debería ser objeto de un análisis cuidadoso y minucioso a fin de determinar medidas que reduzcan los costos, incluidos los costos de las transacciones excepcionales, y generen ahorros.

1287. La gestión del sistema financiero es ligeramente diferente entre la Sede y otras oficinas, pero, en lo tocante a la utilidad para los usuarios, surgieron los mismos temas. Éstos fueron:

- a) Los módulos, que realizan un seguimiento de los aspectos presupuestarios, contables y de liquidez de todas las transacciones financieras, comienzan a partir de las funciones corrientes de los sistemas incluidos en las aplicaciones financieras de Oracle, como el Libro Mayor, las Cuentas por Pagar y las Cuentas Deudoras. Estos se complementan mediante módulos externos referentes a los viajes, la contabilidad sobre el terreno, y la gestión y el seguimiento del presupuesto. Con la excepción de los sistemas para los viajes y la contabilidad sobre el terreno, que no se encuentran bien integrados, el sistema general está bien concebido y es adecuado para una organización del tamaño y de la complejidad que tiene la FAO. La introducción del Sistema de Gestión de los Recursos Humanos ofrece nuevas oportunidades para la integración de los procesos de actividad de la gestión financiera. No obstante, podrían obtenerse grandes ventajas si estos módulos se integraran en mayor medida con otros sistemas de gestión financiera.
- b) Por ejemplo, los procesos esenciales de "gestión estratégica" están cubiertos por el Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa (PIRES). Éste abarca la preparación del Plan a Plazo Medio, el PTP bienal, los planes anuales de trabajo y evaluación, y el Informe sobre la Ejecución del Programa, de carácter bienal. Los componentes de PIRES desarrollados y aplicados con mayor éxito han sido los que no requieren una gran integración con otros sistemas³²². A pesar de algunos intentos por integrar procesos puramente financieros y otros más de gestión estratégica, la integración plena de los sistemas de apoyo se ajustaría mejor a los procesos de rendición de cuentas a nivel estratégico y de programas junto con las necesidades de gestión y presentación de informes en el ámbito financiero. Igualmente, el Sistema de información sobre gestión del Programa de Campo resuelve algunas

³²² Entrevistas de la EEI en toda la FAO y confirmación adicional en el documento FC107/19, 2004.

necesidades importantes de la comunidad de usuarios con respecto a los programas extrapresupuestarios. Sin embargo, tal como ya se observó, es necesario integrar mejor estos programas con los del presupuesto ordinario. Por tanto, las soluciones de sistemas exigirán un planteamiento más integrado, trabajando a partir de las estrategias globales de la Organización (y no desde las necesidades funcionales de las actividades) con mayor eficacia de la que ha sido posible en el pasado.

- c) Sin embargo, la consecución de una integración rentable en todos los procesos de actividad hasta llegar a una planificación de los recursos de la Institución verdaderamente integrada sigue suponiendo un reto. La Administración es plenamente consciente de las dificultades, del costo y de los continuos retos que plantea la integración de sistemas, pero está menos segura del momento en el cual podrán superarse. Mientras tanto, la falta de un sistema de actividades plenamente integrado también supone cargas adicionales para el personal a todos los niveles, y aún debe demostrarse su potencial de eficacia global en cuanto al costo.
- d) Las herramientas facilitadas a fin de realizar un seguimiento del gasto con respecto a los presupuestos son limitadas y no se encuentran bien integradas. Por este motivo, los administradores recurren a menudo a herramientas desarrolladas por ellos mismos con el fin de realizar el seguimiento de los gastos en relación con los presupuestos. Si bien este fenómeno puede observarse en la mayoría de las organizaciones grandes, y las hojas de cálculo locales no constituyen un problema en teoría, se suman a la complejidad y ralentizan la consolidación de los datos.

La situación financiera de la FAO

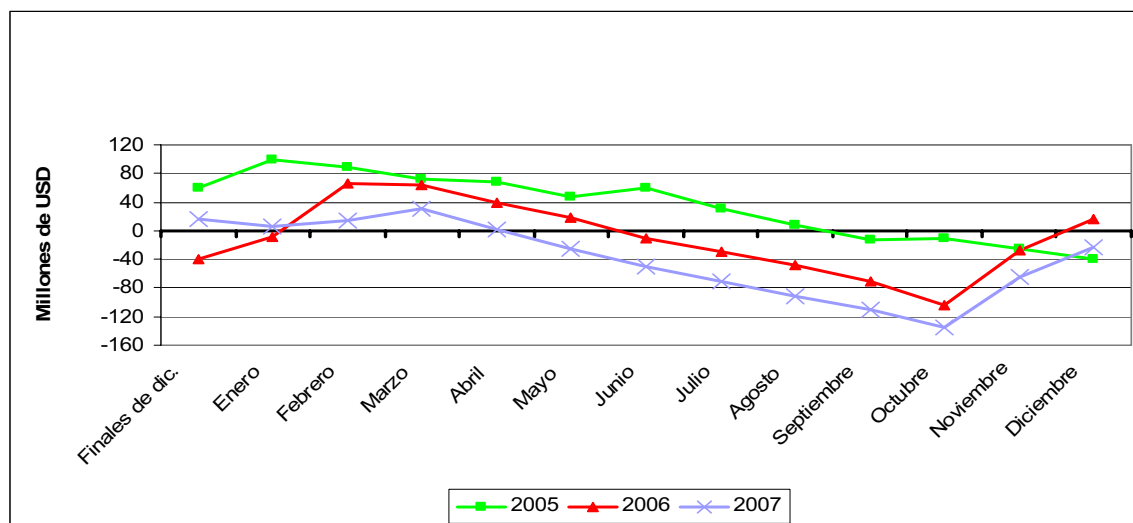
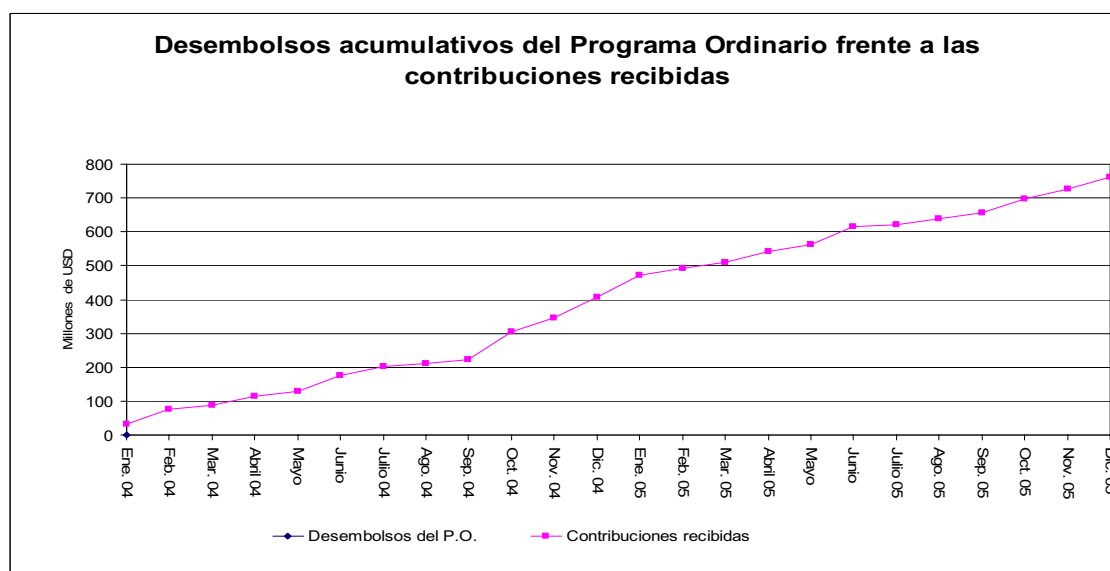
1288. La situación financiera actual de la FAO es muy grave. Se observa una crisis de liquidez y una insuficiencia de reservas y provisiones.

1289. En los últimos años, la FAO se ha estado endeudando por importes crecientes durante unos pocos meses cada año a fin de afrontar sus obligaciones financieras. La EEI considera que la decisión de endeudamiento fue correcta y que sigue siéndolo. La FAO merece un elogio por seguir ese camino en lugar del menos riguroso de la compensación de las deficiencias de liquidez con recursos tomados de las inversiones a largo plazo o (caso de ser posible) de la liquidez extrapresupuestaria, o de la interrupción y reanudación de programas y contrataciones de personal. La FAO ha retrasado también las aprobaciones del PCT (se trata de los únicos fondos de la Organización que no están plenamente programados) como medio para gestionar el flujo de liquidez. Esta es una práctica muy poco deseable porque la acción oportuna del PCT es por lo menos tan importante como el trabajo en otras partes del programa de la FAO. La Figura 8.4 muestra el agravamiento acelerado de la falta de liquidez, que requiere el recurso a préstamos externos. En 2006 el endeudamiento externo llegó al máximo de 104 millones de USD³²³. Esta situación se debe a tres factores principales.

1290. El primer factor es el incremento en los atrasos sobre el pago de las cuotas asignadas por parte de los Estados Miembros. La diferencia entre los desembolsos acumulativos y las contribuciones recibidas para el Programa Ordinario aumentó mucho entre 2001 y 2005³²⁴, pero decreció significativamente en 2006. La diferencia se mantenía en 143 millones de USD en diciembre de 2005 (véase la Figura 8.5). Si bien toda estimación de los pagos futuros por los Estados Miembros sería teórica, será necesario vigilar con cuidado la tendencia en este aspecto. Las cuantías de los atrasos al final de año en porcentaje de las cuotas del Programa Ordinario fueron: 7 %, 8 %, 11 % y 11 % entre 2001 y 2004, saltando al 25 % en 2005 antes de caer de nuevo hasta el 12 % en 2006.

³²³ Informe FC 118/3.

³²⁴ Informe FC 113/3.

Figura 8.4: Situaciones de tesorería del Programa Ordinario³²⁵**Figura 8.5: Desembolsos acumulativos del Programa Ordinario frente a las contribuciones recibidas³²⁶**

1291. El segundo factor comprende los atrasos acumulados con anterioridad a 2001, que ascienden a 28,9 millones de USD, es decir, algo más del 20 % de todos los atrasos acumulados. La posibilidad de que muchos de estos atrasos se reciban en algún momento tal vez sea remota, especialmente si los Estados Miembros de que se trata no han presentado un plan de pago a plazos para su liquidación. Las NICSP, que la FAO aplicará a partir de 2010, exigen que estén previstas las “deudas inciertas” o los ingresos imposibles de recaudar. Las actuales políticas contables de las Naciones Unidas permiten una provisión de un 100 % para todas las cuotas pendientes, lo que proporciona un cuadro financiero igualmente nada realista de los activos de la Organización.

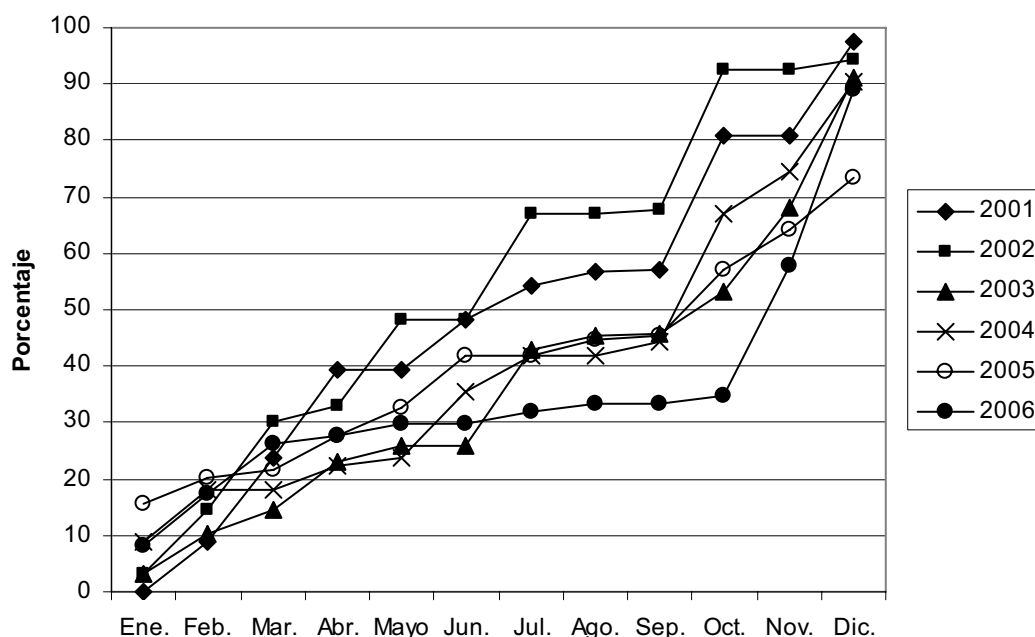
1292. El tercer factor es el calendario de recepción de las cuotas asignadas. Las repercusiones del pago tardío por parte de grandes Estados Miembros se aprecian claramente en los estados financieros de la Organización. Los pagos de los quince contribuyentes principales al presupuesto ordinario de la FAO suponen el 85 % del total. Las pautas del pago por parte de estos

³²⁵ Informe FC 118/3.

³²⁶ Informe FC 113/3.

15 contribuyentes a lo largo de los seis últimos ejercicios fiscales muestran que, en promedio, un 25 % del total de sus contribuciones colectivas se recibe sólo en los últimos dos meses (con un incremento del dato hasta el 54 % en 2006). El resultado consiguiente es una dificultad cíclica de liquidez durante por lo menos diez meses (83 %) de cada ejercicio económico. En los últimos tres años esta situación ha alcanzado proporciones especialmente graves, según se muestra claramente en la Figura 8.6. En 2006 más de un 60 % de las cuotas recaudadas llegó en los últimos dos meses del ejercicio³²⁷.

Figura 8.6: Pautas de pago de los 15 contribuyentes principales (porcentaje acumulado)



1293. El Cuadro 8.10 muestra la proporción de cuotas asignadas correspondientes a los 15 contribuyentes principales de la FAO que se pagó en 2001-2006, así como la parte que de los recursos totales de la Organización que representan dichos pagos. Además, a fin de comprobar las repercusiones de los retrasos en el pago (o de la ausencia de pago), la EEI concibió un índice ponderado obtenido multiplicando los "índices de los países"³²⁸ por sus participaciones en las cuotas asignadas a la FAO. En el Cuadro se observa que en los últimos cinco años (2002-2006) el índice ponderado ha crecido en un 31 % (de 5,4 en 2002 a 7,8 en 2006). El índice ponderado de los cuatro contribuyentes principales (que conjuntamente financian cerca de un 57 % del presupuesto) ha crecido aún más (41 %).

³²⁷ Los Textos Fundamentales de la Organización estipulan que el pago puntual de las cuotas asignadas es una obligación de los Miembros. En concreto, en la sección 5.5 de los Textos Fundamentales se dice: "El importe de las contribuciones y de los anticipos deberá considerarse como adeudado y pagadero íntegramente dentro de los 30 días siguientes al recibo de la comunicación del Director General mencionada en el precedente párrafo 5.4, o el primer día del año civil al cual correspondan, según cuál sea el plazo que venza más tarde. El 1º de enero del siguiente año civil se considerará que el saldo que quede por pagar de esas contribuciones y anticipos lleva un año de mora."

³²⁸ El índice del país se obtiene agregando las cantidades pagadas en relación con su distribución a lo largo del año.

Cuadro 8.10: Proporción de cuotas asignadas correspondiente a los 15 contribuyentes principales pagada al 30/9 de cada año (2001-2006)							
	Porcentaje de pago de las cuotas asignadas al 30/9 (2001-2006)						
País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Media
EE.UU.	0	0	0	0	0	0	0
Brasil	0	0	0	0	0	28	5
China	0	0	0	0	49	50	17
Japón	57	100	0	0	0	0	26
México	68	24	48	100	60	22	54
Rep. de Corea	0	100	100	0	49	100	58
Reino Unido	100	100	100	100	100	0	83
Alemania	100	91	100	100	100	50	90
Francia	100	100	100	100	100	100	100
Italia	100	100	100	100	100	100	100
Canadá	100	100	100	100	100	100	100
España	100	100	100	100	100	100	100
Países Bajos	100	100	100	100	100	100	100
Australia	100	100	100	100	100	100	100
Suiza	100	100	100	100	100	100	100
Porcentaje de recursos totales adeudados (por los 15 principales contribuyentes)							
	56	68	46	44	46	34	

Cuadro 8.11: Índice ponderado aplicado a los 15 contribuyentes principales (2002-2006)								
Tasa de contribuciones asignadas 2006		2002	2003	2004	2005	2006	Promedio 2001-2006	Δ% 2002-2006
22,00	EE.UU.	2,27	2,45	2,61	2,67	2,67	2,49	0,15
19,86	Japón	0,72	2,36	1,96	2,26	2,27	1,82	0,68
8,84	Alemania	0,45	0,39	0,40	0,35	0,59	0,43	0,25
6,25	Reino Unido	0,22	0,39	0,30	0,23	0,67	0,35	0,67
2,09	China	0,19	0,18	0,02	0,20	0,44	0,27	0,56
1,55	Brasil	0,25	0,24	0,27	0,23	0,22	0,24	- 0,13
4,98	Italia	0,21	0,20	0,20	0,31	0,18	0,23	- 0,14
6,15	Francia	0,13	0,20	0,35	0,13	0,16	0,20	0,20
1,83	Rep. of Corea	0,04	0,06	0,23	0,19	0,09	0,14	0,57
1,62	Australia	0,12	0,13	0,15	0,13	0,12	0,13	0,06
2,57	España	0,10	0,10	0,10	0,15	0,09	0,12	- 0,14
1,92	México	0,11	0,10	0,05	0,10	0,12	0,11	0,09
2,87	Canadá	0,52	0,08	0,14	0,05	0,08	0,15	- 5,68
1,72	Países Bajos	0,04	0,03	0,03	0,05	0,04	0,04	- 0,00
1,22	Suiza	0,01	0,01	0,01	0,01	0,04	0,02	0,67
	Suma de los 15 contribuyentes principales	5,37	6,93	6,84	7,07	7,79		0,31

Reservas y provisiones

1294. Los estados financieros comprobados de la FAO³²⁹ muestran que el total de las reservas y los balances del fondo para el Fondo General son negativos en 71 millones de USD, 42 millones de USD y 115 millones de USD al final de 2001, 2003 y 2005, respectivamente. Si todos los Miembros hubieran pagado sus cuotas a tiempo, estos datos habrían arrojado balances positivos de 110, 68 y 64 millones de USD. Estos déficits son escasos en comparación con las obligaciones financieras corrientes no registradas por un monto de 415 millones de USD al final de 2005, que deberán incorporarse a la hoja de balance para el paso a las NICSP (véase más adelante) en el año 2010. Cuando esto se lleve a cabo, el cuadro más preciso de la situación financiera de la FAO pondrá de manifiesto un déficit en el total de las reservas y en los balances del Fondo por un importe de unos 350 millones de USD.

1295. La fuente de estas obligaciones adicionales es la necesidad de provisión adecuada de las obligaciones correspondientes al personal ya cesado en el servicio, por un monto de 654 millones de USD³³⁰. De dicha cantidad, 239 millones de USD se han reconocido como obligaciones relacionadas con el personal en los estados financieros, de los que 208 millones de USD se han reconocido manteniendo inversiones a largo plazo³³¹. La diferencia (es decir, 446 millones de USD) todavía no está financiada. La FAO ha tomado la iniciativa al instar a los órganos rectores a que aborden el problema y al provisionar y destinar cantidades específicas para sus obligaciones relacionadas con el personal³³².

1296. La FAO no es la única en afrontar una hoja de balance negativa considerablemente incrementada como consecuencia de cambios en los sistemas contables. Esto se debe a la lenta evolución en las organizaciones públicas hacia la adopción de normas rigurosas para la presentación de informes financieros y a la elaboración de estados financieros destinados a reflejar en forma más precisa la situación financiera real junto, con objetivos adicionales de incremento de la transparencia y la rendición de cuentas. En julio de 2006 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó las nuevas NICSP y los recursos necesarios a fin de que el Secretario General comience la aplicación de las Normas con el objetivo de lograr su cumplimiento total en 2010. El PMA y la OMS se proponen completar sus cambios en 2008. El FIDA ya ha introducido las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). La OMS y la OIT comparten la misma plataforma técnica Oracle que la FAO en su aplicación de las NICSP para 2010. La FAO ha demostrado una fuerte voluntad de aprovechar estas oportunidades de colaboración interinstitucional en sus esfuerzos.

1297. No es necesario realizar una provisión financiera inmediata o plena para las obligaciones de la FAO, si bien las nuevas normas exigirán que figuren en la contabilidad. Es posible que ello suscite más debates sobre los pasos que habrán de darse hacia el provisionamiento. Considerando la situación financiera ya muy delicada de la Organización, esta situación planteará retos importantes que exigirán esfuerzos concertados por parte de la Administración y de los órganos rectores.

1298. La introducción del sistema de cuotas en dos monedas, dólares EE.UU. y euros, a partir de 2004, redujo considerablemente el riesgo para la Organización de fluctuaciones en el tipo de cambio entre el dólar EE.UU. y el euro, ya que cerca de un 54 % de los gastos del Programa Ordinario de la Organización se encuentra denominado en euros. La mayor parte del ingreso

³²⁹ Documentos C-2003/5 A, C-2005/5 A y C-2007/5 A.

³³⁰ Se componen de 533 millones de USD para el seguro médico después del cese en el servicio y de 121 millones de USD correspondientes a otras obligaciones relacionadas con el personal.

³³¹ Integrados por 114 millones de USD para el seguro médico después del cese en el servicio y por 78 millones de USD destinados a liquidaciones.

³³² Véase el documento FC 109/17, mayo de 2005. La iniciativa coloca a la Organización por delante de las Naciones Unidas, la UNESCO y la OIT, que hasta el momento no han provisionado sus obligaciones mucho mayores en materia de costos médicos después del cese en el servicio. Los totales para cada una de estas organizaciones son de 2 073 millones, 601 millones y 389 millones de USD, respectivamente.

extrapresupuestario también se recibe en euros. La introducción de las NICSP en 2010 proporcionaría la posibilidad de que la Organización introdujera una contabilidad en diferentes monedas. Esto permitiría que la contabilidad de por lo menos algunos de los principales proveedores de fondos extrapresupuestarios se realizara en sus monedas nacionales y en las monedas en que se efectúen las donaciones. Por el momento, la conversión inmediata de los ingresos extrapresupuestarios en dólares ocasiona importantes malentendidos en el funcionamiento. Además, para los donantes puede acarrear costos en el movimiento de una a otra moneda y viceversa.

1299. La presupuestación en dos monedas, por oposición a las cuotas en dos monedas y a la contabilidad en múltiples monedas, traería también mayor transparencia acerca de los incrementos reales en los costos al separar netamente las fluctuaciones en el tipo de cambio. Actualmente dichas fluctuaciones dan lugar a un cuadro engañoso en el cálculo correspondiente al presupuesto efectivo de la Organización. La introducción de una contabilidad en dos monedas tendría un costo no recurrente pero, una vez en funcionamiento, las ventajas en mayor transparencia, mejores informes, mejor gestión financiera y mejores relaciones con los donantes extrapresupuestarios resultarían considerables.

1300. Se necesita una nueva inversión importante para que la FAO emprenda los cambios financieros, contables y de sistemas informáticos que serán precisos para una transición con éxito a las NICSP en el plazo del 2010. La Organización ha establecido un equipo de proyecto que se ocupa actualmente de la fase de análisis de las necesidades de cambios de alto nivel. Cuando esa fase concluya, se preparará un plan del proyecto y un presupuesto detallado y se presentará a la Conferencia a efectos de su aprobación en noviembre de 2007 con el fin de que el trabajo se termine en el bienio 2008-09. El Comité de Finanzas ya ha indicado que con este fin deberá utilizarse el Fondo de gastos de capital.

1301. Los beneficios de esta inversión serán asimismo importantes. Los cambios contables dan oportunidades a las organizaciones para volver sobre los procesos y las estructuras del ámbito financiero. La mayor transparencia y rendición de cuentas que introducirán las NICSP debería aumentar el valor de los servicios que la FAO presta a sus clientes, acrecentar la confianza mutua entre la FAO y sus órganos rectores, y facilitar los debates y las negociaciones en lo referente a la futura financiación de los programas.

1302. **Prórroga de fondos de un bienio a otro:** la aplicación de las conclusiones del Auditor Externo en 2003 redujo aún más las posibilidades de comprometer recursos con cargo al Programa Ordinario en un bienio para gastarlos en el bienio siguiente. En otro tiempo se consideraba que no arrastrar recursos de un ejercicio financiero a otro era la mejor práctica estándar de contabilidad y presupuestación. Además, la mayor parte de los gobiernos de países de la OCDE seguían esta práctica en sus propias cuentas nacionales. Sin embargo, esta práctica ya no se recomienda. En la actualidad está generalizada la idea de que el mejor enfoque consiste en permitir que se arrastre una cierta cantidad de recursos como incentivo para una gestión financiera prudente. Estos arrastres pueden consistir en pequeños saldos negativos o positivos. En el caso de la FAO, pueden arrastrarse fondos en el PCT, el Servicio de gastos de capital y el Servicio de gastos de seguridad, pero no en relación con los programas de trabajo ordinarios de la Organización. Esto ha dado lugar a un hiato en la planificación, con una interrupción y un nuevo inicio al final de cada bienio y al comienzo del siguiente. Asimismo ha fomentado la realización de gastos precipitados al final del año por parte de unidades que no han agotado sus asignaciones y al empleo ineficiente de personal con nombramientos de corta duración.

TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN

1303. Los recursos financieros destinados a servicios relacionados con la informática crecieron del 2 % al 3,9 % en el período comprendido entre 1994-95 y 2006-07. La División de Tecnología de la Información proporcionó un servicio generalmente bueno a los usuarios individuales de sistemas difundidos en toda la Institución como el correo electrónico y los paquetes habituales de ofimática. Sin embargo, el apoyo a las aplicaciones técnicas y de campo fue deficiente y hay

márgenes para la mejora en el apoyo al cliente. Las recomendaciones de la EEI se dividen en tres categorías principales: la estructura de los servicios de TI en la FAO (lo que comprende especialmente sugerencias referentes a las propuestas de reforma del Director General); las cuestiones de servicio a los clientes que abarcan la situación actual, en la que las aplicaciones técnicas parecen tener una prioridad menor que otros sistemas; la gobernanza de la TI, que tiene relación con algunos aspectos tocantes a la gestión diaria de los sistemas de TI.

1304. No existe ningún inventario actualizado de todos los sistemas de TI y comunicaciones de la FAO. Hay un sistema de gestión de las aplicaciones que contiene cierta información, pero no se ha actualizado desde hace algún tiempo. Teniendo esto en cuenta, la EEI estima que debe de existir un mínimo de 500 bases de datos y sistemas de TI en la FAO. Los sistemas más importantes se hallan en el Departamento AF, con importantes bases de datos técnicas en ES, AG, y KC. Éstos representan un 72 % de los sistemas de la FAO en cuanto a número. Comprenden desde la plataforma profesional de Oracle, a la base de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), al Centro de información agraria mundial (WAICENT), al sistema de reserva de salas y oficinas de la División de Asuntos de la Conferencia, del Consejo y de Protocolo, hasta el sistema de información sobre las enfermedades transfronterizas de los animales.

1305. La dispersión de la responsabilidad sobre los sistemas por toda la FAO se ve compensada en gran medida por la distribución del personal que trabaja en TI. Existen tres comités de gestión en la FAO que se ocupan de la TI, cada uno de ellos con su propio subcomité. Estos comités de nivel normativo están compuestos por Subdirectores Generales y su presidencia corresponde al Director General Adjunto. Los subcomités se ocupan de las cuestiones técnicas.

1306. Las redes básicas de TI y de telecomunicaciones de la FAO funcionan bien, especialmente en la Sede, y tienen un buen mantenimiento. Sin embargo, las encuestas y entrevistas de la EEI revelaron una insatisfacción general con el apoyo que facilita la División de Tecnología de la Información (especialmente para sistemas técnicos) a nivel orgánico más que individual. Los problemas de prestación del servicio, mantenimiento y respuesta técnica se explican en gran medida por las muchas aplicaciones técnicas especializadas dentro de la FAO (cerca de un 50 % del número total de los sistemas). Aunque, desde un punto de vista técnico, estos son sin duda importantes y valiosos, tal diversidad hace que la prestación de apoyo resulte muy difícil. Además, no hay un reconocimiento adecuado de las exigencias diferentes de las aplicaciones técnicas, con respecto a las administrativas, en materia de equipos y programas informáticos. Es necesario que se tomen en cuenta estas necesidades y se elaboren normas por separado (por ej., instrumentos de presentación de informes) para las aplicaciones técnicas.

1307. Los departamentos de origen obtienen a veces la financiación para nuevos proyectos de TI a través de asignaciones especiales del Programa Ordinario o de fondos extrapresupuestarios. Esto conlleva el riesgo de que se haga una estimación insuficiente del importe presupuestado para nuevos sistemas, lo que conduce a una dotación inadecuada para los costos de los ciclos de vida completos, tales como el mantenimiento, las actualizaciones y las mejoras. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que no existe un proceso normalizado de examen para los sistemas nuevos o potenciados por encima de un cierto tamaño. El Servicio de gastos de capital, creado en el bienio 2006-07, proporciona los medios para la planificación anticipada, el cálculo de todos los costos y la financiación del ciclo de vida. Se está aplicando primero a los sistemas administrativos, pero podría ampliarse a las aplicaciones técnicas.

1308. El personal de TI de toda la FAO tiene buenas cualificaciones, competencia y dedicación. No obstante, acusa una gran sobrecarga de trabajo. No fueron posibles comparaciones exactas de los costos de las TI con instituciones de referencia, ya que los costos dependen del grado en que los llamados sistemas de planificación de recursos institucionales "de tercera generación" se hayan integrado en el trabajo de una organización y sean genéricos en lugar de adaptados específicamente. De todas formas, la FAO, con una proporción de personal de TI con respecto al total de 1:33, es más ahorrativa en su plantilla que las instituciones de referencia de las que se tenían datos. En éstas la proporción se acercaba a 1:25. La productividad ha mejorado con

respecto a estimaciones anteriores para las organizaciones internacionales de 1:17, realizadas en 2002³³³. En un examen independiente anterior sobre la plantilla de la FAO realizado por KPMG en 2002, se recomendaba que se añadieran nueve puestos técnicos adicionales de TI a la plantilla del momento, reduciendo el número de puestos ocupados por personal no funcionario³³⁴. La propuesta nunca fue aceptada.

1309. La tendencia internacional de los últimos años ha consistido en incrementar la subcontratación de servicios de TI, lo que permite que las organizaciones dispongan de mayor flexibilidad. Esto ha resultado especialmente valioso para las organizaciones que utilizan fundamentalmente programas informáticos listos para el empleo que exigen poca adaptación a sus necesidades específicas. Éste no sería el caso de la FAO, pero un examen actualizado y detallado de los costos y beneficios de una mayor subcontratación con respecto al recurso a expertos internos parecería apropiado en este momento. Como parte de ello, se debería prestar atención a las preocupaciones expresadas por los especialistas en TI de la FAO en el sentido de que sus conocimientos y capacidades técnicas propios de la profesión están perdiendo actualidad debido a que la FAO no financia una capacitación adecuada y resulta difícil liberar al personal de sus ocupaciones habituales.

1310. Con dos excepciones en las aplicaciones de Oracle, no existen en la FAO procedimientos normalizados para el control de los cambios. Esto significa que no hay registros de los cambios de sistemas y que cada vez que se precisa una actualización o un nuevo cambio, se lleva a cabo un largo examen del sistema a fin de comprender las repercusiones del cambio en cuestión. No se trata de un problema exclusivo de la FAO. Las auditorías de sistemas en el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la UNESCO también señalaron este aspecto como problema. Aun existiendo en la Sede, los procedimientos de “copia de seguridad y recuperación” no se ponen a prueba con regularidad. En las oficinas de los países no existe un verdadero apoyo para la copia de seguridad y la recuperación (a pesar de algún apoyo de la Sede procedente de OCD y de la División KCT, y algunas capacidades en las oficinas de los países). En cuanto a las oficinas sobre el terreno, quedan abandonadas a sus propios recursos. Se está realizando un proyecto de evaluación del riesgo en TI como consecuencia de una recomendación de la auditoría interna de que era necesaria una reforma de los procesos³³⁵, pero las oficinas sobre el terreno no participan en dicho proyecto. Además, el riesgo se contempla en términos de copias de seguridad y recuperación, y no de la necesidad de un plan de recuperación para situaciones de catástrofe o de una política para la continuidad de las actividades. El CICE proporciona una planificación completa para la continuidad de las actividades por lo que se refiere a la parte de los datos y sistemas de la FAO que mantiene en su entorno de unidad central.

1311. La EEI examinó la mayor parte de los principales sistemas de TI utilizados en toda la FAO, incluidos los de las oficinas en los países y los que enlazan las operaciones en los países con la Sede. Tanto la infraestructura de comunicaciones de la FAO como las aplicaciones generales del personal parecen en general adecuadas a la finalidad que tienen. Sin embargo, la división de tareas recientemente introducida entre desarrollo y mantenimiento en el seno de la División de Tecnología de la Información ha determinado una ejecución innecesariamente burocrática dentro de la FAO. Esto incluye un largo informe de análisis en todos los casos, independientemente de que se trate de cambios sencillos o desarrollos nuevos.

1312. En los presupuestos para casi todos los nuevos sistemas no se han incluido costos apropiados de mantenimiento y actualización, exceptuando los sistemas administrativos incluidos en el Servicio de gastos de capital para el bienio 2006-07. Este hecho ha dado lugar a una situación grave en toda la FAO en la que existen demasiados sistemas con recursos insuficientes para su aplicación efectiva. Por otra parte, existe un peligro de exceso de centralización y de una mayor pérdida de la orientación hacia el cliente en lo tocante a las necesidades de los usuarios

³³³ Davies. M. *The Administration of International Organisations*, 2002.

³³⁴ Staffing Review AFI, KPMG, 2002, sección 6.

³³⁵ Disaster Recovery Plans (Planes para la recuperación en situaciones de catástrofe), Auditoría de la FAO, 2002.

científicos o técnicos y de las oficinas sobre el terreno. En este aspecto hay un problema muy importante de equilibrio. Se requerirá un examen sistemático de las necesidades de los clientes y de los sistemas, así como de los costos y beneficios relativos de los servicios y planteamientos centralizados y descentralizados, a efectos de lograr el equilibrio adecuado.

1313. La determinación de las necesidades recurrentes a más largo plazo y de los nuevos recursos de capital para los sistemas de TI es tarea compleja y llena de incertidumbres. No es posible prever con facilidad la vida de un sistema ni tampoco todas las actualizaciones que puedan resultar necesarias. Sin embargo, cuando se someten a examen institucional nuevas propuestas de sistemas antes de su aprobación, es posible formular como mínimo unas estimaciones razonablemente aproximadas de los costos que deberían incluirse en el presupuesto para el mantenimiento a largo plazo. Este tipo de mantenimiento periódico y de costos de potenciación para sistemas financiados a través del Programa Ordinario deberían tener cabida en el proceso habitual del presupuesto, aprovechando plenamente el Servicio de gastos de capital. Para sistemas financiados a través de recursos extrapresupuestarios, debería incluirse como procedimiento que debe observarse estrictamente un cargo no recurrente a fin de afrontar los costos a más largo plazo, colocándose el “ingreso” en una cuenta de orden adecuada, conforme a lo previsto en el Servicio de gastos de capital. A este respecto, la disponibilidad de fondos para capacitar al personal de TI en nuevos sistemas y nuevas mejoras en los sistemas es una consideración importante y se diferencia de las necesidades ordinarias de capacitación debido a la rapidez en la evolución de la TI y a la tendencia de los proveedores de sistemas a modificar los productos a intervalos regulares.

1314. Está a punto de completarse un importante análisis de riesgo de la TI en la Sede de la FAO. Esta es una etapa fundamental a la que deberían seguir una gestión específica del riesgo y unas estrategias de mitigación. Sin embargo, la esfera de la TI con los factores de riesgo más elevados es actualmente la del entorno descentralizado, que no está cubierto por el proyecto. Esto constituye una grave deficiencia en las defensas de la Organización en el ámbito de la TI y la EEI recomienda una atención prioritaria a esta materia.

1315. Desde que se puso en funcionamiento el portal del Centro de información agraria mundial (WAICENT), la FAO ha experimentado dificultades para establecer y mantener normas sobre el desarrollo de aplicaciones de la web debido a la comunicación escasa y fragmentada entre los operadores de diferentes bases de datos, la División de Tecnología de la Información y los departamentos técnicos. El personal de TI afectado no ha hecho observar en medida suficiente las normas sobre el desarrollo de aplicaciones o el control de la calidad. En términos más generales, nunca se han desarrollado plenamente una fuerte gobernanza de la TI ni unas líneas de responsabilidad claras y congruentes, ni tampoco una autoridad y una rendición de cuentas con respecto a los sistemas de información. Estas cuestiones también deberían abordarse en la formulación de estrategias integradas que se necesitan urgentemente, pero que deben tener en cuenta las diferentes exigencias de las divisiones técnicas y de las aplicaciones administrativas.

1316. Los sistemas globales de presentación de informes sobre la gestión constituyen un medio para aumentar la transparencia y mejorar la adopción de decisiones. En la FAO existen tres sistemas de presentación de informes de gestión, a todos los cuales se accede desde Intranet³³⁶. Se ha reconocido que la presentación de informes sobre gestión en la FAO es deficiente³³⁷, y que ha quedado en segundo plano con respecto a la eficacia operativa de los sistemas de TI. En el informe mencionado se admite que no existe una concepción global de diseño ni una propiedad institucional de los sistemas de presentación de informes de toda la Organización, y que el banco de datos, si bien contiene buena información financiera, no ofrece una cobertura suficiente de todos los ámbitos de presentación de informes. Los Representantes Permanentes tienen acceso al

³³⁶ El Sistema de información sobre gestión, el Sistema de información sobre gestión del Programa de campo y la Red de información sobre las oficinas en los países.

³³⁷ IDWG on Cross Cutting Issues (Grupo de trabajo interdepartamental sobre cuestiones intersectoriales), Management Information Systems, Summary Note, octubre de 2005.

Sistema de información sobre gestión del Programa de campo, que al parecer es bien utilizado por los donantes del Fondo Fiduciario.

1317. Fuera de esto los Representantes Permanentes no tienen acceso a información sobre la gestión, a pesar de que sería fácil descargar el material pertinente de otras áreas de presentación de informes normalizados. Si el sitio web de la FAO para los Representantes Permanentes ofreciera información sobre gestión pertinente para sus necesidades, esto supondría un avance considerable de la FAO en el intento de responder a la demanda de mayor transparencia. Los otros dos sistemas estarían potencialmente en condiciones de proporcionar gran cantidad de información útil; sin embargo, a menudo contienen datos viejos e información de escasa calidad, aunque recientemente se ha introducido en el Sistema de información sobre gestión una serie de informes de síntesis actualizados. Una estructura de presentación de informes como la que utiliza el UNICEF podría constituir un modelo útil para la FAO.

1318. El sistema de planificación de recursos de empresa (ERP) básico de la FAO para las aplicaciones administrativas y financieras es el paquete e-Business de Oracle, mientras que en el PMA es SAP y en el FIDA Peoplesoft. La adopción de tres sistemas diferentes por los organismos con sede en Roma representa una gran oportunidad perdida de sinergias importantes, ahorros en los costos recurrentes y de capital, así como de incrementos colectivos de eficiencia³³⁸. En todo caso, al parecer las decisiones de emplear determinados sistemas fueron tomadas por los usuarios de forma independiente y no como parte de una política habitual de examinar el potencial de sinergia cuando se necesitan aplicaciones importantes. Los ahorros potenciales derivados de una cooperación más estrecha en el desarrollo de nuevos sistemas son considerables³³⁹. La Dependencia Común de Inspección (DCI) de las Naciones Unidas comunicó que el FMIP del PMA (su sistema de actividad financiera institucional con conectividad global) cuesta 37 millones de USD y que los costos de las aplicaciones financieras de Oracle de la FAO (fase I) han sido cercanos a los 28 millones de USD, con un gasto de otros 20 millones para la fase II³⁴⁰. Hasta que no se necesite una actualización importante de uno de los tres sistemas institucionales principales o hasta que no haya una nueva generación de sistemas de planificación de recursos institucionales, sólo podrán alcanzarse eficiencias relativamente menores en el campo de la TI dentro de los sistemas existentes de la Organización. Sin embargo, cuando tenga lugar la próxima actualización importante, debería existir un compromiso para la acción común en busca de tecnologías compartidas entre los tres organismos y para la puesta en marcha de una administración única de las nóminas.

1319. Existe la posibilidad de alcanzar una notable convergencia de procedimientos financieros entre los tres organismos durante la introducción de las NICSP, lo que facilitaría la transferencia de los tres sistemas financieros a una sola plataforma. También existe la posibilidad de una cooperación más estrecha en cuanto a infraestructuras de comunicaciones y en la compra de equipo físico informático y de periféricos. Lo que es seguro que las tecnologías de los sistemas ERP seguirán cambiando, y continuarán potenciándose y ofreciendo capacidades cada vez mayores. Los tres organismos, en el interés de la buena gestión y de una buena gobernanza, deberían formular una política común dirigida a asegurar que cualquier sistema ERP futuro sea adoptado por los tres.

1320. Mientras tanto, el paquete e-Business de Oracle posee el potencial de proporcionar un apoyo institucional eficaz a la FAO a lo largo de los próximos años. Durante ese período, la FAO debería ir en busca de la posibilidad de gestionar el sistema con más eficacia a través de su pertenencia a la Junta Asesora de Usuarios de las Organizaciones Internacionales (CABIO), un

³³⁸ En algunos campos, aunque sean de menor importancia, se han adoptado programas de TI comunes entre organismos de las Naciones Unidas. Por lo menos dos de los sistemas de la FAO (ATLAS y FAS) se han obtenido de otros organismos de las Naciones Unidas y PIREs se ha compartido con la OIT. Además, el código subyacente a FAOSTAT2 se ha compartido con el BIRF, las Naciones Unidas y la OCDE.

³³⁹ Siguiendo el ejemplo de la DCI.

³⁴⁰ Gestión de la información en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: sistemas de información para la gestión, JIU 2002/9, Cuadro 5, 2002.

grupo de usuarios integrado por otras organizaciones internacionales que utilizan sistemas ERP de Oracle, es decir, eBS de Oracle y Peoplesoft (p. ej. OIT, OMS, PNUD y FIDA). Las seis organizaciones de las Naciones Unidas que emplean SAP ya han constituido un grupo similar³⁴¹. El trabajo conjunto hará que los programadores sigan siendo responsables por el mantenimiento actualizado del sistema sobre la tecnología Oracle y proporcionará una voz más efectiva cuando sea necesario plantear problemas a Oracle. Los esfuerzos conjuntos pueden servir de foro a fin de crear una gestión rentable, de la misma manera que cuando sea preciso aplicar las nuevas NICSP o cuando se señalen problemas de actualización.

1321. La FAO ha intentado constantemente incluir las oficinas en los países en todos los aspectos de la planificación de las TI, pero hay graves deficiencias por lo que respecta al apoyo de la Sede a los sistemas, una vez instalados. Además, las visitas a los países de la EEI confirmaron una pauta constante de seguridad inadecuada en los sistemas informáticos de las oficinas de los países, lo que posiblemente plantee problemas en el futuro.

1322. Por último, las oficinas de campo no acceden directamente al sistema financiero de la institución, lo que les dificulta la visión de sus datos. El registro de las compras (en moneda distinta de la local) realizadas por las oficinas de campo lo introducen dos personas distintas en dos sistemas distintos. La Organización está ocupándose de estas cuestiones en sus últimos proyectos de mejora del sistema. Sin embargo, hasta que este aspecto se resuelva existe un riesgo de incoherencia en los datos y hay redundancia en el trabajo de un grupo, además de que el proceso no resulta rentable.

OTRAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN

Compras y servicios de contratación

1323. La eficiencia de una operación de compra puede medirse por comparación del costo y de los tiempos de entrega. Los datos comparativos de este género no se encuentran disponibles en la FAO. Como resultado de ello, ha sido difícil medir el rendimiento de la función de compra. La base de datos Oracle no permite un seguimiento de las entregas o una evaluación de la rentabilidad. De hecho, los sistemas manuales que existieron en el pasado proporcionaban mejor información a este respecto. Los oficiales de compras de la FAO expresaron la opinión en las entrevistas de la EEI de que más delegaciones de autoridad³⁴², incluidos los límites de licitación, darían lugar a importantes aumentos de eficiencia. Sin embargo, se trata de una cuestión relacionada con consideraciones más amplias sobre el alcance de la delegación en la FAO³⁴³ y el modo de administrarla. El Auditor Externo y el informe Volcker de las Naciones Unidas examinaron la administración realizada por la FAO del programa de Petróleo por Alimentos en Iraq y no hallaron problemas fiduciarios importantes. Esto demuestra que los complejos y costosos controles de la FAO también suponen ventajas, dados los problemas que se plantearon en otras instituciones de las Naciones Unidas y en administraciones nacionales, y el hecho de que fue el mayor programa que la FAO haya administrado nunca.

1324. Existen cuestiones ligadas a las compras que han de considerarse en un marco normativo y técnico más general. La contracción en el Programa de Campo de la FAO, combinada con el destino de personal en el exterior, ha disminuido el número de personal en la Sede asignado al apoyo de operaciones complejas de compra³⁴⁴. Al mismo tiempo, el porcentaje de compras de la FAO para emergencias ha crecido considerablemente. Según se ha discutido en varias

³⁴¹ Información verbal recibida de la UNICEF.

³⁴² Recientemente se ha incrementado la delegación de autoridad para las compras, si bien en medida algo modesta. Véase el Boletín 2006/19 del Director General.

³⁴³ Parece que el servicio de auditoría está examinando la manera en que debería involucrarse en el proceso de licitación.

³⁴⁴ También el Auditor Externo formuló observaciones sobre esta cuestión en 2005 - recomendación 33, documento C 2005/5B.

evaluaciones³⁴⁵, estos cambios, junto con la lentitud en los procedimientos, están creando un problema que podría dañar seriamente la credibilidad de la FAO. Como parte de los preparativos para la influenza aviar, se pusieron en marcha nuevas delegaciones de emergencia, pero no se habían aplicado en el momento en que se redactó el presente informe, lo que supone otra indicación de la cultura reacia a la asunción de riesgos en la FAO.

1325. Los contratos negociados por los servicios de compra cubren las obligaciones adquiridas con empresas comerciales. Las cartas de acuerdo se han concebido para cubrir las obligaciones con entidades sin fines de lucro. La Oficina Jurídica ha declarado que “Las cartas de acuerdo se crearon para proporcionar marcos contractuales válidos en casos en que otros instrumentos disponibles en la FAO no eran adecuados para las clases de actividades que debían realizarse y para los que no resultara practicable un proceso competitivo.”³⁴⁶ Las cartas de acuerdo estaban destinadas al empleo exclusivo en el país donde se realizaran operaciones. Sin embargo, con la excepción de los pedidos de escaso valor y de los artículos patentados, todos los grandes pedidos comerciales deben licitarse internacionalmente. Por esta razón las cartas de acuerdo se han extendido cada vez más a otras situaciones, aunque su concepción sigue orientada a la noción original de un país.

1326. Las cartas de acuerdo han constituido un problema especial en las situaciones de emergencia o en zonas con dificultades de orden público. Estas situaciones requieren respuestas específicas y prácticas a fin de facilitar asistencia o suministros a través de mecanismos complejos con redes locales. La prestación de asistencia requiere una adaptación creciente de las políticas de la FAO a fin de afrontar unas estructuras no convencionales de suministro. Los problemas principales consisten en que la FAO se ve imposibilitada de establecer contratos fácilmente con empresas comerciales o semicomerciales pequeñas, que todos los mecanismos para la entrega de efectivo exigen personal de la FAO (en contraste a menudo con las necesidades de las situaciones de emergencia) y que los límites establecidos con respecto a las transacciones en efectivo sobre el terreno no son realistas. También existen, por ejemplo, fundaciones filantrópicas privadas en los Estados Unidos de América que estarían dispuestas a ser asociadas de la FAO, pero que no pueden serlo, ya que no existen instrumentos adecuados de políticas a fin de responder con flexibilidad a sus requisitos legales específicos.

1327. Los controles previos sobre las cartas de acuerdo son considerables. Para las cartas de acuerdo por un valor superior a los 200 000 USD, en algunos casos se necesitan hasta 15 firmas antes de la aprobación del Director General, incluyendo un examen previo de la Auditoría. Se necesita un cuestionario sobre “diligencia debida” y debe recabarse la aprobación de un Subdirector General con el fin de tomar contacto con la institución de que se trate, independientemente de su posición local o internacional. El personal del Centro de Servicios Compartidos tiene que comprobar que cada párrafo de una carta de acuerdo se ajuste a la redacción exigida. Esto constituye un proceso muy largo y trabajoso. La aplicación actual de las cartas de acuerdo como forma de contratación no va en apoyo de las alianzas eficaces. Las cartas de acuerdo exigen la adhesión exclusiva a la perspectiva de la FAO, no prevén fácilmente el cambio en los planes de trabajo y no prevén la posibilidad (razonable) de que las instituciones asociadas puedan necesitar recibir una parte de los costos en forma de gastos generales con el fin de cubrir sus propios gastos. Una última crítica a las cartas de acuerdo es que, en todos los casos en que superan los 50 000 USD, se exige un estado de cuentas comprobado³⁴⁷, lo que puede resultar bastante oneroso y costoso para la organización beneficiaria.

³⁴⁵ Véase, por ejemplo, “Potenciar los medios de vida a través de la seguridad alimentaria y nutricional en los países vulnerables del SADC”, 2006; Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico, 2007, y Evaluación multilateral de la campaña 2003-05 contra la langosta del desierto 2003-2005, 2006.

³⁴⁶ Examen marco de las cartas de acuerdo de la FAO, informe de auditoría, 2002.

³⁴⁷ La necesidad de alguna flexibilidad en este requisito se ha aceptado en principio, pero sigue pendiente de conversión en una práctica habitual.

1328. Los memorandos de entendimiento son instrumentos concebidos para llegar a mecanismos de cooperación con otras instituciones. No hay una política general que reglamente los memorandos de entendimiento y, en gran medida, éstos reflejan lo que exige la FAO a la organización asociada³⁴⁸. Sin embargo, los asociados de la FAO consideran que los memorandos de entendimiento son instrumentos complejos y burocráticos que imponen restricciones operacionales a sus propias actividades.

1329. Estas cuestiones se destacaron en las evaluaciones realizadas por la FAO sobre el tsunami³⁴⁹, la influenza aviar³⁵⁰ y la lucha contra la langosta³⁵¹, donde se subrayaron los obstáculos para un cumplimiento eficiente y para la eficacia. El Comité del Programa de la FAO ha abordado estas preocupaciones y el Consejo las ha suscrito; recientemente ha encargado una evaluación de los procesos con el fin de analizar la naturaleza de las dificultades operacionales y de los riesgos asociados con cualquier cambio de procedimiento³⁵².

1330. El Economato y la Cooperativa de Crédito prestan servicios auxiliares (no básicos) destinados al personal. El examen de su gestión o en su eficacia, estaba fuera del ámbito de la EEI. No obstante, ambos servicios quedan bajo la autoridad de AF y son de interés para la EEI en la medida en que no reembolsan todos los costos indirectos de gestión y supervisión que acarrearán. La auditoría de la contabilidad del Economato y la de la Cooperativa de Crédito son realizadas tanto por auditores internos como externos, y el Auditor Externo ha propuesto que se consuma menos tiempo en actividades de auditoría³⁵³.

1331. La FAO tiene una de las pocas cooperativas de crédito en el sistema de las Naciones Unidas que forman parte integrante de la Organización y cuyo personal está, por tanto, compuesto por funcionarios internacionales. Es distinta de las cooperativas de crédito que funcionan en el marco jurídico del país anfitrión, ya que no es parte de un sistema bancario nacional ni puede ofrecer la gama completa de servicios que generalmente se encuentran en otras entidades; se trata, en realidad, de una entidad de ahorro. A fin de ofrecer unas tasas de ahorro atractivas aprovecha el hecho de disponer de personal contratado según las condiciones de la FAO, cuyos salarios están exentos de impuestos. Sin esa ventaja, no resultaría competitiva con otras instituciones financieras. Por esta razón, es necesario relacionar estrechamente la Cooperativa de Crédito con la FAO. Sin embargo, en su funcionamiento se dan algunas contradicciones. Los activos pertenecen a los miembros, que asumen los riesgos, pero la Cooperativa rinde cuentas a la Administración de la FAO. Sus funcionarios están sometidos a las condiciones de contratación impuestas por la FAO y se consideran candidatos internos a efectos de la cobertura de vacantes, aunque este aspecto podría tener repercusiones en las relaciones con los clientes. La auditoría interna de este servicio la realiza la Oficina del Inspector General, pero los funcionarios de la Auditoría pueden ser y son miembros de la Cooperativa de Crédito, lo que podría plantear conflictos de interés.

El Servicio de Seguridad

1332. En el examen de referencia de 1989 se recomendaba la reducción del Servicio de Seguridad y que se experimentara la externalización como alternativa a la contratación directa. Posteriormente y en respuesta a una mayor atención a los temas de seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas, el presupuesto de seguridad se ha protegido y se ha autorizado un incremento. Gran parte de éste (cerca del 47 %) se destina a la seguridad de las oficinas sobre el

³⁴⁸ Por citar a la Oficina Jurídica: “la expresión ‘memorando de entendimiento’ se refiere sobre todo a nuestras propias prácticas, generalmente aceptadas por la otra parte.”

³⁴⁹ Evaluación en tiempo real de las operaciones de emergencia y rehabilitación de la FAO en respuesta al terremoto y al tsunami del Océano Índico, 2007.

³⁵⁰ Proyecto de primera evaluación en tiempo real acerca del trabajo de la FAO en la influenza aviar altamente patógena, 2007.

³⁵¹ Evaluación multilateral de la campaña 2003-05 contra la langosta del desierto, 2006.

³⁵² CL 132/11 párr. 34.

³⁵³ Informe del Auditor Externo para el ejercicio económico 2000-2001, documento CL2003/5, 2003.

terreno. En la actualidad, da la impresión de que la FAO tiene mucho personal de seguridad en la Sede con respecto a los términos de comparación en las Naciones Unidas, especialmente si se considera el criterio del número de edificios (véase el Cuadro 8.12).

Cuadro 8.12: Personal interno de seguridad con respecto al número de edificios

Organización	Plantilla de seguridad incluidos los supervisores directos	Número de edificios separados	Proporción de personal de seguridad y número de edificios
FAO	43	1	1:4
UNESCO	59	2	1:3
OMS	18	1	1:2
OCDE	25	2	1:1
PMA	24	2	1:1
FIDA	22	2	1:1

1333. En todo el sistema de las Naciones Unidas existe una preferencia clara por el personal de seguridad interno, pero no se trata de una tendencia uniforme. Por lo menos dos organismos de las Naciones Unidas examinadas tenían una combinación de servicios externalizados e internos, manteniendo la supervisión en el seno de la institución. Quizás resulte instructiva la experiencia de la OCDE. En 2000 consideró que la seguridad debía constituir una función interna³⁵⁴, pero posteriormente ha decidido que resulta más rentable subcontratar parte de la labor de seguridad. El PMA acostumbraba a tener subcontratado parte de su servicio de seguridad, pero lo ha internalizado de nuevo. El FIDA tiene una parte del trabajo subcontratado pero, ha mantenido una parte en el seno de la institución con el fin de disponer de suficiente personal de seguridad con conocimientos de idiomas. Aparte del costo, la subcontratación tiene las ventajas de la flexibilidad a fin de cubrir las ausencias y las vacaciones. Esta situación aconseja que vuelva a examinarse la recomendación del examen de referencia de 1989 a fin de determinar si no podría resultar rentable para la FAO un incremento de la flexibilidad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1334. El análisis que precede conduce a que la EEI formule las conclusiones siguientes en cinco áreas generales.

1335. En primer lugar, puede decirse en favor de la Organización y de sus Miembros que han reconocido la importancia de alcanzar ahorros por eficiencia en la esfera de administración, así como en los programas técnicos. También se puede elogiar a la FAO por adoptar algunas iniciativas positivas, tales como cuantificar los ahorros a lo largo de los años y establecer un nuevo marco para captar las eficiencias. Sin embargo, aunque la administración de la FAO funciona muy bien a la hora de aplicar los reglamentos y los procedimientos aprobados de la Organización, esto se consigue a través de unos elevados costos de transacción que se traducen en altos costos directos y costos ocultos adicionales a través de la transferencia de tareas administrativas de las divisiones administrativas a los FAOR, los departamentos técnicos y las oficinas descentralizadas. El sistema administrativo también se caracteriza por una multitud de exigencias de controles previos y posteriores, una ausencia general de enfoque hacia el cliente en los sistemas administrativos, bajos niveles de delegación de autoridad con respecto a las organizaciones de referencia y sistemas que perciben la gestión de los recursos humanos en términos tecnocráticos y no estratégicos.

³⁵⁴ Véase *Administration of International Organisations*, Davies, 2002, página 378.

1336. En segundo lugar, como también resulta claro en el Capítulo 3, la administración de la FAO ocasiona efectos negativos importantes en la labor técnica de la Organización y su imagen externa. Refuerza una cultura institucional intrínsecamente contraria al riesgo. El personal técnico y los FAOR pasan un tiempo desproporcionado intentando satisfacer requisitos administrativos y superar obstáculos burocráticos en asuntos como la contratación de consultores con las competencias necesarias en el momento oportuno. El mantenimiento de las necesarias competencias técnicas del personal también se hace más difícil por la rigidez en los sistemas administrativos y de recursos humanos, así como por la inadecuada planificación del perfeccionamiento profesional para el personal.

1337. En tercer lugar, más arriba se han resumido algunas medidas adoptadas recientemente a fin de aumentar la delegación de autoridad. Aunque éstas tendrían que resultar útiles, se precisarían muchos más pasos y medidas mucho más ambiciosas a fin de que la FAO pase a ser la clase de organización dinámica y ágil que se precisa para afrontar los retos del nuevo contexto del desarrollo resumido en el Capítulo 2. Planteamientos relativamente modestos y graduales no permitirán lograr lo que se necesita. Se requerirá un planteamiento mucho más sistémico, completamente radical, basado en el principio de subsidiariedad³⁵⁵ y dirigido a obtener un cambio en la cultura de la institución.

1338. En cuarto lugar, la situación financiera actual de la FAO es muy grave. Se observa una crisis de liquidez y una insuficiencia de reservas y provisiones. El problema de liquidez o de flujo de fondos ha ido agravándose constantemente, forzando a la Organización a endeudarse en cantidades cada vez mayores. Esto se debe principalmente al calendario de llegada de los pagos correspondientes a cuotas asignadas por parte de los Miembros. La situación es insana e insostenible. La solidez financiera de la FAO a largo plazo exigirá nuevos planteamientos y apoyo financiero de los Miembros, así como un enfoque más sistemático e institucionalizado ante la gestión del riesgo financiero.

1339. En quinto lugar, la FAO ha consagrado importantes recursos adicionales a las tecnologías de la información en términos tanto relativos como absolutos y ha realizado loables progresos en este terreno en los últimos años. Las nuevas inversiones continúan. Sin embargo, hay muchos problemas de gravedad. La ausencia de una coherencia general ha conducido a una fragmentación innecesaria y costosa de los sistemas en toda la Organización y a una división de tareas innecesariamente burocrática entre el desarrollo y el mantenimiento de sistemas. No existe un inventario actualizado, lo que reduce la capacidad para desarrollar estrategias y políticas. Tampoco hay un protocolo para registrar los cambios en los sistemas. Más en general, es necesario reforzar la gobernanza de la TI. El imperativo de un riguroso análisis de riesgo, si bien se encuentra ahora muy avanzado, está pendiente de conclusión.

1340. Estas conclusiones generales conducen a una serie de recomendaciones.

Recomendaciones generales

1341. La ausencia de una rendición de cuentas personal, de transparencia y de confianza en la administración de la FAO lleva a elevados costos directos e indirectos, incluidos los relacionados con una cultura institucional contraria al riesgo. Sin un cambio fundamental en la cultura institucional de la FAO (véase el Capítulo 6), la Organización no puede esperar transformarse en la organización portadora de saberes eficiente y eficaz que desea ser ni resultar verdaderamente adecuada para el siglo XXI. Las recomendaciones que se resumen a continuación pueden contribuir a un cambio de este tipo, pero, como sucede con todos los programas de cambio en la cultura institucional, un liderazgo fuerte desde la cúspide será fundamental.

³⁵⁵ El principio de subsidiariedad es aquel según el cual en un asunto sólo participa un nivel superior de autoridad si no puede resolverse adecuadamente en un nivel inferior.

Recomendación 8.1:

1342. Debería emprenderse un examen general exhaustivo de todos los aspectos de la gestión y la administración de los recursos humanos y financieros de la Organización. El examen debería guiarse por los siguientes elementos:

- a) Sustanciar la propuesta de reforma del Director General en el sentido de consolidar e integrar funciones administrativas básicas con una perspectiva única en cuanto a políticas y una sola línea de autoridad clara.
- b) Modernización de la División de Gestión de Recursos Humanos de manera que pase a ser más bien un aliado estratégico que elabora estrategias de recursos humanos, asesora y apoya a los niveles superiores de la Administración, que un facilitador de procesos.
- c) El grado máximo de racionalización y simplificación posible de los reglamentos y procedimientos.
- d) Delegación de autoridad basada en el principio de subsidiariedad.
- e) Un desplazamiento importante de la realización de controles previos a la de controles posteriores.
- f) Incentivos para alentar, reconocer y recompensar la iniciativa y el rendimiento tanto en el plano colectivo como en el individual.
- g) Basar los procesos administrativos y los servicios de apoyo en una orientación hacia el cliente.

1343. El examen debería contar con la intermediación de un organismo externo contratado expresamente al efecto y especializado en análisis institucional y cambio cultural. El proceso seguido debería realizarse en plena consulta con el personal y la Administración, buscando opiniones y orientaciones, y dando lugar a la asunción de responsabilidades a lo largo de todo el proceso. A efectos orgánicos, administrativos y de coordinación, el organismo externo debería rendir cuentas ante el Director General Adjunto o una Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación reformada en la Oficina del Director General (según se expone en el Capítulo 6), o bien al Grupo de la Reforma. No debería rendirlas específicamente, ante el Departamento de Servicios a la Organización propuesto, ya que ello podría suponer conflictos de intereses. Uno de los resultados del examen debería ser proporcionar un objetivo limitado en el tiempo para importantes mejoras en la eficiencia administrativa. El objetivo en cuestión debería cuantificar las mejoras que pueden realizarse en términos monetarios (es decir, en forma de reducciones presupuestarias) y las que proporcionan mejoras indirectas reduciendo los costos "ocultos" de la administración en beneficio de la realización del programa.

Recursos humanos

1344. Los principios expuestos en la Recomendación 8.1 suponen un mayor grado de comunicación entre la función de recursos humanos y la Administración superior. Es necesario un marco estratégico para la gestión de recursos humanos a fin de comprometer conjuntamente a la Administración superior y a la División de Recursos Humanos en la realización de objetivos esenciales en relación con los recursos humanos. Como parte de esto, será necesario convencer al personal de que existe una verdadera correspondencia entre los incentivos y un rendimiento superior. Con tales fines, la EEI recomienda lo siguiente:

Recomendación 8.2:

1345. **Marco para las políticas:** la EEI recomienda que la contratación, el perfeccionamiento profesional y los criterios de promoción se armonicen en un marco único más coherente para las políticas de recursos humanos. En él también se debería prestar atención al perfil de edades de los empleados de la FAO, a fin de asegurar una renovación continua de la Organización mediante la contratación de empleados más jóvenes. En la preparación de este marco, y de acuerdo con la aceptación por parte de la Administración de la FAO de la necesidad de tener en cuenta la experiencia de campo y regional al seleccionar los puestos de nivel superior, la FAO debería aplicar la recomendación formulada por la Evaluación Independiente relativa a la **rotación** del

personal técnico³⁵⁶ (que ya ha aceptado en términos generales). Su finalidad consiste tanto en asegurar unos vínculos eficaces entre la Sede y las oficinas descentralizadas como en servir de catalizador para el perfeccionamiento de las competencias del personal. Más específicamente, la EEI recomienda una nueva política por la cual, en el plazo de los próximos dos años, la práctica general sea que todos los puestos de Representante de la FAO se cubran por rotación. Esta política deberá desarrollarse en plena comunicación y consulta con el personal de la FAO incluidas, cuando proceda, las asociaciones del personal.

Recomendación 8.3:

1346. **Las modalidades de contratación** deberían concebirse para responder al contexto en rápido cambio en el cual la FAO trabaja incrementando la flexibilidad a fin de responder a las variaciones en los requisitos de competencia técnica y ubicaciones geográficas, a la vez que también se proporciona a los clientes de la FAO la mayor calidad posible de la manera más eficaz en cuanto a costos. Ello siempre debe realizarse en el marco de recursos humanos reglamentado por la Comisión de Administración Pública Internacional, el Tribunal de la Organización Internacional del Trabajo y las prácticas nacionales. En particular, la EEI recomienda lo siguiente:

- a) De la misma forma que los contratos del personal de plantilla constituyen un conjunto sencillo de tres tipos de contratos con responsabilidades progresivamente mayores, debería elaborarse un conjunto similar para los otros empleados. Se podría contemplar un modelo de contrato basado en los honorarios, sin prestaciones y con una determinación transparente de las variaciones en los honorarios, que pudiera delegarse plenamente en las divisiones. Tales contratos podrían tener unos parámetros graduados de tiempo y costos en relación con la longitud del contrato previsto, con la posibilidad de prórrogas razonables para responder a novedades imprevistas pero desincentivando en forma efectiva la concesión de constantes prórrogas;
- b) Una evolución hacia un mayor recurso a los contratos de disponibilidad³⁵⁷, que ahora debería acelerarse considerablemente. Si la Organización hiciera un uso mayor de contratos de disponibilidad, la necesidad de continuidad y memoria institucional exigiría un equilibrio adecuado entre esa modalidad y el personal a tiempo indefinido. Sin embargo, parece que no hay duda de que un empleo mucho mayor de los contratos de disponibilidad tendría grandes ventajas. Al mismo tiempo, este tipo de contratos podría en ocasiones constituir la base para relaciones laborales a largo plazo.
- c) La dotación de recursos financieros para otorgar a la Administración mayor flexibilidad en la realización de cambios proactivos en la plantilla a fin de asegurar competencias, de ajustar las competencias a las prioridades de los programas y de abordar la persistencia en la falta de rendimiento. Debería examinarse la posibilidad de financiar este aspecto como un porcentaje de los costos de personal (p. ej. un 5 %) colocado en un fondo separado. Dependiendo de los resultados y requisitos resultantes de un nuevo marco estratégico (según se recomienda en el Capítulo 7), también se debería considerar la posibilidad de que los Miembros financiaran un programa especial no recurrente de realineación institucional.
- d) Al mismo tiempo, la FAO debería ayudar a comenzar el trabajo en el seno del sistema de las Naciones Unidas para una profunda reforma del sistema de relaciones laborales de las Naciones Unidas, que ha llevado a una combinación ineficiente e injusta de personal con nombramientos de corta duración muy inseguros y de personal excesivamente protegido con contratos indefinidos.

1347. Además, la EEI recomienda que se modifiquen las bandas de retribución de la FAO para consultores con el fin de que la Organización adquiera una auténtica competitividad y quede

³⁵⁶ Recomendación 9, párrafo 190.

³⁵⁷ Los contratos de disponibilidad permiten el acceso rápido a conocimientos especializados, al calificar previamente a las personas y celebrar después acuerdos de servicio por contrato a cambio de unas tarifas concertadas con un mecanismo de anticipo de honorarios o de disponibilidad, a menudo por un número especificado de días al año.

alineada con los niveles del mercado. Unas bandas de retribución mejores darán lugar a contratos más sencillos, eliminando los beneficios no financieros y llevando a una delegación más efectiva.

1348. De modo similar, la EEI recomienda que se introduzcan unas condiciones más abiertas y unos procedimientos más sencillos para el pago a ex funcionarios de la FAO, de las Naciones Unidas y a otros jubilados de honorarios basados en el mercado. Deberían mantenerse los límites de tiempo para los jubilados de la FAO que trabajen para la Organización y debería existir un requisito, aplicado estrictamente sin excepciones, de que los jubilados observen un paro de seis meses con posterioridad a su último día de servicio antes de volver a trabajar en cualquier tipo de empleo. Los jubilados de otros empleadores y los consultores de más de 62 años deberían ser contratados sin más según los salarios del mercado.

Recomendación 8.4:

1349. **Contratación de personal:** Deberían establecerse niveles de responsabilidad claros para la contratación; se debería asignar a los Directores de División de la responsabilidad de seleccionar el personal de Servicios Generales, y a los Subdirectores Generales la de seleccionar a los funcionarios profesionales y a los profesionales de contratación nacional. El Director General tendría que seguir seleccionando y nombrando a los funcionarios de la categoría de Director y a los FAOR. La División de Gestión de Recursos Humanos debería tener asignada la responsabilidad, en el proceso de selección relativo a todos los puestos de grado P4 o superior, de asegurar la preparación y aplicación de perfiles de competencia precisos, así como la realización de las comprobaciones de referencias y antecedentes adecuadas.

Recomendación 8.5:

1350. **Equilibrio geográfico y equilibrio de género:** El Director General debería seguir teniendo la responsabilidad general de la consecución de estos equilibrios, pero dentro de un marco más inclusivo de responsabilidades delegadas. A estos efectos, se debería requerir a los Subdirectores Generales o sus equivalentes que cumplieran unos objetivos generales fijados sobre una base regional amplia (para el equilibrio geográfico)³⁵⁸ y el objetivo de la FAO a medio plazo de un 35 % para el equilibrio de género, junto con un objetivo altamente prioritario de llegar a un 35 % de mujeres en puestos de dirección y de FAOR. Se debería informar cada trimestre de la situación de cada Departamento al Director General, poniendo de manifiesto el progreso acumulativo anual³⁵⁹. Se debería encargar específicamente a la División de Gestión de Recursos Humanos que apoyara este esfuerzo desarrollando una oferta de candidatos adecuados, alentando a los candidatos principiantes apropiados que cuenten con un potencial a largo plazo (p. ej. a través del programa de profesionales asociados) y a través de misiones selectivas de contratación y de promoción.

1351. También con miras a un mayor equilibrio de género, la EEI aprueba el plan de acción sobre el género en los recursos humanos que se está preparando actualmente, particularmente su insistencia en los planteamientos integrados ante la contratación y la retención de funcionarias con políticas tales como favorecer el equilibrio entre el trabajo y la vida privada.

Recomendación 8.6:

1352. Gestión del rendimiento:

- a) La EEI apoya la orientación general de la nueva evaluación del rendimiento establecida por la División de Gestión de Recursos Humanos, particularmente su insistencia en el perfeccionamiento del personal. Sin embargo, EEI recomienda especialmente que no se introduzca en forma gradual como se tiene la intención de hacer, sino que se aplique plenamente y tan rápido como sea posible. Durante la fase inicial de aplicación es posible

³⁵⁸ Sobre la base de los actuales puntos intermedios de los objetivos por bandas, los objetivos generales podrían ser del 13 % para África, el 21 % para Asia, el 31 % para Europa, el 11 % para América Latina, el 6 % para el Cercano Oriente, el 13 % para América del Norte y el 5 % para el Pacífico Sudoccidental.

³⁵⁹ La Auditoría llegó a una conclusión similar en su informe sobre la contratación del personal profesional.

que se requieran algunos ajustes y apoyo adicional para los supervisores. No obstante, un sistema de evaluación del rendimiento ha sido algo pendiente en la FAO durante muchos años y no debería retrasarse más. También es básico para el éxito de la gestión basada en resultados en la Organización.

- b) De acuerdo con las mejores prácticas recientes, la EEI recomienda que la evaluación del rendimiento comience en el nivel más alto con el Director General, el Director General Adjunto y los Subdirectores Generales. Los órganos rectores deberían fijar objetivos de rendimiento de la institución y las realizaciones del Director General se deberían evaluar en relación con tales objetivos, informándose de ellas a los órganos rectores, así como de las de otros funcionarios de alto nivel.
- c) Se debería evaluar a los administradores en relación con su capacidad para llevar a cabo evaluaciones de rendimiento tanto en términos cuantitativos como cualitativos, incluyendo la clasificación del personal en diferentes categorías de rendimiento. Se necesitará una capacitación general en gestión del rendimiento para todos los directivos, comenzando por el Director General y siguiendo con los demás.
- d) La evaluación de los Representantes de la FAO debería ser un proceso de doble sentido, de acuerdo con el principio del examen colegiado. Los FAOR elegidos también evaluarían a sus colegas de la Sede, y en particular a los Directores de las Divisiones que se encargan de brindarles servicios.
- e) El rendimiento escaso debería afrontarse en primer lugar a través de una capacitación apropiada. Posteriormente, deberían reservarse en un fondo común cantidades específicas equivalentes a una proporción de los gastos de personal habituales para ceses en el servicio por acuerdo mutuo y para ceses por casos de fuerza mayor, cuando fuera necesario.

Recomendación 8.7:

1353. **Incentivos para el personal:** Se debería estudiar la posible introducción en la FAO, de manera experimental y con un bajo costo, de una propuesta de incentivos financieros limitados, quizás en la línea del sistema que aplica en la actualidad la Asociación Europea de Libre Comercio (véase el Recuadro 8.4). En ausencia de un sistema de recompensa económica, la EEI recomienda la introducción de una serie de incentivos no económicos (p. ej. premios al mérito, oportunidades especiales de aprendizaje, permisos sabáticos parciales, etc.) para la excepcionalidad en el rendimiento. Por supuesto que es necesario vincular este aspecto con el sólido sistema de evaluación del rendimiento anteriormente señalado.

Recuadro 8.4: El sistema de ahorro presupuestario de la AELC

Si un administrador de programa puede alcanzar todos sus resultados propuestos, adecuadamente medidos, y al mismo tiempo puede hacerlo con ahorros presupuestarios, entonces los ahorros pueden reasignarse a un ejercicio presupuestario posterior. De estos ahorros, un 75 % vuelve a la Organización, bien para reasignación o como parte de un excedente financiero de final de año, y el administrador puede redistribuir el 25 %. El administrador puede redistribuir estos ahorros de dos maneras: bien pueden volver a utilizarse para objetivos programáticos específicos que la unidad pertinente desea obtener y que no fue posible alcanzar en el contexto del presupuesto original, bien pueden pagarse pequeños suplementos al personal en agradecimiento por el éxito de la unidad en la consecución de sus objetivos dentro de los objetivos presupuestarios. Si se toma como ejemplo la experiencia del Banco Mundial, unos pequeños suplementos de entre 500 y 1000 USD pueden tener efectos muy positivos en el personal.

1354. Asimismo, debería alentarse mucho más no solo la rotación, sino también la movilidad lateral. Se debería identificar al personal de alto rendimiento y se deberían aplicar a dicho personal métodos de promoción acelerada.

Recomendación 8.8:1355. **Capacitación:**

- a) Incrementar los recursos globales para capacitación en la FAO, que siguen siendo relativamente escasos para una institución basada en el conocimiento.
- b) El apoyo a la capacitación que se brinda en la FAO asigna una importancia desproporcionada a los idiomas y las técnicas básicas de oficina (que pueden suponerse adquiridas en el momento de la contratación). Debe encontrarse un equilibrio más adecuado entre estos aspectos y otros como el desarrollo de la gestión basada en resultados, actividades técnicas y de apoyo a los proyectos (incluido el análisis de género), la gestión eficaz de los procesos administrativos y operacionales, y la capacitación para las tareas de dirección. La EEI recomienda especialmente inversiones importantes en capacitación para la gestión a fin de dotar a los directores de la FAO con técnicas de dirección y las capacidades requeridas a fin de responder con flexibilidad ante las circunstancias nuevas y cambiantes a que se enfrenta la Organización.
- c) Si se distribuyen asignaciones de capacitación, se deberían tener en cuenta los montos en dólares por profesional y funcionario de Servicios Generales en toda la FAO y no tomar como base la nómina en dólares para cada oficina, lo que perjudica mucho a los departamentos menores y en particular a los FAOR. Al mismo tiempo, debería mantenerse, no obstante, una asignación central de capacitación a fin de asegurar que se abordan las necesidades de capacitación más prioritarias sobre una base institucional y estratégica.

*Administración***Recomendación 8.9:**

1356. Se hacen las siguientes recomendaciones específicas:

- a) La presidencia de los comités de gestión de la FAO en el campo administrativo debería corresponder a Subdirectores Generales o a funcionarios de grado D2. Estos comités deberían ser dotados de la capacidad de tomar decisiones, si bien tendrían que remitir, por supuesto, las cuestiones de importancia estratégica a la Administración superior. De acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el de delegación efectiva, la Oficina del Director General solo tendría representación en estos comités con carácter excepcional.
- b) Destacar a un oficial administrativo a cada Departamento para la resolución de los problemas administrativos, para apoyar y capacitar al personal de Servicios Generales del Departamento ocupado en asuntos administrativos y, más en general, para estimular y asegurar unos planteamientos orientados al cliente en relación con las divisiones técnicas. Esto debería realizarse de forma equilibrada, por ejemplo, los departamentos pequeños podrían compartir inicialmente un oficial de apoyo. Las experiencias tendrían que ser posteriormente objeto de evaluación con el fin de determinar si no debería destacarse más personal o si no debería ponerse término a la situación.
- c) Evaluar el éxito de la reubicación de funciones del Centro de Servicios Compartidos, sobre la base de la satisfacción del “cliente” y de consideraciones de eficiencia, antes de trasladar nuevas funciones.

Recomendación 8.10:1357. **Compras y servicios conexos:**

- a) Deberían elaborarse dos políticas de compras diferentes para el apoyo, respectivamente, a la primera y a la segunda fase de la respuesta de emergencia, centrándose en los controles *a posteriori* y tolerando un nivel superior de riesgo para las respuestas de primera fase.
- b) Con asesoramiento de la Oficina Jurídica, deberían elaborarse una política y un sistema más flexibles para las cartas de acuerdo con las organizaciones asociadas, utilizando una presentación común con opciones normalizadas para los usuarios. El Director de la División de Servicios Administrativos (o su sucesor en caso de cambios orgánicos)

debería disponer de autoridad delegada a fin de aprobar una proporción adecuada de las principales cartas de acuerdo. La aprobación para el registro de asociados en cartas de acuerdo debería delegarse a los directores de división a partir de una medición de la evaluación del riesgo a fin de decidir los flujos adecuados de la financiación anticipada. Se deberían eliminar los controles previos a la auditoría (véase el capítulo 6).

- c) Los Directores de División deberían tener autoridad para aprobar los viajes, facilitando con ello la rápida adopción de decisiones con el fin de obtener ahorros para la FAO. Las pruebas de compra para los billetes de adquisición individual deberían simplificarse (es decir, se debería exigir una sola prueba de adquisición, el recibo del billete, y no también la información de la tarjeta de crédito, como se pide ahora). También deberían simplificarse los controles sobre los comprobantes de viaje.

Tecnología de la información

Recomendación 8.11:

1358. La EEI apoya el concepto de un oficial jefe de TI y la consolidación de todas las funciones de TI en una División (la División de Tecnología de la Información, véase el capítulo 6), bajo la autoridad de dicho oficial. La División incorporaría las actividades de desarrollo de los sistemas de TI, incluida la programación de los sistemas institucionales³⁶⁰ y las siguientes tareas:

- a) la planificación a largo plazo de la TI;
- b) las aplicaciones institucionales (incluidos los sistemas de información sobre la gestión);
- c) las aplicaciones de las oficinas de campo, regionales y de enlace;
- d) grupo de apoyo a los usuarios.

1359. Cada subunidad funcional en el seno de la División de Tecnología de la Información y la Comunicación debería proporcionar un servicio integrado para un grupo de usuarios definido, lo que comprende establecer nuevamente oficiales de tecnología de la información en cada departamento u oficina usuaria seleccionados conjuntamente por el jefe de departamento y el oficial responsable de la tecnología de la información. Esto debería facilitar la coherencia de sistemas y las mejoras de calidad, tendría que proporcionar eficiencias, particularmente en el plano de las políticas, que permitirán la reasignación del personal para potenciar las aplicaciones técnicas y de campo en particular, y debería garantizar la conservación del conocimiento sobre nuevos desarrollos en el seno de cada subunidad. La División de TI necesitaría colaborar muy estrechamente con las principales divisiones técnicas que operan bases de datos y con la Oficina de Comunicación del Conocimiento, de acuerdo con la propuesta de nueva estructura orgánica presentada en el Capítulo 6, y velar para que en los comités y subcomités que adoptan decisiones sobre las normas relativas a las aplicaciones técnicas haya representantes de los distintos ámbitos técnicos. Al mismo tiempo, debería realizarse un examen actualizado y cuidadoso de los costos y beneficios que supone para la FAO la subcontratación de los servicios de TI en relación con los internos, para alcanzar el equilibrio más ventajoso entre las dos fórmulas.

1360. Recomendación 8.12: Gestión del riesgo en TI

- a) Debería emprenderse una exhaustiva evaluación del riesgo para la estructura de TI en las oficinas de los países y en las oficinas de enlace.
- b) Como primer paso para gestionar mejor el riesgo, debería introducirse *Oracle Financials* en las oficinas de los países tan pronto como resulte técnicamente posible y con la capacitación adecuada para su uso³⁶¹.
- c) Es necesario establecer procedimientos de financiación y estudios de costo y beneficio para nuevas aplicaciones que sean realistas e incluyan determinados

³⁶⁰ Incluyendo, entre otras, las unidades de TI en los departamentos técnicos y KCEW, KCT, OCD (TI) y PBE.

³⁶¹ En la actualidad la FAO está trabajando en un nuevo sistema de Oracle para las oficinas descentralizadas, que se establecerá próximamente.

costos previsibles a largo plazo (tales como el mantenimiento y la capacitación del personal con respecto a las actualizaciones).

Finanzas

1361. La dirección de la FAO debería utilizar el reto y la oportunidad ofrecidos por la transición hacia las NICSP a fin de lograr importantes eficiencias y una mayor eficacia en todas las esferas (técnica, financiera, de sistemas, de gobernanza). A estos efectos, la EEI recomienda lo siguiente:

Recomendación 8.13:

1362. A pesar de algunos intentos por integrar procesos puramente financieros y de gestión más estratégica, se debe buscar más vigorosamente la integración plena de los sistemas de apoyo de forma que se aborden los procesos de rendición de cuentas estratégicas y sobre programas con exigencias de gestión financiera y de presentación de informes financieros. Debería elaborarse un sistema estructurado y automatizado para producir una serie de informes sobre gestión que responda a las necesidades de los distintos niveles de administradores y personal directivo usuario. Además, el sitio web destinado a los Representantes Permanentes debería mejorarse y transformarse en el medio con el que se divulga la información sobre gestión de interés para la estructura de gobernanza de la Organización.

Recomendación 8.14:

1363. La dirección de la FAO debería utilizar la transición hacia las NICSP a fin de lograr importantes eficiencias y mayor eficacia en los sistemas de contabilidad financiera, gestión financiera y apoyo a las decisiones. La Organización debería examinar la introducción de la contabilidad y la presupuestación en euros y USD, y posiblemente la contabilidad de los fondos extrapresupuestarios en euros, USD y quizás otras monedas como parte del proyecto de introducción de las NICSP. La EEI elogia la iniciativa en curso de la Organización de evaluar las necesidades de cambio para el paso a las NICSP.

Recomendación 8.15:

1364. La FAO debe desarrollar una **estrategia institucionalizada para la gestión del riesgo financiero** orientada por distinciones claras entre lo que queda bajo la autoridad de la Administración (la estrategia financiera y los planteamientos) y lo que exige una autorización específica del Consejo (la política financiera). El objetivo no es la creación de impedimentos burocráticos, sino proporcionar garantías de que existen suficientes controles y equilibrios para impedir que la Organización asuma un riesgo financiero innecesario y proporcionar protección a la Organización y a su personal.

Recomendación 8.16:

1365. Las consecuencias para la FAO de los atrasos y de que los pagos importantes lleguen tarde en el ejercicio son graves, no solo en cuanto al costo del endeudamiento, sino también en el perjuicio para la eficiencia y la eficacia de los programas. Es un problema que afecta a muchas organizaciones multilaterales. La EEI es plenamente consciente de que los atrasos y los pagos tardíos plantean complejos problemas políticos que han sido objeto de debate en muchos foros a lo largo de muchos años. Sin embargo, también está convencida de que hace mucho tiempo que debieron tomarse medidas serias y transparentes a fin de abordar este problema. Las peticiones de los Estados Miembros en el sentido de que la FAO debería demostrar niveles elevados y transparentes de rendición de cuentas deberían tener su equivalente en niveles similares de responsabilidad propia como Miembros.

1366. Teniendo esto presente, la EEI recomienda lo siguiente:

- a) que la FAO continúe su política y práctica de endeudarse a fin de afrontar los problemas de liquidez;
- b) en el sitio web de la FAO debería mostrarse la situación de los atrasos y de los pagos tardíos por países, actualizada con periodicidad mensual;

- c) los costos del interés por endeudamiento para afrontar los problemas de liquidez deberían satisfacerse mediante cargos a los ingresos de la FAO por inversiones y no a los ingresos varios como en la práctica actual. El cargo a los ingresos varios comporta, de hecho, un subsidio para los países que no pagan puntualmente sus cuotas. Además de demostrar claramente los costos financieros de los atrasos y del retraso en los pagos, este cambio daría una imagen básica mucho más exacta de las finanzas del presupuesto ordinario de la FAO.

1367. Además, la EEI recomienda que, una vez examinados los atrasos muy antiguos, algunos de los cuales pueden cancelarse, los órganos rectores de la FAO consideren la aplicación estricta de las disposiciones que vinculan los derechos de voto con los atrasos. La práctica corriente de la FAO ha consistido en no aplicar estas disposiciones y la EEI recomienda que esta práctica se abandone. Conforme se establece en las disposiciones vigentes, los derechos de voto de los países morosos deberían suspenderse sin excepciones. Asimismo, los ciudadanos de los países morosos no deberían poder optar al nombramiento para puestos en la FAO. Por último, se recomienda la suspensión de la aptitud para recibir nuevas subvenciones del PCT en el caso de los países morosos.

Recomendación 8.17:

1368. Además del PCT y de las cuentas de capital y de seguridad, en la FAO se debería introducir la posibilidad de arrastre de una proporción relativamente pequeña de los fondos de operaciones de un bienio a otro como medida de buena gestión financiera y para facilitar ingresos y gastos.

Recomendación 8.18:

1369. También se recomiendan las siguientes medidas financieras adicionales específicas:
- a) Continuar financiando todas las obligaciones a largo plazo dotadas de recursos insuficientes en relación con pagos después del cese en el servicio del personal, que actualmente ascienden a unos 445 millones de USD. El paso a las NICSP quizás pueda abrir canales de diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría acerca de los medios alternativos para afrontar esta cuestión. La EEI recomienda que se aproveche esta oportunidad.
 - b) Dentro de este objetivo, acelerar el provisionamiento y la reserva de fondos destinados a cubrir las **obligaciones con el personal después del cese en el servicio**. La FAO merece un elogio por estar ya adelantada con relación a muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas en este aspecto.
 - c) Un pensamiento más proactivo y creativo sobre la concepción de planes de oportunidades no financieras con el fin de reducir las obligaciones con los jubilados (p. ej. con respecto a los costos de salud mediante el recurso a los sistemas sanitarios nacionales para canalizar los costos cuando esto sea posible), con el personal en activo (p. ej. mediante una mayor utilización de franquicias relacionadas con los costos de salud) y para los propios seguros de la FAO ante los grandes riesgos (quizás con un sistema en común interinstitucional).

Recomendación 8.19: Otras cuestiones

1370. Buscar, a través del Comité de coordinación interinstitucional creado recientemente, oportunidades de llevar a cabo nuevas actividades conjuntas o coordinadas con el PMA y el FIDA en varias de las esferas tratadas en este Capítulo, a saber:

- a) Debería elaborarse un marco de políticas basado en el concepto de neutralidad organizativa, que aproveche las ventajas de cada organismo. Dicho marco de políticas debería examinarse periódicamente en las reuniones de los órganos rectores apropiados.
- b) Los efectivos del personal de seguridad deberían ser objeto de nuevo examen a la luz de los datos de referencia que ponen de manifiesto que la FAO tiene un personal numeroso, con el fin de subcontratar una parte y de buscar algún servicio común con los demás organismos con sede en Roma (por ejemplo, asignando al PMA la

responsabilidad diaria de la seguridad interinstitucional y a la FAO la adopción de las decisiones ejecutivas pertinentes).

- c) En particular, los servicios de viaje representan una gran oportunidad y se están licitando conjuntamente con el FIDA. La EEI recomienda que se emprenda un estudio conjunto de viabilidad en el seno del Comité de coordinación interinstitucional, con la participación de consultores externos, previo a la negociación de cualquier nuevo contrato con agencias de viaje, con el fin de decidir sobre los mejores sistemas comunes de funcionamiento, el medio más rentable de prestar un servicio común y la correspondiente normalización de los procedimientos.

Recomendación 8.20: Otras cuestiones

1371. Se recomienda que:

- a) En una época de incertidumbre en la seguridad, un plan de continuidad permanente de las actividades debería formar parte de la evaluación y la planificación generales del riesgo. Como mínimo, debería abarcar las actividades de recursos humanos, la nómina, la gestión de edificios, las comunicaciones y las actividades financieras esenciales, entre las que debe mencionarse la contabilidad sobre el terreno.
- b) La gestión del Economato y de la Cooperativa de Crédito debería corresponder a consejos de administración independientes que representen adecuadamente a los usuarios. En cada consejo de administración debería haber un representante del Director General con el fin de proteger los intereses y la reputación de la FAO. Tanto el Economato como la Cooperativa de Crédito deberían operar de manera totalmente independiente desde el punto de vista financiero. El funcionamiento diario del Economato debería externalizarse y debería quedar bajo la responsabilidad de una organización adecuada con experiencia en el comercio minorista. La gestión del contrato de servicio de comidas de la FAO, que actualmente es responsabilidad del Economato, debería volver a la Gestión de Instalaciones.

Siglas

ACB	Asociación de Colaboración en materia de Bosques
ADDG	Director General Adjunto Asociado
ADG	Subdirector General
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
ADRAO	Centro Africano del Arroz
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AF	Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos
AFF	División de Finanzas
AFH	División de Gestión de Recursos Humanos
AFS	División de Servicios Administrativos
AG	Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor
AGE	División Mixta FAO/OIEA de Técnicas Nucleares en la Agricultura y la Alimentación
AGNP	Servicio de Planificación, Estimación y Evaluación de la Nutrición
AGP	División de Producción y Protección Vegetal
AGS	División de Infraestructura Rural y Agroindustrias
AGSF	Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas
AKIS	Sistemas de conocimiento y de información agrícola para el desarrollo rural
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APPCC	Análisis de peligros y de puntos críticos de control
APRACA	Asociación de Crédito Agrícola y Rural para Asia y el Pacífico
AQUASTAT	Sistema de información global sobre el uso del agua en la agricultura
ASEG	Programa de análisis socioeconómico y de género
AUD	Oficina del Inspector General
AU-IBAR	Unión Africana-Oficina Interafricana de Recursos Animales
BAH	Booz Allen Hamilton
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPA	Buenas prácticas agrícolas
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CAPI	Comisión de Administración Pública Internacional
CC-IEE	Comité del Consejo encargado de la Evaluación Externa Independiente de la FAO
CCLM	Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos
CCP	Comité de Problemas de Productos Básicos
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CE	Comisión Europea

CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEE/CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
CI	Conservación Internacional
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIFOR	Centro de Investigaciones Forestales Internacionales
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CLLD	Comité de Lucha contra la Langosta del Desierto
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
COAG	Comité de Agricultura
COFI	Comité de Pesca
COFO	Comité Forestal
CPANE	Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste
CRGAA	Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura
CSS	Centro de Servicios Compartidos
CTPD	Cooperación técnica entre países en desarrollo
DCI	Dependencia Común de Inspección del Sistema de las Naciones Unidas
DDG	Director General Adjunto
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DG	Director General
ECOSOC	Consejo Económico y Social des las Naciones Unidas
ECTAD	Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales
ECHUI	Iniciativa encaminada a poner fin al hambre y la desnutrición entre los niños
EE.UU.	Estados Unidos de América
EEB	Encefalopatía espongiforme bovina
EEI	Evaluación externa independiente
EIRD	Estrategia internacional para la reducción de desastres
EMPRES	Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas
ENDE	Estrategia Nacional para el Desarrollo Estadístico
EPAI	Esferas prioritarias para la acción interdisciplinaria
ES	Departamento de Desarrollo Económico y Social
ESA	División de Economía del Desarrollo Agrícola
ESS	División de Estadística
EST	División de Comercio y Mercados
ESW	División de Género, Equidad y Desarrollo Rural

FAOR	Representante de la FAO
FAOSTAT	Base de datos estadísticos sustantivos de la Organización
FAS	Sistema de Contabilidad sobre el Terreno
FC	Comité de Finanzas
FFU	Fondo Fiduciario Unilateral
FGIA	Foro Global de Investigación Agropecuaria
FI	Departamento de Pesca y Acuicultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIGIS	Sistema Mundial de Información sobre la Pesca
FLEG	Observancia de la legislación forestal y la gobernanza de los bosques
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNPP	Programa de Asociación FAO / Países Bajos
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques
FO	Departamento Forestal
GAIN	Alianza Mundial para la Mejora de la Nutrición
GCAI	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
GCP	Programa de cooperación FAO/gobiernos
GIG	Grupo intergubernamental de productos básicos
GIL	División de la Biblioteca y Sistemas de Documentación
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
GTZ	Sociedad Alemana de Cooperación Técnica
HLCM	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
HORTIVAR	Base de datos sobre el rendimiento de los cultivos en la horticultura
HRMS	Sistema de gestión de los recursos humanos
ICRAF	Centro Internacional de Investigación en Agroforestería
ICRISAT	Instituto Internacional de Investigación de Cultivos para las Zonas Tropicales Semiáridas
IFI	Institución financiera internacional
IFRS	Normas internacionales de contabilidad
IFS	Iniciativa de fertilidad de suelos
IIASA	Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas Aplicados
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
ILRI	Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias
IOMC	Programa interinstitucional para la gestión racional de las sustancias químicas
IPGRI	Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos
IPTRID	Programa Internacional de Investigación y Tecnología sobre Riego y Drenaje

IRRI	Instituto Internacional de Investigación sobre el Arroz
ISNAR	Servicio internacional para la investigación agrícola nacional
ISRIC	Centro Internacional de Referencia e Información en Suelos
ITPGR	Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura
IUFRO	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
IWMI	Instituto Internacional para el Manejo del Agua
KC	Departamento de Conocimiento y Comunicación
KCC	División de Asuntos de la Conferencia, del Consejo y de Protocolo
KCE	División de Intercambio de Conocimientos y Creación de Capacidad
KCI	División de Comunicación
KCT	División de Tecnología de la Información
LADA	Proyecto de Evaluación de la degradación de tierras secas
LDC	País menos adelantado
LEAD	Iniciativa para Ganadería, Medio Ambiente y Desarrollo
LEG	Oficina Jurídica
LOBR	Oficina de Enlace con la Unión Europea y Bélgica
LOGE	Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Ginebra)
LOJA	Oficina de Enlace en el Japón
LONY	Oficina de Enlace con las Naciones Unidas (Nueva York)
LOWA	Oficina de Enlace para América del Norte
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MIP	Gestión integrada de plagas
MNPMP	Marcos nacionales de prioridades a medio plazo
MSU	Dependencia de Apoyo a la Gestión
NACA	Red de centros de acuicultura de Asia y el Pacífico
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NFPF	Mecanismo para los programas forestales nacionales
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NR	Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente
NRLA	Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra
NRR	División de Investigación y Extensión
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (Naciones Unidas)
OCD	Oficina de Coordinación de las Actividades Normativas, Operacionales y Descentralizadas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODG	Oficina del Director General
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEP	Oficina de Ejecución de Proyectos

OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMG	Organismo modificado genéticamente
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OSC	Organización de la sociedad civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PA	Profesional asociado
PAFT	Programa de acción forestal tropical
PBE	Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación
PBEE	Servicio de Evaluación
PBEP	Servicio del Programa y del Presupuesto
PC	Comité del Programa
PCI	Programa Cooperativo de las Industrias
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PIB	Producto interno bruto
PIRES	Sistema de apoyo para la planificación, la presentación de informes sobre la ejecución y la evaluación del programa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Programa Ordinario
PPAB	Junta Consultiva de Programas y Políticas
PPM	Plan a Plazo Medio
PPRC	Comité de Examen de Programas y Proyectos
PROFOR	Programa sobre los bosques
PTP	Programa de Trabajo y Presupuesto
RAF	Oficina Regional para África
RAP	Oficina Regional para Asia y el Pacífico
REDCAPA	Red de Instituciones Vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas de América Latina y del Caribe
REU	Oficina Regional para Europa
RFAA	Recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura
RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe

RNE	Oficina Regional para el Cercano Oriente
RPTP	Resumen del Programa de Trabajo y Presupuesto
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Austral
SAFR	Oficina Subregional para Africa Austral y Oriental (SAFR)
SAICM	Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional
SD	Departamento de Desarrollo Sostenible
SEUR	Oficina Subregional para Europa Central y Oriental
SFERA	Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación
SFLP	Programa de medios de subsistencia pesqueros sostenibles
SFS	Medidas sanitarias y fitosanitarias
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIG	Sistema de información geográfica
SIMUVIMA	Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente
SINGER	Red de información sobre los recursos genéticos para todo el sistema
SLAC	Oficina Subregional para el Caribe
SMIA	Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura
SMM	Reunión del Consejo de Dirección
SMOT	Sistema mundial de observación terrestre
SNIA	Sistemas nacionales de investigaciones agronómicas
SOCO	El estado de los mercados de productos básicos agrícolas
SOFA	Estado mundial de la agricultura y la alimentación
SOFI	El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo
SOFIA	El estado mundial de la pesca y la acuicultura
SOFO	Situación de los bosques del mundo
SOTER	Base de datos sobre suelos y terrenos
TC	Departamento de Cooperación Técnica
TCA	División de Asistencia para las Políticas y Movilización de Recursos
TCE	División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
TCI	División del Centro de Inversiones
TCO	División de Operaciones de Campo
TCOS	Servicio de Gestión y Coordinación del PESA
TI	Tecnología de la información
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNC	Oficina de Coordinación con las Naciones Unidas y Seguimiento de los ODM
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

UNEG	Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
WAICENT	Centro de información agraria mundial
WIEWS	Sistema Mundial de Información y Alerta sobre los Recursos Fitogenéticos
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZAE	Zonas agroecológicas

Anexo 1: Costos y ahorros estimados y resumen de recomendaciones por ámbitos

INTRODUCCIÓN

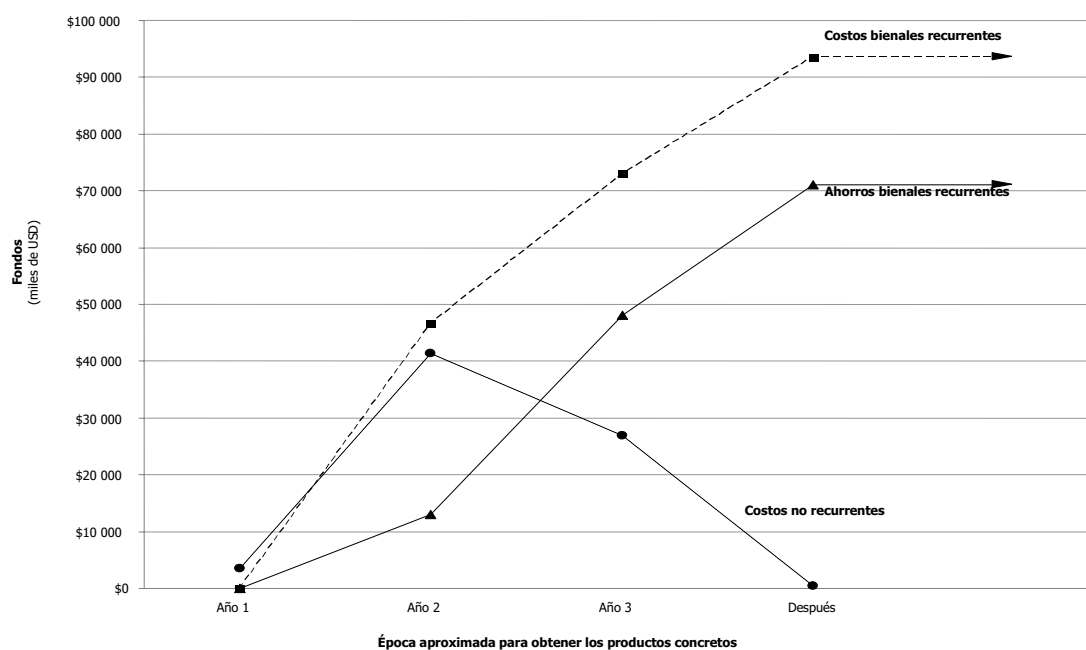
Toda la información de este anexo es provisional y preliminar. La propuesta de responsabilidad para las recomendaciones y productos concretos, así como la estimación de “intensidad”, van dirigidos a clarificar la finalidad detrás de las recomendaciones de la EEI a fin de prestar asistencia y orientar en la elaboración de más detalles en el Plan de Acción Inmediata.

Las estimaciones provisionales de costos y ahorros fueron elaboradas por el equipo central de la EEI sirviéndose de información facilitada a petición del equipo por el Servicio del Programa y el Presupuesto de la FAO. Es posible esperar que cambien en función de las hipótesis formuladas, las decisiones adoptadas y un examen más detallado.

COSTOS Y AHORROS PROVISIONALES

Ámbito	Tema	Ahorros bienales en curso (Miles USD)	Costos bienales recurrentes (miles de USD)	Costos no recurrentes (miles de USD)
General	Plan de Acción Inmediata			\$1 200 - \$2 800
1. Estrategia	Nuevo Marco Estratégico de la Organización			\$1 000 - \$2 000
	Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	\$1 600 - \$1 800	\$1 700 - \$1 920	\$600 - \$1 200
	Consideraciones para opciones estratégicas	\$9 600 - \$11 200	\$14 070 - \$19 690	\$1 610 - \$2 830
	Asociaciones externas específicas		\$2 800 - \$3 200	\$100 - \$300
	Cooperación técnica a nivel nacional y regional		\$13 400 - \$20 600	
2. Gobernanza	Realizar la reforma de la gobernanza			\$280 - \$310
	Función de gobernanza mundial			\$25 - \$40
	Función fiduciaria y supervisión		\$6 100 - \$7 600	
	Estructura del sistema de gobierno	\$640 - \$820	\$6 460 - \$8 500	
	Procedimientos de la gobernanza		\$1 600 - \$1 950	\$100 - \$110
3. Sistemas y cultura	Examen general de la gestión y la administración			\$3 000 - \$5 000
	Marco de los recursos humanos		\$9 300 - \$11 400	\$2 750 - \$3 550
	Eficiencia administrativa	\$8 350 - \$16 200	\$1 800 - \$2 000	\$50 - \$70
	Tecnología de la información		\$1 080 - \$1 330	\$720 - \$880
	Cultura de la Organización (medidas directas)		\$1 900 - \$2 100	\$1 000 - \$1 500
4. Estructura	Sede	\$29 100 - \$30 700		\$50 000 - \$55 000
	Oficinas descentralizadas	\$12 000 - \$20 000	\$17 500 - \$29 000	
TOTAL		\$61 290 - \$80 720	\$77 710 - \$109 290	\$62 435 - \$75 590
<i>Costos por obligaciones después del servicio</i>			\$39 700	

Figura 1.3: Estimación provisional de costos y ahorros a partir de las recomendaciones de la EEI



RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES POR ÁMBITOS

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Recomendaciones generales				
Plan de Acción Inmediata	Elaboración y aprobación de un Plan de Acción Inmediata (PAI) de 3 ó 4 años basado en las recomendaciones del Informe. (1.1)	<p>También se debería elaborar, como parte integrante del PAI, un plan de comunicaciones para mantener permanentemente informados de los progresos a los Miembros, la Administración de la FAO y los principales asociados.</p> <p>Algunas de las recomendaciones pertenecen a la categoría de 'logros rápidos', que ofrecen muestras inmediatas de los avances, contribuyen al impulso y crean confianza. Otras recomendaciones son a largo plazo, por lo que su seguimiento debería llevarse a cabo mediante informes periódicos sobre sus progresos.</p> <p>Los Órganos Rectores y la Administración deben ser cotitulares y codirectores del PAI. Su finalidad es garantizar el futuro de la FAO como la organización mundial dinámica, digna de crédito, fiable y eficaz que sus creadores pretendían que fuera. Esto es claramente una tarea de gobernanza, pero sólo se puede lograr mediante la titularidad y la gestión conjuntas de los Órganos Rectores y los administradores. No se debe perder el impulso o se perderá también la oportunidad de realizar reformas con crecimiento.</p>	Órganos rectores Administración	+++
Plan de Acción Inmediata	Después de un amplio debate y acuerdo sobre la forma de avanzar en el Consejo y la Conferencia de noviembre de 2007, el Consejo debería establecer un grupo de trabajo conjunto con los administradores con el fin de elaborar el PAI y empezar a tomar medidas para su aplicación. (1.2)		Órganos rectores Administración	+++

++++ La estimación de "índice de intensidad" para cada producto concreto es un indicador de la labor necesaria o del número de actores que resultarían involucrados. Los principales factores que influyen en el mismo son: el número y la diversidad de las personas que se deben consultar (especialmente si son externas tanto como internas), la cantidad de tiempo requerida para una elaboración adecuada y el probable alcance de la negociación.

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Ámbito 1: Estrategia				
Nuevo Marco Estratégico de la Organización	<p>Marco Estratégico</p> <p>Formular una estrategia con claridad que abarque la gama completa de productos de la Organización con horizonte 2015 como mínimo, que comprendan y refrenden todos sus Miembros y que sus disposiciones en lo tocante a los fines y los medios sean inequívocas. Los programas existentes que no correspondan al Marco Estratégico se suprimirán gradualmente excepto cuando los aprobaran específicamente los órganos rectores. (7.1)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Debe ir más allá de aspiraciones y declaraciones generales de metas justas, en concreto:</p> <ol style="list-style-type: none"> tomar en consideración desde una perspectiva analítica las ventajas comparativas absolutas y dinámicas de la FAO; presentando inequívocamente los cinco o seis (máximo) temas prioritarios sobre las que la FAO propone centrar sus esfuerzos; enunciar criterios sistemáticos para la determinación de las prioridades y aplicarlos para definir las prioridades reales (¿qué es lo primero a lo que se destinarían los recursos? ¿y lo segundo? y así sucesivamente); determinar las esferas concretas que abandonaría la FAO, así como la cuantía general de recursos necesarios en relación con los objetivos de la Organización; formular estrategias para recaudar esos recursos; fijar los objetivos en cuanto al rendimiento y los resultados por los que la Organización será responsable. <p>Examinar otra vez la estructura del Modelo de planificación del programa actual y modificarlo en consecuencia para que el nuevo Marco Estratégico y el Plan a Plazo Medio (PPM) sean coherentes. El modelo de programa debería ser de naturaleza realmente orgánica, e integrar los fondos extrapresupuestarios en todos los aspectos de programación, incluida la fijación de objetivos. El nuevo Marco Estratégico debería incluir todos los elementos esenciales para un Plan a Plazo Medio de cuatro años (es decir, parámetros de programación plenos, masa crítica y requisitos de costo de oportunidad, así como medios en relación con los fines para el período de que se trate).</p> <p>Podría basarse en las tres metas de los Estados Miembros tal como se fijaron en el Marco Estratégico en vigor y muy vinculadas a los ODM. Estas metas podrían servir de base para establecer un vínculo del marco lógico a los programas y concentrarse en los efectos en general. El nuevo Marco Estratégico (que incorpore plenamente los elementos fundamentales de un PPM de cuatro años), debería facilitar que los órganos rectores se ocupen, en primer lugar, de la estrategia a largo y medio plazo; como consecuencia, se dejaría la gestión del programa de trabajo a la Secretaría y la rendición <i>a posteriori</i> de cuentas sobre los progresos en relación con los objetivos fijados, a los órganos rectores.</p> <p>Se establecerían cinco o seis temas prioritarios como base para la movilización de los recursos de la FAO. Asimismo, se presentarían a los miembros donantes prioridades y objetivos concretos frente a los programas propuestos y las justificaciones oportunas, así como la cuantía aproximada de los recursos necesarios. Todo ello redundaría a su vez en una mayor coherencia del programa y alentaría a los donantes a emprender iniciativas en el marco de las prioridades programáticas y las estrategias aprobadas, además de prestar el apoyo necesario. Véase también la recomendación 7.2.</p>	Órganos rectores Administración	+++
			Órganos rectores Administración	+++
			Órganos rectores Administración	++
			Órganos rectores Administración	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>Los temas prioritarios fundamentales de la Organización (cinco o seis, no más) deberían comunicarse periódicamente tanto hacia arriba, a los órganos rectores, por medio de los documentos relativos al programa y al presupuesto, mostrando los enlaces a los programas, como hacia abajo, al personal, con indicadores de los resultados frente a los que evaluar su trabajo. Esto debería facilitar a su vez una reacción en cadena en cuanto al establecimiento de prioridades, tomando especialmente en consideración las divisiones y subdivisiones de toda la Organización. También deberían elaborarse estrategias regionales y nacionales en el marco de estas prioridades convenientes (véase también el Capítulo 6).</p> <p>La labor desempeñada en los países podría, y debería, reportar beneficios tanto a la labor normativa mundial como en el país beneficiario, además de coadyuvar en la adopción de la reforma de las Naciones Unidas. Por consiguiente, debería ser coherente con los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (cuya orientación precisa una mejora), que a su vez se enmarcan en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los acuerdos finales con respecto a la iniciativa "Unidos en la acción".</p> <p>Debería lograrse un acuerdo en las conferencias regionales sobre algunos temas principales para el nivel regional que coincidan con las prioridades globales de la FAO.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Órganos rectores</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
New corporate Strategic Framework	Nuevo Marco Estratégico de la Organización	<p>Deberían incluirse los siguientes criterios de selección con respecto a las prioridades del programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) prioridad absoluta en cuanto a las necesidades de los Miembros b) utilización de las posibles ventajas comparativas de la Organización, que incluyen la capacidad existente, la interdisciplinariedad y la integración de la promoción, la labor normativa y la cooperación técnica c) actualidad e interés para los proveedores de fondos extrapresupuestarios d) posibles asociaciones. <p>Integración de recursos del Programa Ordinario y extrapresupuestarios sobre la base de los temas, que se establecerían como prioridad absoluta para la movilización de los recursos extrapresupuestarios. Nombramiento de un gestor del tema plenamente dedicado más allá de un cierto volumen de fondos.</p> <p>Al adoptar una decisión sobre las prioridades del programa, los Miembros deberían centrarse en las metas principales y en las esferas de trabajo significativas</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores</p>	<p>+++</p> <p>+</p> <p>++</p>
Nuevo Marco Estratégico de la Organización	Nuevo Marco Estratégico de la Organización	<p>Asignar una pequeña parte del presupuesto técnico general de la Organización (quizás un 10 %) a que los Directores Generales Adjuntos responsables de los programas técnicos financien incentivos para trabajar en el objetivo bajo su responsabilidad, particularmente entre divisiones y departamentos.</p> <p>Ésta debería ser una esfera prioritaria para la asignación de recursos con el fin de fomentar la interdisciplinariedad.</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Recabar recursos en relación con los temas principales y marcos nacionales de prioridades a medio plazo. Remitir a los órganos rectores los recursos recaudados que no se ajusten a estos parámetros y cuyo importe sea superior a un millón de USD antes de ser aceptados. (7.6.A)</p> <p><i>Igualmente ámbito 2</i></p> <p>Otorgar una mayor delegación de autoridad e incentivos a los FAOR y al personal directivo para movilizar recursos. (7.6.B)</p> <p><i>Igualmente ámbito 3</i></p> <p>Delimitar inversiones selectivas en busca de nuevas fuentes de apoyo fuera de los donantes tradicionales, en particular las nuevas fundaciones privadas (7.6.C)</p> <p>En consonancia con la recomendación que se formuló en la evaluación de TeleFood, establecer una nueva fundación completamente independiente de la burocracia de la Organización con objeto de que el público en general y las pequeñas empresas presten un mayor apoyo a la FAO. La fundación debería sustituir a TeleFood; los fondos recaudados se destinarían a los temas prioritarios; el apoyo de la FAO se limitaría a los tres o cuatro primeros años. (7.6.D)</p> <p>Alentar a los donantes a unir su financiación en relación con los temas y marcos nacionales de prioridades a medio plazo (así como el Fondo SFERA para las situaciones de emergencia), reduciendo los costos de transacción y ejerciendo un control efectivo a este respecto en consonancia con la Declaración de París. Los diferentes donantes pueden también formar parte de programas de asociación a largo plazo que sean coherentes con el marco (7.6.E)</p> <p>Bajo la dirección de los órganos rectores de la FAO, buscar acuerdos para asegurar que los costos de las funciones globales de la Organización como organismo reglamentado se ajusten a una base previsible y sostenible, y que se incremente el control efectivo de los Miembros sobre ellos dentro de la familia de la FAO. Estos acuerdos incluirían cláusulas relativas a los convenios o convenciones y otras disposiciones estatutarias para financiar íntegramente las funciones que se solicitarían a la FAO. (7.6.F)</p>	Administración	+
			Administración	+
			Administración	+
			Administración	+++
			Administración	++
			Órganos rectores	+
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Estrategia de alianzas</p> <p>Ampliar la visión de la FAO para permitir que la Organización influya en la gobernanza de la agricultura en el siglo XXI fortaleciendo las asociaciones y alianzas basadas en la ventaja comparativa y la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia. (5.1)</p>	<p>Elaborar una estrategia de alianzas de toda la Organización para: i) crear una cultura más fuerte de las alianzas en el seno de la FAO, haciéndola parte de la manera en que desarrolla sus actividades en lugar de una preocupación secundaria y ii) impulsar un planteamiento más estratégico y menos fragmentado en lo que se refiere a la iniciación, la realización y la evaluación de las alianzas. La estrategia reflejará también las numerosas enseñanzas generales extraídas de los intentos de establecer asociaciones en los últimos años.</p>	Administración	+++
Estrategias componentes	<p>Estrategia de alianzas</p> <p>Los socios de la FAO deben participar en mayor</p>	<p>Aplicar las recomendaciones formuladas en la Evaluación de la FAO de las Asociaciones.</p> <p>Hacer participar a la sociedad civil y el sector privado, tanto de manera oficial como oficiosa, en los procesos de los órganos rectores, y contribuir al desarrollo de políticas y acuerdos globales. Véase también la recomendación 4.19.</p>	Administración	++
			Órganos rectores Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Estrategias componentes (entre esferas técnicas) Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Promoción y comunicación Elaborar una verdadera estrategia de comunicación y promoción para la Organización, que se defina mediante un proceso más colegiado y que ratifiquen los órganos rectores (3.4).</p> <p>Creación de capacidad Elaborar una estrategia de creación de capacidad tras la realización de una evaluación de las necesidades y capacidades de los países en diferentes estadios de desarrollo y en diferentes partes del mundo. Se reconocerá que la creación de capacidad fuera del sector público no ha sido un sector de ventaja comparativa para la FAO (3.24).</p>	<p>La estrategia debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) unificar los recursos de la Organización para utilizarlos en los puntos fundamentales de las principales campañas; b) facilitar la comunicación integrada de los mensajes más detallados y de políticas técnicas de la FAO creando convergencia en torno a un número limitado de temas u objetivos centrales de promoción, que deberían coincidir, en la medida máxima posible, con los temas prioritarios generales de la Organización; c) asociarse fuertemente con los organismos con sede en Roma para mensajes fundamentales comunes, unificando el Día Mundial de la Alimentación, TeleFood y el Programa de Embajadores alrededor de esta meta común. (3.4A) véanse también las recomendaciones 5.4 y 5.10. <p>Decidir si mantener y ampliar la promoción para el público general de forma que se integre más firmemente en la estrategia general de comunicación pública de la FAO o abandonarla. Si la FAO quisiera ampliar su trabajo en este ámbito, debería establecer una fundación autónoma, libre de los procedimientos de la FAO y con medios totalmente autónomos después de dos bienios. En el caso de que la fundación no se estableciera o no fuera autosuficiente una vez transcurridos estos cuatro años, debería ponerse fin al proyecto. (3.4.B)</p> <p>Los países en desarrollo, los donantes y los asociados deberían participar en la elaboración de esta estrategia para garantizar que los países dispongan de los servicios de creación de capacidad necesarios, sin que éstos sean necesariamente proporcionados por la FAO (véase también la recomendación 3.5). Por tanto, las asociaciones deben constituir un aspecto fundamental de la estrategia.</p> <p>La creación de capacidad debería ser una esfera prioritaria en relación con la movilización de recursos extrapresupuestarios, especialmente habida cuenta de que el PCT no es adecuado para muchos de los objetivos de la creación de capacidad (3.24.A).</p>	Órganos rectores Administración	+++
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Asociaciones con las OSC/ONG Desarrollar la colaboración con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (5.8).</p>	<p>Actualizar las políticas y los procedimientos de la FAO y ampliar el flujo de información para ayudar a inculcar en el personal de la FAO la importancia y los beneficios (y riesgos) de las asociaciones con las ONG. Las políticas deberían reconocer que las asociaciones basadas en el respeto mutuo pueden contribuir a que la FAO adquiriera una mayor exposición y credibilidad profesional a nivel mundial, nacional y local. Deberían centrarse especialmente en el desarrollo de asociaciones con OSC/ONG con fuertes intereses y experiencia en áreas rurales. (5.8.A)</p> <p>Introducir un programa activo de difusión hacia las ONG ambientales con interés en el compromiso de la FAO con el medio ambiente en la agricultura y en la gestión de los recursos naturales. (5.8.B)</p> <p>Continuar colaborando al máximo con las ONG en emergencias, profundizando en las relaciones sobre la base de una estrategia bien definida y, por lo tanto, aumentando la aceptación y la legitimidad de la función coordinadora de la FAO. (5.8.C)</p>	Administración Administración Administración	+++ ++ ++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>A pesar de que las campañas eficaces de concienciación pública son importantes y necesitan una promoción mayor, la FAO debería suprimir los proyectos de TeleFood porque son ineficaces a la hora de alcanzar sus objetivos, caros y su gestión constituye una carga tanto para los representantes de la FAO como para los destinatarios. (5.8.D)</p> <p>La FAO debería intentar atraer a representantes de la sociedad civil y del sector privado a los procesos de elaboración de políticas nacionales facilitados por la FAO. (5.8.E)</p> <p>Dotar a los representantes de la FAO en cada país de la capacidad necesaria para tomar decisiones concernientes a proyectos y al presupuesto que hagan viables las asociaciones con ONG que compartan intereses con la Organización. (5.8)</p> <p>Igualmente ámbito 3</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++++</p> <p>+</p> <p>+++</p> <p>+</p>
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Colaboración con el sector privado</p> <p>Establecer una estrategia institucional y un marco normativo bien definidos para trabajar y colaborar con el sector privado, especialmente con pequeñas y medianas empresas (5.9).</p>	<p>Fortalecer la comprensión por parte del personal de la FAO de las variadas y cada vez más importantes funciones desempeñadas por las empresas privadas en el desarrollo agrícola.</p> <p>Incidir en las oportunidades de asociación en el ámbito del desarrollo rural y agrícola con miembros del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Promoción y comunicación</p> <p>Desarrollar una estrategia institucional sobre comunicación y promoción en estrecha colaboración con actores clave de la sociedad civil, del sector privado, de los medios de comunicación y de otras organizaciones homólogas (5.10).</p> <p>Véase también la recomendación 3.4.</p>	<p>Desarrollar, junto con los organismos que tienen su sede en Roma, una estrategia común para aprovechar el Día Mundial de la Alimentación y otros acontecimientos para promover una mayor comprensión de cuestiones fundamentales sobre la alimentación y la agricultura. Véase también la recomendación 5.4.</p>	<p>Administración</p>	<p>++</p>
Estrategias componentes (entre esferas técnicas)	<p>Evaluación y planificación de riesgos</p> <p>Elaborar un plan permanente de continuidad de las actividades como parte de la evaluación y la planificación del riesgo (8.20A).</p>	<p>Como mínimo, abarcar las actividades de recursos humanos, la nómina, la gestión de edificios, las comunicaciones y las actividades financieras esenciales, entre las que debe mencionarse la contabilidad sobre el terreno.</p> <p>Igualmente ámbito 3</p>	<p>Administración</p>	<p>++</p>
Opciones estratégicas para el Programa Técnico	<p>Estadísticas y datos básicos</p> <p>Otorgar una prioridad mucho mayor a la disponibilidad de estadísticas y datos básicos. (3.5)</p>	<p>Revisar las necesidades estadísticas para el siglo XXI y la mejor manera de satisfacerlas. En la revisión deberían participar en gran medida los usuarios y, partiendo de las necesidades en materia de información, considerar si se puede racionalizar la producción de datos o si se precisan nuevos datos o conjuntos de datos.</p> <p>Consolidar las estadísticas sobre cultivos y ganadería con la información sobre inseguridad alimentaria y vulnerabilidad, los sistemas de alerta temprana y la información sobre nutrición. (3.5.A)</p>	<p>Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p>	<p>++</p> <p>+++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>Hacer hincapié en el refuerzo de las asociaciones con otras organizaciones, especialmente en lo que respecta a actividades básicas en materia de cultivos y ganadería (3.5.B).</p> <p>Reforzar las bases de datos georreferenciadas de recursos naturales, sobre todo las dedicadas a las tierras y el uso de las mismas. (3.5.C)</p> <p>Prestar mayor atención al agua potable pero, puesto que otras organizaciones trabajan en el sector, las alianzas son esenciales. (3.5.D)</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Sistemas de información y publicaciones</p> <p>Dotar adecuadamente de recursos a los sistemas de información, ya que mantenerlos y reforzarlos es fundamental para el rendimiento de la Organización (3.6).</p>	<p>Poner a disposición de los países menos adelantados más publicaciones impresas en vista de las continuas dificultades con el acceso a Internet y a los ordenadores (3.6.A).</p> <p>Deben examinarse más detenidamente las formas de aplicar las políticas en materia de idiomas; debería acordarse un presupuesto para cada idioma y un grupo de usuarios hablantes del mismo debería decidir cómo se utilizan los fondos para la traducción, además de traducir los documentos de las reuniones (3.6.B).</p> <p>Podrían elaborarse sitios réplica para el chino y el árabe y podrían ubicarse en los respectivos países o regiones. Los documentos en esos idiomas a nivel individual e institucional podrían ponerse a disposición en el sitio central a través de enlaces hacia la réplica. (3.6.C)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Apoyo a la inversión</p> <p>Si el Centro de Inversiones ha de seguir funcionando, se deberá basar en la promulgación de una estrategia nueva y bien definida para la función de la Organización en el apoyo a los países en desarrollo a fin de que éstos determinen sus propias prioridades, planteamientos y planes para la inversión, en particular con respecto a los DELP. El objetivo de la FAO tendría que ser la creación de las asociaciones entre países, IFI y otros donantes con el objetivo de definir mejores estrategias de inversión y los conjuntos de políticas correspondientes. (3.7)</p>	<p>Deberían establecerse nuevos acuerdos del Centro de Inversión con las IFI si éste ha de continuar sus relaciones con ellas y, además, debería pedirse un apoyo extrapresupuestario a largo plazo a fin de complementar los recursos del programa ordinario en la prestación de asistencia directa a los países.</p> <p>Aplicar planteamientos integrados que van más allá del Centro de Inversiones y de sus actuales modalidades de funcionamiento. Este aspecto necesitaría de una atención prioritaria hacia las necesidades a largo plazo de los países, especialmente en lo que respecta a políticas económicas, sociales e institucionales así como a limitaciones y oportunidades de tipo técnico en relación con la posible inversión.</p> <p>Debería suprimirse el apoyo que el Presupuesto Ordinario vigente de la FAO presta a las actividades del Centro de Inversiones al margen de esta estrategia, una vez elaborada y aprobada ésta (3.7.A).</p> <p>Actuar a nivel político para crear una importante colaboración con el FIDA, de manera que se faciliten insumos técnicos y normativos para la labor del FIDA y los conocimientos y presencia en los países que el FIDA necesita para convertirse en un aliado estratégico para los países (3.7.A).</p> <p>A medida que siguen creciendo los préstamos del Banco Mundial para la agricultura, vincular las alianzas de la FAO centradas en los países con el potencial para préstamos del Banco. (3.7.B)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+++</p> <p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>Crear una relación estratégica apropiada con el Banco Africano de Desarrollo, ya que se propone ampliar su papel considerablemente en la agricultura y el desarrollo rural africanos (3.7.B).</p> <p>Contratar personal de alto nivel con los conocimientos necesarios para afianzar la capacidad de proporcionar insumos de calidad para la inversión en las áreas emergentes que creen ocupación mediante valor añadido, así como en trabajos preliminares de políticas relacionadas con el apoyo de los donantes y a la inversión. (3.7.C)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p>
<p>Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico</p>	<p>Apoyo en situaciones de emergencia</p> <p>Asignar una alta prioridad al trabajo de la FAO en materia de emergencias. (3.8)</p>	<p>Formular y aprobar en los órganos rectores una estrategia general que permita clarificar las funciones relacionadas con las emergencias en que la FAO es eficaz y obtener un mandato claro al respecto. La estrategia debería ser dinámica y estar sometida a debates periódicos, también en el seno de los Órganos Rectores. En las situaciones de grandes emergencias, en las que la FAO puede actuar de forma asociada con otros entes maximizando así sus ventajas comparativas, debería haber una concentración clara.</p> <p>Está justificado cierto aumento de los recursos del Programa Ordinario que se asignan al mantenimiento de la capacidad operativa de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE).</p> <p>Reforzar la continuación de la capacidad de la FAO para el manejo de emergencia de las plagas vegetales (especialmente la langosta) y fortalecer la capacidad permanente para las enfermedades animales.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>Examinar sistemáticamente las funciones que la FAO asume en situaciones de emergencia (desde la movilización de recursos hasta la planificación, coordinación y prestación de servicios) para evaluar su eficacia y sus repercusiones, teniendo en cuenta también que son totalmente interdependientes. Los ámbitos que necesitan mejoras importantes son los procedimientos operativos, la contratación de recursos humanos y la utilización de personal y consultores, el establecimiento de prioridades en las grandes emergencias y la información acerca de los beneficiarios, los objetivos y el uso que se hace de los productos de la FAO, así como las peticiones de financiación con respecto a una asistencia diferenciada para la sostenibilidad.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
<p>Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico</p>	<p>Labor técnica - Generalidades</p> <p>Reequilibrar la asignación de los recursos aumentando la proporción de los mismos destinada a la silvicultura y la pesca y, en mayor medida, a la ganadería (3.9).</p>	<p>Es necesario que los órganos rectores tomen decisiones sobre una base bien informada, ya que muchos de los representantes de los gobiernos proceden del sector de la agricultura.</p>	<p>Órganos rectores Administración</p>	<p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Producción vegetal y manejo integrado de plagas (MIP)</p> <p>Elaborar un programa más significativo para los sectores de nutrición vegetal y horticultura urbana y periurbana a pequeña escala o si no, tras un período de tiempo, reducir los dos ámbitos. (3.10)</p>	<p>Dejar de llevar a cabo actividades normativas en otros ámbitos de la producción vegetal; no está justificada la realización de actividades de forma independiente por el grupo sobre nutrición (AGN).</p> <p>Deberían fusionarse las actividades del Servicio de Cultivos y Pastos y las del Servicio de Semillas y Recursos Fitogenéticos, a fin de garantizar la existencia de mayores sinergias y una utilización más eficaz de los recursos (3.10.A).</p> <p><i>Véase también el ámbito 4.</i></p> <p>Se debería reducir el trabajo de la Comisión Internacional del Arroz o, si el sistema del GCIAI así lo desea, el GCIAI podría asumir algunas de sus tareas (3.10.B).</p> <p>La FAO sigue desempeñando una función primordial en lo que respecta al manejo integrado de plagas (MIP). Sin embargo, ya no es necesario que la FAO participe en la misma medida en el ámbito de las comunidades (3.10.C).</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Ganadería</p> <p>Está justificado un aumento importante de los recursos y que un pequeño departamento independiente se ocupe de la ganadería (3.11.A).</p>	<p>A condición de que el trabajo se centre en:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la gestión y la elaboración de políticas sectoriales en favor de los pobres; b) la sanidad animal, abordando sus consecuencias para los pobres, las economías nacionales de los países en desarrollo y los riesgos para el sector ganadero y la salud humana a escala mundial; c) las cuestiones ambientales relativas a la ganadería. 	<p>Órganos rectores Administración</p>	<p>++</p>
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Apoyo institucional al desarrollo agrícola</p> <p>Elaborar políticas generales que asignen una prioridad a las relaciones institucionales que aprovechen al máximo las ventajas de los sectores público, privado y de las ONG, la aplicación de nuevos medios de comunicación, según las necesidades, y unas alianzas fuertes. (3.17)</p>	<p>A menos que se pongan a disposición importantes recursos nuevos, que permitan restablecer el carácter prioritario de todos los campos de desarrollo institucional, el trabajo debería concentrarse más con el fin de mantener la masa crítica en aquellas esferas a las que los países conceden prioridad. Asimismo, si realmente se ponen a disposición nuevos recursos, la labor de desarrollo institucional debería hacer hincapié en el sector privado.</p> <p>Si la FAO se propusiera asumir una función continua en la promoción de la reforma de la enseñanza superior y los vínculos institucionales, debería hacerlo en estrecha colaboración con la UNESCO y, a ser posible, el Banco Mundial (3.17.A).</p> <p>Estudiar en mayor profundidad las ventajas, las deficiencias y la pertinencia del modelo de las escuelas de campo para agricultores, así como las posibilidades de establecer redes con ONG y el sector público para apoyar la enseñanza colectiva mediante la utilización de nuevos medios de comunicación (3.17.B).</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>Considerando los recientes intentos de la FAO por trabajar más integradamente en el desarrollo de los agnecios (y suponiendo la disponibilidad de recursos), se debería continuar realizando e integrando este programa durante un período de 3-4 años, después de los cuales, se debería proceder a una evaluación rigurosa e independiente. Como parte de esta mayor integración, se deberá procurar que el esfuerzo se integre con los del FIDA, la OIT, la ONUDI y el CCI, con una atención especial para África y con miras a un importante programa conjunto de ámbito sectorial sobre los agnecios. Centrarse en facilitar la adopción de medidas con vistas a la creación de empleo y la generación de ingresos, con inclusión de la financiación, el régimen fiscal, el acceso a los mercados y las normas (comercio justo, agricultura orgánica, protección de los trabajadores, especialmente los niños). Si no se definen ni una estrategia clara ni un programa conjunto y así lo confirma la evaluación, el trabajo en esta esfera debería darse por terminado (3.17.C).</p> <p>Estaría justificado proseguir con otros trabajos sobre finanzas rurales, si es posible, junto con el FIDA, pero no se justifican la continuación de trabajos separados sobre comercialización (3.17.D).</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++++</p> <p>++</p> <p>++</p>
<p>Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico</p>	<p>Nutrición</p> <p>Realizar una evaluación más sistemática y diferenciada de las necesidades de los países en desarrollo Miembros de la FAO en materia de apoyo a las políticas económicas, de alimentación y nutrición. La claridad a este respecto permitiría aprovechar en mayor medida las asociaciones y mejorar la división del trabajo en todos los aspectos de la labor relativa a las políticas, incluso con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) y los órganos internacionales de productos básicos (3.18).</p>	<p>Prestar mayor atención a la nutrición como parte integral de las políticas alimentarias, sobre seguridad y vulnerabilidad alimentaria, haciendo mayor hincapié en la comprensión de las causas fundamentales de la malnutrición y la desnutrición. Integrar plenamente la labor sobre nutrición en las políticas, suspender las actividades en horticultura doméstica que mantienen ahora muchas organizaciones; considerar que otras organizaciones, en particular UNICEF, pueden realizar mejor la educación para la nutrición en las escuelas y la nutrición comunitaria; suspender los demás trabajos sobre composición de los alimentos. (3.18.A)</p> <p>Prestar mayor atención al análisis de los mercados de productos básicos a medio plazo, que facilita una base para la asistencia a las políticas (ya que el sector privado realiza cada vez en mayor medida análisis de los mercados a corto plazo y los países en desarrollo hacen un uso directo muy limitado de los análisis de la FAO) (3.18.B).</p> <p>Prestar mayor atención al análisis de productos dinámicos con posibilidades de crecimiento (3.18.C).</p> <p>Prestar mayor atención a la creación de un entorno favorable para la creación de empresas (3.18.D).</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
<p>Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico</p>	<p>Incorporación de las cuestiones de género y potenciación del papel de la mujer</p> <p>Plena integración del Plan de acción sobre género y desarrollo en el ciclo de programación de la FAO y se debería informar específicamente sobre él como parte de ese ciclo (3.19).</p>	<p>Asignar prioridad a las cuestiones de género a la hora de asignar los recursos reservados para las actividades interdisciplinarias y de facilitación relativas a las tres metas de los Estados Miembros (3.19.A).</p> <p>Los coordinadores de las cuestiones de género deberían contar con criterios de selección, mandatos claros incluidos en la descripción de su puesto y el rango jerárquico necesario (3.19.B).</p> <p><i>Véase también el ámbito 3.</i></p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
		<p>Habría que volver a conceder prioridad a la capacitación del personal en relación con las cuestiones de género y la potenciación del papel de la mujer, especialmente a los profesionales de las representaciones de la FAO y los coordinadores de las cuestiones de género (3.19.C).</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>Explorar las posibilidades de aumentar la colaboración con otras organizaciones (3.19.D).</p>	Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Medio ambiente y recursos naturales</p> <p>Conceder una prioridad clara a las cuestiones del cambio climático. Son especialmente importantes la cooperación entre unidades, las alianzas externas y la definición de funciones (3.20).</p> <p><i>Véase también el ámbito 2</i></p> <p>Conceder especial prioridad a la creación de bases de datos georreferenciadas en la esfera de su mandato y a las conclusiones que se deduzcan de ellas con objeto de prestar asistencia a los Miembros en materia de seguimiento y de políticas (3.20.B). Véase también la recomendación 4.5.C.</p> <p>Prestar asistencia y fomentar la creación de capacidad en materia normativa y de políticas con relación a los acuerdos internacionales promovidos por la FAO y por otros agentes (3.20.C).</p> <p>La biodiversidad de los cultivos y el acceso a ella deberían seguir siendo prioritarios. Las ventajas comparativas de la FAO y la importancia relativa de los trabajos sobre la biodiversidad de los animales domésticos son menos evidentes (3.20.D).</p> <p>Las asociaciones con el PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueden resultar ventajosas para hacer progresar la labor de la FAO en estos terrenos.</p>	<p>Los órganos rectores y la Secretaría de la FAO deberían examinar los textos elaborados por otros organismos (además de los producidos por la propia Organización) para garantizar que reflejen adecuadamente los intereses de los Miembros de la FAO (3.20.A). Véanse también las recomendaciones 4.5 y 4.7.B.</p> <p><i>Véase también el ámbito 2</i></p> <p>Conceder especial prioridad a la creación de bases de datos georreferenciadas en la esfera de su mandato y a las conclusiones que se deduzcan de ellas con objeto de prestar asistencia a los Miembros en materia de seguimiento y de políticas (3.20.B). Véase también la recomendación 4.5.C.</p> <p>Prestar asistencia y fomentar la creación de capacidad en materia normativa y de políticas con relación a los acuerdos internacionales promovidos por la FAO y por otros agentes (3.20.C).</p> <p>La biodiversidad de los cultivos y el acceso a ella deberían seguir siendo prioritarios. Las ventajas comparativas de la FAO y la importancia relativa de los trabajos sobre la biodiversidad de los animales domésticos son menos evidentes (3.20.D).</p> <p>Las asociaciones con el PNUMA y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) pueden resultar ventajosas para hacer progresar la labor de la FAO en estos terrenos.</p>	Órganos rectores Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Transferencia y experimentación de tecnologías productiva</p> <p>Destacar la importante ventaja comparativa en las repercusiones de la tecnología sobre las políticas y reducir la atención al desarrollo tecnológico, la transferencia y la experimentación a favor del apoyo a las políticas y la creación de capacidad. Centrarse en facilitar el acceso al conocimiento relativo a las tecnologías de producción (3.21).</p>	<p>Potenciar las ventajas en cuanto a gestión de conocimientos, en vez de elaborar por sí misma la orientación técnica definitiva en un ámbito sumamente competitivo. Ello incluirá crear de redes de acceso, hacer frente a las cuestiones relacionadas con los derechos de autor y promover la disponibilidad de versiones en distintos idiomas (3.21.A).</p> <p>Utilizar proyectos experimentales solo de forma muy selectiva si sirven para cubrir verdaderas carencias, si se prevé que los encargados de formular políticas sigan los resultados del proyecto y si se cumplen las condiciones para la ampliación final de los elementos del proyecto que resulten valiosos (3.21.B).</p> <p>Combinar el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en un impulso programático principal más amplio de la Organización a favor del incremento de la producción, el empleo y la generación de ingresos en la agricultura, teniendo en cuenta las experiencias que se derivarán de las evaluaciones correspondientes a programas nacionales y regionales para la seguridad alimentaria en curso. Deberían suspenderse los proyectos separados de TeleFood y utilizarse los recursos obtenidos a través de la constante recaudación para TeleFood para apoyar las principales esferas temáticas (3.21.C).</p>	Administración	+
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Servicios jurídicos</p> <p>En vista de la reducción de los recursos y la aparente falta de prioridad a juicio de los Miembros, centrar el apoyo jurídico a los Estados Miembros en las esferas en las que la FAO goza de una clara ventaja en relación con los acuerdos internacionales (3.22).</p>	<p>El trabajo en tecnología productiva debería eliminarse en la agroindustria y la mecanización y seguirse reduciendo en otros sectores, particularmente en los cultivos y la ganadería. (3.21.D)</p>	Órganos rectores Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Políticas y estrategia</p> <p>Aunar las capacidades de la Organización para asegurar los medios de vida e incrementar el bienestar económico y social al objeto de dar continuidad al impulso creado por su labor de promoción de la elaboración de políticas (3.23).</p>	<p>Analizar plenamente las necesidades de apoyo a las políticas de los países. Véase también la recomendación 3.18. (3.23.A)</p> <p>Aprovechar la posible ventaja de la FAO a la hora de reunir a especialistas técnicos con economistas y sociólogos para la labor de la Organización sobre políticas (3.23.B).</p> <p>Ofrecer opciones y diferenciar entre las repercusiones a corto y a más largo plazo en la labor de formulación de políticas. Cuando las repercusiones a largo plazo sean positivas, deberían analizarse las opciones de transición (3.23.C).</p> <p>Replantearse el enfoque fragmentado del trabajo en materia de políticas. Las políticas pesqueras, forestales y ganaderas deberían seguir tratándose por separado para preservar la estrecha integración con sus sectores (3.23.D).</p> <p>Se debe integrar la nutrición en los trabajos sobre políticas alimentarias y dedicar más atención al conocimiento de las causas fundamentales de la malnutrición y la desnutrición (3.23.E).</p> <p>Integrar el apoyo directo a los países y el trabajo de carácter más normativo (3.23.F). Véase también la recomendación 7.1.</p> <p>Reconocer a los FAOR como la interfaz primaria en el campo de las políticas a nivel nacional, y dotarles de los medios necesarios para ello (3.23.G).</p> <p>Mejorar el reparto del trabajo entre la FAO y otras organizaciones, definir con claridad las necesidades y prioridades de los países y promover los cambios institucionales que hagan posible que la FAO explore sus ventajas comparativas (3.23.H)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	<p>Tierras y suelos</p> <p>Dar una mayor prioridad a tierras y suelos (3.12)</p>	<p>Si se debe escoger, dar prioridad a la conservación del sistema de información mundial, aunque si vuelve a situarse al frente del desarrollo mundial de datos, estos enfoques y métodos deberán ser transferidos a los Estados Miembros, por lo que se debe prestar asistencia en los importantes ámbitos de interacción con las políticas y creación de capacidad a este respecto.</p>	Órganos rectores Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	Trabajo conjunto con el OIEA En la actual coyuntura de dificultades presupuestarias, dejar de asignar recursos a este trabajo conjunto (3.13).	Cuando existan importantes sinergias, se podría asumir trabajo en el marco de la asociación dentro de los programas de la FAO correspondientes. Véanse también las recomendaciones 3.11.B y 6.11.	Órganos rectores Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	Agua e irrigación Realignar recursos, obtener nuevos recursos y aplicar un planteamiento diferente de estrategia a más largo plazo que permitiría a la FAO contribuir a las políticas y programas integrados que aúnan la ingeniería, la tenencia, la economía, la gestión y la legislación. (3.14)	Mejorar las redes existentes, como ONU Agua, para fortalecer las asociaciones y ampliar la relación con la comunidad internacional de expertos. Para respaldar esta tarea es esencial disponer de datos sólidos a escala mundial sobre el agua, los usos que se hacen de la misma, los beneficios que reportan las diferentes aplicaciones y sus costos. Garantizar la disponibilidad de estos datos debería seguir siendo una prioridad de la FAO.	Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	Pesca Hay margen para realizar ajustes pero se debe dar mayor prioridad a la asignación de recursos para la pesca. Para lograrlo los órganos rectores deberán adoptar decisiones juiciosas, y en dichos órganos muchos de los representantes gubernamentales no están directamente relacionados con el sector pesquero. (3.15)	Formular una estrategia coherente para su labor sobre pesca a nivel de las políticas integradas y las necesidades conexas en materia de datos a escala mundial. El pescado "del agua al plato" debería desempeñar una función más importante en la promoción de medios de vida, mediante la creación de empleo distinto de los buques de pesca tanto en las explotaciones agrícolas como en las cadenas de valor añadido. La función de la FAO no puede residir en los detalles de la tecnología, sino en los sistemas, las normativas y los enfoques que apoyan este desarrollo y, al mismo tiempo, debe salvaguardar la equidad, la salud y el medio ambiente.	Órganos rectores Administración	++
Opciones estratégicas preliminares para el Programa Técnico	Sector forestal Dar mayor importancia a la silvicultura en la asignación general de recursos de la FAO. (3.16)	Seguir apoyando la labor legislativa a escala mundial y regional mediante alianzas sólidas.	Órganos rectores Administración	++
Asociaciones externas específicas	Ganadería No escatimar esfuerzos para seguir estableciendo asociaciones, aunque el trabajo propio de la FAO en estos ámbitos no debe quedar estancado a la espera de que las otras entidades manifiesten su interés (3.11.B).	Desarrollar una estrategia, según lo acordado por el Comité Forestal en su último período de sesiones, que facilite un enfoque intersectorial más integrado y ponga el énfasis, de forma continua pero selectiva, en las asociaciones. El trabajo debería presentarse con el enfoque del marco lógico que corresponda a los tres objetivos del Marco Estratégico y deberían definirse los ámbitos de concentración de recursos dentro de las prioridades del programa general. La FAO debería dejar de financiar la mayor parte del trabajo sobre ganadería de la División Mixta FAO/OIEA de Técnicas Nucleares en la Agricultura y la Alimentación (AGE). Si se considera que está justificada, la elaboración de los equipos de diagnóstico ELLISA podría llevarse a cabo en el marco de una asociación independiente de la División Mixta. Véanse también 3.13 y 6.11. Seguir impulsando la asociación con la OIE y la OMS mediante el establecimiento de un programa conjunto que cuente con una secretaría común para muchos de los ámbitos de interacción (por ejemplo, la creación de capacidad, la vigilancia y alerta temprana, la respuesta ante situaciones de emergencia y el establecimiento de redes de investigación con el Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias (IIRI)).	Órganos rectores Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Asociaciones externas específicas	<p>Asociaciones con las Naciones Unidas</p> <p>Garantizar que las asociaciones de la FAO, a través de acuerdos de colaboración, mecanismos de coordinación interinstitucional e interacción con los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, contribuyan al desempeño de la misión de la FAO y, a su vez, favorezcan el del conjunto del sistema de las Naciones Unidas (5.3).</p>	<p>Establecer una asociación sólida con el ILRI y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) en lo que respecta a la elaboración de políticas.</p> <p>Promover el modelo del Foro de Colaboración sobre los Bosques como medio útil de afrontar cuestiones clave y proporcionar oportunidades para establecer redes. (5.3.A)</p> <p>Fomentar las asociaciones que reduzcan el papel directo de la FAO en el proceso de implementación en aquellos casos en los que aquél tenga menos fuerza. (5.3.B)</p> <p>Favorecer las oportunidades de asociaciones reales a nivel nacional mediante la capacitación de los representantes de la FAO en cada país para tomar decisiones sobre el trabajo de fondo y el presupuesto. (5.3.C)</p> <p>Promover asociaciones orientadas a los resultados que configuren las ventajas comparativas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, en el que la FAO desempeñará un papel de liderazgo, facilitación o participación (5.3.D).</p> <p>Seguir contribuyendo a la reforma de las Naciones Unidas y a la elaboración de las políticas del sistema de las Naciones Unidas, a través de mecanismos de coordinación interinstitucional (5.3.E).</p> <p>Desempeñar un papel constructivo en aquellas iniciativas que hagan posible un apoyo al sistema de las Naciones Unidas más efectivo e integrado a nivel nacional, teniendo en cuenta el principio general de garantizar la propiedad y la coordinación a nivel nacional, la creación y utilización de sistemas nacionales y la ampliación a través de asociaciones que trasciendan el ámbito del sistema de las Naciones Unidas (por ejemplo, organismos bilaterales, IFI y redes de ONG). (5.3.F)</p>	Administración	++
Asociaciones externas específicas	<p>Asociaciones con los organismos que tienen su sede en Roma</p> <p>Ampliar la colaboración con los tres organismos que tienen sede en Roma (5.4).</p>	<p>Los tres organismos con sede en Roma deberían proseguir su trabajo conjunto de integración de servicios comunes en Roma, incluidas, lo antes posible, las aplicaciones de las TI y las comunicaciones, que deberían integrarse bajo una propiedad común, tales como la plataforma del sistema de gestión de bibliotecas y, en su caso, la planificación de los recursos corporativos. (5.4.A). Véase también la recomendación 8.19.</p> <p>Desplegar, con el aliento de los órganos rectores, esfuerzos más ambiciosos en la búsqueda de asociaciones estratégicas y programáticas (5.4.B).</p> <p>Crear una estrategia conjunta de comunicación y promoción con el PMA y el FIDA (detalles en la recomendación 5.10) (5.4.C). Véase también la recomendación 3.4.</p>	Órganos rectores Administración	++
Asociaciones externas específicas	<p>Asociación con el BM y las IFI</p> <p>Las asociaciones con el Banco Mundial y con las IFI se examinan en el Capítulo 3, donde también se hacen las recomendaciones pertinentes (5.5).</p>		Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Asociaciones externas específicas	<p>Asociación con el CGIAR</p> <p>Desarrollar una coalición genuina para la agricultura, el desarrollo rural y la transferencia y disponibilidad de conocimientos en colaboración con el CGIAR (5.6).</p>	<p>Celebrar debates en la Administración Superior y en los órganos rectores.</p> <p>Abrir la coalición para formar asociaciones más amplias.</p> <p>Extraer enseñanzas del acuerdo por el que la FAO custodia los recursos genéticos del CGIAR como bien público mundial.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+++</p> <p>+++</p> <p>+++</p>
Asociaciones externas específicas	<p>Asociación con la OIE</p> <p>Examinar las posibilidades de fortalecer la asociación con la OIE, contemplando también la colaboración en los requisitos de gobernanza global en la sanidad animal y la posible integración de la administración de las secretarías (no las estructuras de gobierno) (5.7)</p>	<p>Detalles en la recomendación 3.11.B.</p>	<p>Administración</p>	<p>++</p>
Cooperación técnica a nivel nacional y regional	<p>Cooperación técnica a nivel nacional y regional</p> <p>Establecer asociaciones en el contexto de los temas prioritarios de actuación con países en desarrollo y donantes seleccionados, que se concentren en hacer avanzar ámbitos de trabajo concretos. (3.2)</p>	<p>En la medida de lo posible, centrar la atención en los países asociados comprometidos a trabajar en varios temas para incrementar así la eficacia del uso de recursos de la FAO y la probabilidad de obtener resultados en beneficio de los países involucrados. Tal labor coincidirá de manera natural con el marco nacional de prioridades a medio plazo acordado y debería conformarse en la mayor medida posible con las prioridades del sistema de las Naciones Unidas, como se especifica en el MANUD. Conceder prioridad a los PMA de África, especialmente en lo que concierne a la superación del hambre y la malnutrición y al empuje del crecimiento económico junto con la creación de empleo.</p> <p>Los marcos de prioridades a medio plazo deberían tener mayor relieve y deberían integrarse más íntimamente en la iniciativa "Unidos en la acción", recuperando su intención inicial de ser un conjunto de prioridades nacionales en evolución sobre las que la FAO se compromete a trabajar con el país a medio plazo. Se desarrollarían a través del diálogo con los gobiernos, otros miembros de la comunidad internacional y, cuando resultase necesario, con otros agentes no gubernamentales. Deberían corresponder con las ventajas comparativas de la Organización y ser dirigidos por los representantes de la FAO, más que por equipos de planificación enviados desde la Sede o las oficinas regionales (3.2.A).</p> <p>Los equipos regionales y subregionales de apoyo técnico deberían actuar conjuntamente, prestando asistencia a los Estados Miembros, especialmente en los campos en los que la Organización tiene ventajas comparativas, incluida su capacidad normativa. El programa de trabajo de los equipos se establecería con los países de la subregión donde operan; los miembros de estos equipos dejarían de informar por separado a diferentes divisiones y departamentos técnicos (3.2.B).</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Cooperación técnica a nivel nacional y regional	<p>Cooperación técnica a nivel nacional y regional</p> <p>Definir asignaciones regionales y aplicar criterios orientativos para la asignación presupuestaria en función de las necesidades de los países y el historial en el uso eficaz de los recursos, manteniendo el PCT según la demanda (7.8)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>El Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO debería seguir siendo un programa prioritario impulsado por la demanda dentro de las prioridades globales de la Organización y los marcos aprobados de prioridades a medio plazo. Los fondos deberían estabilizarse en su proporción actual con relación al presupuesto general y el programa no debería considerarse un fondo de reserva en mayor medida que cualquier otro programa técnico de la Organización. Se debería proceder a una distribución regional de las cantidades, que deberían comunicarse a los países de cada región. Deberían eliminarse las restricciones sobre el empleo de expertos internacionales para obtener así una mayor flexibilidad. La capacidad de decisión debe recaer sobre el Representante regional, sin necesidad de tener que remitirse a la Sede. Los PCT especificarían los efectos deseados y los resultados esperados y seguirían estando sujetos a evaluaciones y controles posteriores. (3.2.C)</p>	Órganos rectores Administración	+
Cooperación técnica a nivel nacional y regional	<p>Cooperación técnica a nivel nacional y regional</p> <p>Definir asignaciones regionales y aplicar criterios orientativos para la asignación presupuestaria en función de las necesidades de los países y el historial en el uso eficaz de los recursos, manteniendo el PCT según la demanda (7.8)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Asignar los fondos del PCT por región utilizando criterios públicos. Véase también la recomendación 3.2.</p>	Órganos rectores Administración	+++
Ámbito 2: Gobernanza				
Reformar la gobernanza	<p>Generales</p> <p>Muchas de las recomendaciones que siguen deberían ser aplicadas de inmediato con carácter provisional, a la espera de los cambios necesarios de los Textos fundamentales (en su caso). Por ejemplo, los cambios en cuanto a las líneas de presentación de informes de los comités técnicos y el papel del Presidente Independiente del Consejo deberían llevarse a cabo inmediatamente. Si no se hace así, se pondrá en peligro todo el proceso de reforma; sin embargo, esto no significa que deban suspenderse todas las normas, sino más bien que es necesario adoptar de inmediato nuevos métodos de trabajo. (4.1.A)</p>		Órganos rectores	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Reformar la gobernanza	<p>Generales</p> <p>El proceso de reforma de la gobernanza se debería llevar a cabo bajo la dirección del Presidente Independiente del Consejo, como parte del Plan de Acción Inmediata recomendado en el presente informe (véanse las recomendaciones 1.1 y 1.2); (4.1.B)</p>	Órganos rectores	++	
Reformar la gobernanza	<p>Generales</p> <p>Al cabo de seis años debería haber un examen completo del proceso de reforma de la gobernanza y su eficacia, incluida la posibilidad de iniciar una nueva ronda de reformas fundamentadas en dicho momento en un clima de confianza muy mejorado. Estas medidas deberían incluir, entre otras cosas, la consideración de la posibilidad de sustituir el Consejo por un Consejo Ejecutivo abierto a observadores oficiales. También podría absorber las funciones de los Comités del Programa y de Finanzas. (4.1.C)</p>	Órganos rectores	+++	
Función de la gobernanza mundial	<p>Coherencia global de las políticas</p> <p>Dar prioridad, entre todos los asuntos internacionales que se planteen, a aquellas áreas en las que la FAO será proactiva en el desarrollo de un consenso mundial.</p>	<p>Sobre la base del examen de la situación mundial de la alimentación y la agricultura, y del estado del marco legal mundial, y en cooperación con los comités técnicos y el Consejo, los órganos rectores deberían elaborar un plan estratégico progresivo para abordar las cuestiones de gobernanza mundial; los criterios para esta agenda flexible deberían incluir el grado de importancia mundial de la alimentación y la agricultura, las poblaciones que dependen de ella y el potencial para asociarse con otras organizaciones. La capacidad de la Administración y los propios órganos rectores de la FAO también será esencial (4.4.A)</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p> <p>En algunos casos, la FAO debería tomar la iniciativa de manera temprana, consciente de que es probable que ciertas partes del competan finalmente a otros.</p> <p>Los órganos rectores, y no sólo la Administración, deberían buscar con mayor frecuencia asociaciones sobre cuestiones específicas (4.4.C).</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p>	+++	
		Órganos rectores Administración	+	
		Órganos rectores	++	

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Función de la gobernanza mundial	<p>Coherencia global de las políticas</p> <p>En nombre de los Miembros de la FAO, los órganos rectores deberían examinar los instrumentos internacionales que estén en fase de elaboración en otros lugares, para influir en los foros de toma de decisiones.</p>	Órganos rectores Administración	++	
Función de la gobernanza mundial	<p>Coherencia global de las políticas</p> <p>Debería realizarse un estudio para permitir que la FAO establezca órganos con un alto grado de autogobierno y financiación que permanezcan en el marco de la FAO (ello podría implicar la adopción de una alternativa al Artículo XIV) (4,6)</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p>	Órganos rectores	++	
Función de la gobernanza mundial	<p>Participación</p> <p>Ampliar la participación en los procesos de gobernanza (4,19)</p>	<p>Para los comités técnicos, debería ser una práctica más habitual la celebración de reuniones oficiosas de uno o dos días de duración, abiertas a una representación más amplia antes de iniciar la reunión oficial. En esta estructura podrían incorporarse también grupos de expertos.</p> <p>La conferencia debería continuar estando abierta a la participación de observadores reconocidos de las ONG en representación de la sociedad civil y al sector empresarial, y estos observadores deberían continuar teniendo voz. Véase asimismo la recomendación 5.2.</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p> <p>Con el establecimiento de un programa más dinámico de la Conferencia, debería considerarse la posibilidad de organizar uno o varios foros mundiales paralelos para grupos de interés no gubernamentales.</p> <p>El liderazgo en muchos ámbitos del sistema de las Naciones Unidas corresponde a las Naciones Unidas en Nueva York. Es importante que los miembros de los órganos rectores de la FAO interactúen con sus homólogos de Nueva York de manera ofensiva, basándose en los grupos regionales y las áreas de interés común, como los océanos y los bosques.</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Órganos rectores</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Arquitectura funcional</p> <p>Deberían especificarse más claramente en los Textos fundamentales las funciones respectivas de la estructura de gobierno y la Administración (4.3).</p> <p>Véase asimismo la Recomendación 4.1</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Funciones de la estructura de gobierno:</p> <p>a) Examinar de manera continuada las principales tendencias del hambre, la alimentación y la agricultura en el mundo, las nuevas necesidades, problemas y oportunidades para la agricultura de los países miembros y las ventajas comparativas de la FAO, con objeto de optimizar su contribución al bienestar de la humanidad;</p> <p>b) Desempeñar un papel proactivo en la gobernanza mundial de la alimentación, la agricultura, la pesca, la silvicultura, la ganadería, los recursos naturales y las bases de recursos naturales asociadas, incluido el patrimonio mundial común del clima y los océanos, contribuyendo a la coherencia, y estableciendo la misma, de las políticas y de acuerdos internacionales, marcos reguladores y códigos de conducta según sea necesario;</p> <p>c) Definir la estrategia y los indicadores de resultados de los propios órganos rectores y supervisar e informar de manera transparente sobre dichos resultados en relación con los indicadores (véase la Recomendación 4.14);</p> <p>d) Definir la estrategia general, las prioridades y el presupuesto de la Organización y llegar a acuerdos sobre su programa de trabajo general, asegurando que el presupuesto aprobado sea adecuado para el programa de trabajo acordado;</p> <p>e) Decidir los cambios organizativos importantes;</p> <p>f) Definir la Constitución y los Textos fundamentales de la Organización (sus normas) y adoptar las medidas necesarias para garantizar que se cumplan tanto los derechos como las obligaciones de los países miembros.</p> <p>g) supervisar la aplicación de las decisiones de la estructura de gobierno;</p> <p>h) realizar una supervisión que garantice que: la Organización actúe dentro de su marco financiero y jurídico; haya una evaluación transparente e independiente del rendimiento de la Organización en cuanto a su contribución a los resultados y repercusiones previstos; haya sistemas de gestión y presupuestación basados en los resultados que estén en funcionamiento; existan políticas y sistemas de recursos humanos, tecnología de la información y la comunicación, contratación y compras, etc., que sean funcionales y adecuados para sus fines;</p> <p>i) Nombrar, mediante elección, al Director General, establecer objetivos de resultados para el Director General y examinar los resultados obtenidos mediante comparación con estos objetivos (véase la Recomendación 4.21);</p> <p>j) Mantener contactos con los órganos rectores de otras organizaciones.</p>	Órganos rectores	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>Funciones de la Administración: abarcar la responsabilidad respecto a todos los aspectos del funcionamiento interno de la Organización y su programa de trabajo, en consonancia con las decisiones de los órganos rectores y de conformidad con los Textos fundamentales:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Proponer proactivamente a los órganos rectores; prioridades, programas, áreas de mejora institucional y áreas de mejora de la estructura de gobierno en sí. b) Decidir el programa de trabajo detallado y garantizar su aplicación eficaz y eficiente; c) El nombramiento y la gestión del personal de la Organización, con las excepciones especificadas en los Textos fundamentales; d) Todos los aspectos de la contratación y las compras; e) La gestión de todos los aspectos de las finanzas de la Organización; f) Decidir y llevar a cabo las reorganizaciones internas que requiera la mejora de la eficacia del programa y que no afecten al equilibrio entre a) entre recursos de personal y de otro tipo; b) la Sede y las oficinas descentralizadas; o c) las funciones administrativas, de supervisión y técnicas; g) Apoyar a los órganos rectores en la ejecución de su labor; h) Supervisar todos los aspectos del trabajo de la Organización y sus finanzas y presentar informes sobre ello a los órganos rectores; i) mantener y desarrollar las relaciones y la colaboración a nivel de las secretarías con otras Organizaciones tanto en el seno de las Naciones Unidas como en un contexto más amplio. 	Órganos rectores	++
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Elección del Director General</p> <p>Se debería profesionalizar el procedimiento para el nombramiento del Director General en consonancia con las mejores prácticas recientes al respecto (4.20).</p>	<p>Debería elaborarse profesionalmente una descripción del puesto de trabajo y del perfil de competencia para el cargo de Director General y debería publicitarse ampliamente la convocatoria. Los candidatos deberían tener también la oportunidad de dirigirse al Consejo para presentar sus ideas en cuanto a objetivos, opiniones y visión de la Organización, y para responder a preguntas de los miembros.</p> <p>Establecer un mandato de cuatro años, con la posibilidad de una única reelección para un segundo mandato de cuatro años</p> <p>Modificar los Textos fundamentales en el sentido de exigir una mayoría de dos tercios del total de los Miembros (en vez de los miembros presentes y votantes) para toda enmienda constitucional relativa a la duración del mandato del Director General.</p>	Órganos rectores	++
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Ciclo del Programa</p> <p>La Conferencia debería celebrar su período de sesiones en mayo o junio para que el programa detallado de trabajo pueda establecerse posteriormente. Ello permitirá facilitar el proceso de programación y presupuesto. (7.3)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Antes de que la Conferencia celebre su período de sesiones, el Consejo debería refrendar la orientación general del programa y convenir una cuantía de presupuesto bienal indicativa que sea viable.</p> <p>La Secretaría (no necesariamente el Director General) desempeñará posteriormente la función dinámica de mantener intercambios extraoficiales con los miembros principales de los órganos rectores para alcanzar un consenso. El trabajo por medio del Comité del Programa constituirá una parte importante del proceso.</p>	Órganos rectores	+++
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Auditoría Abordar las múltiples deficiencias del sistema para garantizar la validez y la independencia de la auditoría. (7.9)</p>	<p>Preparar un marco institucional de gestión del riesgo a fin de informar el plan bienal o anual de trabajo de la comprobación de cuentas, que incluya la determinación de las esferas que deban someterse a examen. Otorgar prioridad a las esferas de mayor vulnerabilidad institucional. Si la Oficina del Inspector General (AUD) no dispone de personal con la competencia pertinente, éste debería contratarse (7.9.A)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>Reestablecer el Comité de Auditoría a fin de que esté compuesto íntegramente de miembros externos independientes. El Comité debería asesorar al Director General pero también informar directamente a los órganos rectores. La composición del Comité será convenida conjuntamente por el Comité de Finanzas y el Director General. (7.9.B)</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p> <p>Los planes de trabajo de auditoría interna se presentarán a los órganos rectores de conformidad con las normas del Instituto de Auditores Internos. (7.9.C)</p> <p>La AUD de la FAO dejaría de pertenecer a los comités internos administrativos y de gestión en calidad de miembro, si asistiría evidentemente a las reuniones en que se examinen los resultados de auditorías a posteriori (7.9.D)</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p> <p>Se introducirán las modificaciones pertinentes en los procedimientos de presentación de informes a fin de que el Inspector General pueda tener acceso directo al Comité de Finanzas, de conformidad con la orientación brindada por la Dependencia Común de Inspección (DCI). (7.9.E)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>Los órganos rectores deberían encomendar específicamente al Auditor Externo que realice comprobaciones periódicas de cuentas en relación con las funciones de la Administración superior de la Organización, garantizando al mismo tiempo una financiación adecuada con este fin. El Auditor Externo también debería encargarse de supervisar regularmente el funcionamiento de la auditoría interna, en consonancia con las mejores prácticas. (7.9.F)</p> <p>Establecer un comité de ética encargado de examinar con carácter independiente las cuestiones éticas que le puedan plantear, incluidas las resultantes de auditorías internas. (7.9.G)</p> <p>Realizar cada cinco años como mínimo un examen colegiado externo de la función de auditoría de la FAO. (7.9.H)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Administración</p> <p>Órganos rectores Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Evaluación La función de evaluación de la FAO debería ser más independiente en consonancia con la línea que emprendieron en 2003 los órganos rectores. Las disposiciones institucionales deberían permitir que la oficina de evaluación responda a las necesidades de los Órganos rectores y de la Administración. -Esta medida permitiría la integración de las funciones de evaluación de los tres organismos con sede en Roma en caso de que se llegue a un acuerdo a este respecto en un momento posterior. Para ello, se deberían reforzar la presentación de informes a los Órganos y el compromiso de los Miembros. (7.10).</p>	<p>Establecer una Unidad de Evaluación como oficina aparte, con un fuerte vínculo consultivo con la Administración, que presente informes al Consejo por medio del Comité del Programa (7.10.A)</p> <p>Establecer un pequeño panel de expertos en evaluación para prestar asesoramiento a los órganos rectores sobre políticas de evaluación y normas de evaluación de trabajo (7.10.B)</p> <p>El Jefe de Evaluación debería preparar planes progresivos plurianuales de evaluación, manteniendo el principio de evaluación "impulsada por la demanda" con objeto de garantizar que se atienden las necesidades inmediatas de los órganos rectores y de la Administración, y velando al mismo tiempo porque se abarquen las diferentes esferas de trabajo, ninguna tarea significativa quede fuera de la evaluación independiente a medio plazo y se examinen las esferas que planteen mayores riesgos. Los órganos rectores examinarían y aprobarían los planes de auditoría, después de las consultas pertinentes, entre otros, con la Administración.</p> <p><i>Véase también el ámbito 2</i></p> <p>El presupuesto de evaluación, una vez votado por los órganos rectores, se asignaría directamente a la Oficina de Evaluación. Para garantizar el mantenimiento de la flexibilidad al responder a las necesidades de la Administración, se debería reservar un porcentaje (a poder ser el 15%) del presupuesto bienal de evaluación para responder a las necesidades no programadas e imprevistas. (7.10.C)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>Examinar la categoría del Jefe de la Oficina de Evaluación con objeto de garantizar que esté en consonancia con cargos afines de otros organismos de las Naciones Unidas con una función de evaluación bien establecida. Sería competencia de los órganos rectores el nombramiento de la persona que ocupe este cargo, tras un proceso de selección por concurso libre cuyo tribunal estaría integrado por especialistas independientes de evaluación y representantes de los órganos rectores y de la Administración de la FAO. El Jefe de Evaluación sería nombrado por un período indefinido y no podría presentarse como candidato para otros cargos en la FAO durante el período que se estime oportuno después de la terminación de su mandato. Sería competencia exclusiva del ocupante del cargo el nombramiento del personal y los consultores, tras un proceso de selección por concurso libre tal como autoricen los órganos rectores (7.10.D).</p> <p>La Oficina de Evaluación debería desempeñar una función de asesoramiento oficial sobre lo siguiente: i) las prioridades del programa a la luz de los resultados de la evaluación general; ii) la creación de sistemas de GBR que respalden el seguimiento y la evaluación, incluida la autoevaluación; iii) la inclusión de las enseñanzas extraídas en redes para la difusión de conocimientos (7.10.E).</p>	Órganos rectores	++
			Órganos rectores Administración	++
			Órganos rectores Administración	++
			Administración	++
			Órganos rectores Administración	++
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Papel de creación de confianza y supervisión	<p>Evaluación Financiar adecuadamente los planes de evaluación básicos aprobados por los órganos rectores. (7.11)</p>	<p>En consonancia con las buenas prácticas aplicadas en el sistema de las Naciones Unidas, el nivel del presupuesto de la evaluación debería ser un 1 % del presupuesto ordinario de la Organización para la evaluación institucional independiente, añadiendo un 0,3 % para la autoevaluación y un 0,3 % para evaluaciones temáticas independientes y periódicas de los efectos</p> <p>Mantener el liderazgo al exigir una cuota obligatoria de un 1 % de cada contribución extrapresupuestaria a efectos de evaluación</p> <p>Continuar asignando una prioridad elevada a la evaluación estratégica a nivel de la Organización y garantizar una evaluación completa de los programas extrapresupuestarios.</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p>	Órganos rectores	+
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Conferencia Reorientar el papel de la Conferencia para que pueda cumplir mejor su función e incite más a una participación activa a nivel ministerial. (4.7)</p>	<p>Consolidar el debate sobre el estado mundial de la agricultura y la alimentación, que debería seguir siendo el principal tema de examen: centrar cada Conferencia en uno o dos temas mundiales importantes, recibir información de los comités técnicos del Consejo, invitar a expertos independiente y organizar eventos colaterales. (4.7.A)</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p> <p>Examinar, previo asesoramiento de los comités técnicos, la normativa mundial que se esté elaborando no sólo en la FAO sino también en otros foros, reforzando el papel de la Conferencia en la gobernanza mundial de la alimentación y la agricultura, y como defensora de los hambrientos y de quienes dependen de la agricultura (4.7.B.) Véanse asimismo las recomendaciones 3.20 y 4.5.</p> <p>Lograr que la Conferencia desempeñe más eficazmente su papel de determinación del presupuesto y las prioridades generales de la Organización adelantando la fecha de celebración de la Conferencia a mayo/junio del segundo año de cada bienio y hacer que la Conferencia decida el nivel presupuestario y elabore el programa de trabajo más detallado para su examen por el Consejo en octubre o noviembre, lo cual permitirá ganar notablemente en eficacia en el proceso y facilitar la aplicación de un programa de acordado. (4.7.C)</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p>	Órganos rectores	++
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Consejo En la primera fase de la reforma, el Consejo debería asumir el papel de brazo ejecutivo de los órganos rectores. De esta forma, los debates y decisiones sobre gobernanza mundial se producirán en la Conferencia de la FAO, y los comités técnicos y el Consejo supervisarán el programa de trabajo de la Organización. Los solapamientos costosos de los debates de los</p>	<p>El Consejo debería reunirse con mayor frecuencia (hasta cuatro veces al año), pero durante períodos de sesiones más breves. Esto permitirá abordar cuestiones importantes de manera regular y sistemática, y con una reducción de los aspectos formales del programa y la participación activa de los miembros en el establecimiento de éste. (4.8.A)</p> <p>El Consejo dejará de considerar cuestiones relativas a la gobernanza mundial, los tratados y los convenios, incluido el estado de la agricultura y la alimentación. Dichas cuestiones serán debatidas en los comités técnicos y la Conferencia. De esta forma se reconoce que la composición del Consejo es limitada y que sus miembros no son especialistas, y se facilita la eliminación de debates duplicados. (4.8.B)</p>	Órganos rectores	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
	Comités del Programa y de Finanzas, el Consejo y las Conferencias se reducirán. (4.8)	<p>El Consejo debatiría todas las cuestiones previamente examinadas en los Comités del Programa y de Finanzas basándose en las recomendaciones del Comité, y no en los documentos originales, incluido el Programa de Trabajo y Presupuesto. Con ello se reducirá el grado de duplicación de los debates, se fomentará una toma de decisiones más eficaz y centrada y se estimulará un debate más sustantivo y menos politizado. (4.8.C)</p> <p>El Consejo recibiría los informes de los comités técnicos y de las Conferencias Regionales sobre las prioridades de trabajo y sobre cuestiones programáticas y presupuestarias. Los tendrá en cuenta en sus recomendaciones a la Conferencia y en su decisión final sobre el programa de trabajo bienal. Estos informes habrán sido examinados previamente en el Comité del Programa. (4.8.D)</p>	Órganos rectores	+++
		<p>El Consejo debería ejercer, en nombre de la Conferencia, las siguientes funciones:</p> <p>i) definición y asesoramiento sobre estrategia e indicadores de los resultados de los órganos rectores; supervisión e informes sobre los resultados en relación con esos indicadores; estrategia, prioridades y presupuesto de la Organización;</p> <p>ii) acordar el programa general de trabajo;</p> <p>iii) decidir los cambios organizativos importantes;</p> <p>iv) supervisar la aplicación de las decisiones de la estructura de gobierno;</p> <p>v) supervisión que garantice que la Organización actúe dentro de su marco financiero y legal; haya una evaluación transparente e independiente de la eficacia de la Organización y su contribución a los resultados y repercusiones previstos; haya sistemas de gestión y presupuestación basados en los resultados que estén en funcionamiento; existan políticas y sistemas de recursos humanos, tecnología de la información y la comunicación, contratación y compras, etc., que sean funcionales y adecuados para sus fines; los recursos extrapresupuestarios contribuyan eficazmente a los objetivos prioritarios de la Organización; los resultados de la Administración se supervisen sobre la base de los objetivos correspondientes establecidos. (4.8.E)</p>	Órganos rectores	+++
		<p>El Consejo debía dejar de reunirse inmediatamente antes de la Conferencia, puesto que se ha observado que esto tan sólo produce un debate que luego se repite en las comisiones de la Conferencia. Por consiguiente, debía eliminarse la exigencia de que el Consejo examine determinados documentos y los transmita formalmente a la Conferencia. (4.8.F)</p>	Órganos rectores	+++
		<p>Puesto que se pretende que el Consejo pase a actuar como un órgano ejecutivo y que las políticas se debatan en los comités técnicos y en la Conferencia, podría considerarse retirar el derecho de voz de los observadores que no representen a grupos regionales. (4.8.G)</p>	Órganos rectores	+++
		<p>El Consejo, como otros órganos rectores, tendrá unos recursos limitados para solicitar un asesoramiento independiente. (4.8.H)</p>	Órganos rectores	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Arquitectura de los órganos rectores	Comités del Consejo El principal apoyo para la labor del Consejo procederá de los Comités del Programa y de Finanzas.	Reunirse con mayor frecuencia durante periodos de sesiones más cortos que los actuales y preparar los programas y los documentos de base resaltando las cuestiones cruciales (4.9.A) Debatir los escasos temas del programa que se solapen (como los del presupuesto), en una reunión conjunta, con lo que se evitará la duplicación de debates (4.9.B) Los memorandos de los comités cubrirán solamente las recomendaciones al Consejo, no resumirán el debate y se elaborarán bajo la autoridad de sus presidentes. (4.9.C) <i>Véase también el ámbito 3</i> Aumentar la transparencia retransmitiendo las sesiones en Internet para los Miembros de la FAO exclusivamente, y poner a disposición las grabaciones sonoras en el sitio web, además de los seminarios abiertos del Presidente Independiente (4.9.D) <i>Véase también el ámbito 3</i>	Órganos rectores	++
			Órganos rectores	+
			Órganos rectores	+
			Órganos rectores	+
		Volver a aplicar los criterios de competencia para la selección de los miembros de estos comités, en consonancia con lo establecido en los Textos Fundamentales (4.9.E)	Órganos rectores	+
		Mantener el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos (CCLM) y someter el nombramiento del Asesor jurídico a las consultas oportunas con el Consejo, a fin de aumentar la imparcialidad de su papel.	Órganos rectores	+
Arquitectura de los órganos	Potenciación del papel de liderazgo y de gestión del Presidente Independiente del	Un grupo de expertos independientes examinará y certificará que las competencias de los candidatos son apropiadas antes de la elección.	Órganos rectores	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
rectores	<p>Consejo (PIC) en la estructura de gobierno</p> <p>El PIC actuaría para reforzar el funcionamiento de los órganos rectores, tanto en su cometido de gobernanza mundial como de supervisión interna, respetando plenamente la delimitación clara de las líneas de competencia de la Administración y los órganos rectores de la FAO. Como consecuencia, las funciones del Presidente Independiente, director de la estructura de gobernanza que ejerce su autoridad política para fijar orientaciones estratégicas claras, y las del Director General, que dirige la labor de la Secretaría en consonancia con las decisiones de los órganos rectores, se complementarían mutuamente y proporcionarían coherencia y sinergias en beneficio de la Organización. El PIC tratará de liderar y catalizar firmemente el establecimiento de un clima de entendimiento y confianza entre los Miembros. (4.10.A)</p>	<p>Establecer un mandato de dos años, con la posibilidad de una única reelección para un periodo de otros dos años. Las funciones del PIC serían las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Presidir todos los períodos de sesiones del Consejo y las reuniones conjuntas de los Comités del Programa y de Finanzas; b) Llevar a cabo consultas oficiosas respecto a cuestiones pendientes, actuando como honrado mediador y buscando los puntos comunes entre las partes; convocar reuniones especiales cuando sea necesario, como parte de las medidas de creación de confianza que se han mencionado anteriormente; y asegurar una mejor preparación e identificación de la estructura de gobierno con todas las reuniones oficiales de la Organización; c) Supervisar los procedimientos de selección de los miembros de los órganos rectores para asegurar su trabajo eficaz; lo cual puede incluir medidas adecuadas de integración y formación; d) Garantizar que se recurre a expertos independientes, según sea necesario, para los órganos técnicos y rectores; e) Actuar de enlace con los presidentes de los comités técnicos (véase más adelante) para asegurar una contribución eficaz de estos órganos; f) Mantener frecuentes contactos con el Director General y los altos directivos, con objeto de reforzar la relación y crear confianza entre la estructura de gobierno y la Administración; g) Establecer grupos de trabajo y de acción, según sea necesario, para respaldar la labor de la estructura de gobierno dentro del presupuesto operativo establecido para los órganos rectores; h) hacer participar a la estructura de gobierno en la preparación y los programas de todas las reuniones de los órganos rectores y comités técnicos, y esforzarse por mejorar los procedimientos de gobernanza incorporando las mejores prácticas de gobernanza internacionalmente aceptadas. <p>Tendrá por misión inmediata esencia guiar el delicado proceso y labor del Grupo de trabajo conjunto al que se encomienda la elaboración del Plan de Acción Inmediata (véase la Recomendación 1.1) y, en particular, tender puentes hacia una nueva visión y estrategia común destinada a que la FAO “responda a las necesidades y retos del s. XXI”. Esta misión inmediata requeriría una presencia casi continua en Roma durante la formulación del Plan de Acción Inmediata y, por consiguiente, una presencia considerablemente mayor que en los últimos tiempos.</p>	Órganos rectores	++
			Órganos rectores	+++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Potenciación del papel de liderazgo y de gestión del Presidente Independiente del Consejo en la estructura de gobierno</p> <p>Establecer una pequeña secretaría para la estructura de gobierno, completamente independiente, que dependerá únicamente de los órganos rectores, para ayudar al Presidente Independiente del Consejo. (4.10.B)</p>	<p>Esta secretaría respaldará al Presidente y a los países miembros en el cumplimiento de todas las funciones de la estructura de gobierno. También realizará la investigación necesaria y la supervisión de la preparación de los documentos de base o sobre políticas. Al realizar dichas tareas, debería velar por que se llame la atención de los órganos rectores sobre las cuestiones de especial interés para los países en desarrollo. Esta secretaría tendría como mínimo cuatro puestos profesionales (uno de nivel D) y se encargaría de los informes dirigidos a los diversos presidentes para la preparación de memorandos en los que consten las decisiones de las reuniones. Estos informes dejarían de ser aprobados en la secretaría de la FAO.</p> <p>Financiar el desempeño de las funciones del Presidente Independiente y de su pequeña secretaría con un presupuesto aparte independiente asignado por los órganos rectores, que consistiría –al menos en cierta medida– en una reasignación de recursos.</p>	Órganos rectores	+++
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Comités técnicos</p> <p>Los comités técnicos del Consejo deberían centrarse menos en el funcionamiento de la Secretaría de la FAO y pasar a ser los foros principales en que se examinen cuestiones de políticas, legislativas y técnicas, y se formulen recomendaciones a los órganos rectores sobre las políticas y programas que la FAO debería seguir. (4.11)</p>	<p>Para preparar las decisiones de la Conferencia, deberían continuar presentando informes sobre cuestiones programáticas y presupuestarias al Consejo y, con un cambio en los Textos Fundamentales de la FAO, presentar informes a la Conferencia sobre las áreas de políticas correspondientes a su mandato. No se espera del Consejo, que no es un órgano especializado y no incluye a todos los Miembros, que añada valor en esta área de políticas, sino que se centre en las funciones ejecutivas. (4.11.A)</p> <p>Las reuniones ministeriales son especialmente apropiadas para los sectores forestal, pesquero y ganadero, y cuando hay un tema mundial importante en el programa. Deberían abordar estrictamente las cuestiones relativas a las políticas que requieren una atención mundial y mantenerse solamente cuando haya cuestiones de este tipo por debatir. El trabajo técnico debería continuar realizándose en los comités. Las reuniones ministeriales deberían celebrarse inmediatamente después de las de los comités y recibir las recomendaciones sobre políticas de los comités técnicos para refrendarlas. Estas recomendaciones refrendadas constituirían el documento examinado posteriormente por la Conferencia de la FAO, el cual contaría con el aval de los ministros del sector (esto requiere un cambio de los Textos Fundamentales). (4.11.B)</p> <p>Debería contemplarse la división del COAG en cuatro segmentos bien diferenciados: cultivos, ganadería, gestión de recursos naturales y política agrícola, con objeto de asegurar que se preste plena atención a la totalidad del programa de la FAO. Dentro de los segmentos debería prestarse atención de manera flexible a las cuestiones de reciente aparición. El COAG debería dejar de debatir el Informe sobre la ejecución del programa, y el debate sobre el Programa de Trabajo y Presupuesto no debería tener carácter general sino mantenerse en los segmentos especializados. (4.11.C)</p> <p>Debería hacerse un mayor uso de reuniones de grupos de expertos de alto nivel celebradas antes de las de los comités, lo que brindaría una oportunidad informal para que los miembros de un comité entren en contacto con expertos de alto nivel antes del inicio oficial de las reuniones. Los comités deberían tener acceso también a expertos externos a través del Presidente del Consejo. (4.11.D)</p>	Órganos rectores Administración	++
			Órganos rectores	++
			Órganos rectores	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>Los períodos de sesiones oficiales deberían abreviarse y deberían celebrarse más seminarios/debates oficiosos, fomentándose la participación de representantes no gubernamentales. (4.11.E)</p> <p>El Comité de Problemas de Productos Básicos (CCP) debería celebrar sus períodos de sesiones en Ginebra, fomentando con ello la participación de delegados en la OMC y la UNCTAD u organizando reuniones conjuntas con estas dos Organizaciones. Esto añadiría valor a los debates actuales sobre problemas de productos básicos que figuran en los programas de las tres Organizaciones, reduciría los solapamientos y fomentaría las sinergias y la comprensión mutua. Los períodos de sesiones deberían centrarse en analizar los problemas y oportunidades de la cooperación internacional sobre productos básicos, en relación con los cuales la FAO tiene un papel legítimo y reconocido.</p> <p>Los Grupos intergubernamentales (IGG sobre fibras duras, carne, etc.) no deberían reunirse, como ocurre en la actualidad, de manera regular, sino tan sólo cuando sea necesario. Podrían convocarse reuniones de ámbito regional cuando proceda. La convocatoria de reuniones inmediatamente antes o después de los períodos de sesiones del CCP facilitaría la participación de especialistas en las reuniones principales. Los seminarios oficiosos a que se ha hecho referencia anteriormente serán especialmente importantes para reimpulsar el CCP, al incluir una representación de la industria y de la sociedad civil. De esta forma, el CCP no sólo cumpliría un papel de establecimiento de políticas sino también de creación de capacidad en cuestiones agrícolas para los negociadores comerciales y los grupos de presión, y en materia de comercio para los especialistas en agricultura y productos básicos. (4.11.F)</p> <p>Los órganos rectores de las principales organizaciones de tratados y acuerdos deberían tener acceso directo a los comités correspondientes del Consejo (ello requiere una especificación en los Textos fundamentales) (4.11.G)</p> <p>Los presidentes de los comités deberían elegirse en función de su competencia técnica y deberían tener continuidad en sus cargos entre los períodos de sesiones. Deberían trabajar en estrecha consulta con el Presidente Independiente del Consejo y presentarle informes. Los presidentes, en colaboración con el Presidente del Consejo, velarán por que los programas de los comités técnicos sean elaborados en estrecha consulta con los miembros. Los documentos técnicos será proporcionados en la mayoría de los casos por la Administración, pero incumbe al Presidente asegurar que se soliciten y se elaboren los documentos necesarios. Si es preciso, el Presidente debe poder recabar asesoramiento externo para la preparación de documentos y presentaciones de asesores sobre cuestiones clave.</p> <p>Los informes de los comités deberían abordar recomendaciones; se elaborarían bajo la autoridad del Presidente y constarían de dos partes: i) recomendaciones sobre el programa y el presupuesto; ii) políticas generales que la Conferencia debería tratar.</p>	<p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p> <p>Órganos rectores</p>	<p>++</p> <p>+++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Conferencias ministeriales</p> <p>El Consejo debería mantener y reforzar su papel en la convocatoria de reuniones ministeriales sobre temas de importancia general en los que pudiera ser beneficiosa la existencia de acuerdos, disposiciones y códigos de conducta internacionales u otras formas de cooperación internacional concertada. (4.12)</p>	<p>Ello se entiende sin perjuicio de las conferencias ministeriales celebradas en coordinación con los comités técnicos.</p>	Órganos rectores	++
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Conferencias Regionales</p> <p>De manera experimental (con una evaluación independiente al cabo de seis años), las Conferencias Regionales deberían mantenerse y reforzarse con el objetivo de llegar a un acuerdo para una acción concertada a nivel regional o subregional, que contribuya desde una perspectiva regional a las cuestiones de gobernanza mundial y a definir áreas prioritarias para las labores normativas y de políticas en la región. (4.13)</p>	<p>Deberían pasar a formar parte de la estructura de gobierno de la FAO y, al igual que los comités técnicos, presentar informes a la Conferencia sobre cuestiones de gobernanza mundial y regional, y al Consejo sobre asuntos programáticos y presupuestarios, incluidas las prioridades de ámbito regional para el uso de fondos extrapresupuestarios. (4.13.A)</p> <p>La Oficina Regional, en estrecha consulta con los Gobiernos, debería establecer un programa concreto y centrado para la Conferencia Regional, que abordara las cuestiones regionales importantes. (4.13.B)</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p> <p>Deberían elaborarse, bajo la autoridad del Presidente Independiente del Consejo, resúmenes ejecutivos que incluyeran las recomendaciones de políticas de todas las conferencias regionales, con indicaciones claras de prioridades y costos, con mucha antelación a la Conferencia, y deberían enviarse a los miembros. Los presidentes de las conferencias regionales o las personas nombradas por ellos deberían estar presentes en las sesiones del Consejo y de la Conferencia en las que se presentaran sus informes y deberían hacer las aclaraciones que fueran necesarias. (4.13.C)</p>	Órganos rectores	++
Arquitectura de los órganos rectores	<p>Composición de las agrupaciones regionales:</p> <p>Examen de las agrupaciones regionales. (4.18)</p>	<p>El Presidente Independiente del Consejo debería emprender consultas con los Miembros respecto a esta importante cuestión y crear un grupo especial para analizar diferentes opciones de agrupación.</p>	Órganos rectores	+++
Procedimientos de gobernanza	<p>Confianza</p> <p>Restablecimiento de la confianza a través de la realización satisfactoria de una serie de medidas de creación de confianza. La potenciación del papel y las funciones del Presidente Independiente del Consejo tendrá una importancia clave para fomentar y movilizar este proceso. (4.2)</p>	<p>El Presidente Independiente del Consejo debería celebrar seminarios oficiosos a efecto de información inmediatamente antes y después de cada período de sesiones del Consejo, el Comité del Programa y el Comité de Finanzas. (4.2.A)</p> <p>El Director General y la secretaría deberían tratar de comunicar con los Miembros a través de seminarios y grupos consultivos. (4.2.B)</p>	Órganos rectores	+
Procedimientos de gobernanza	<p>Un contrato de resultados para la estructura de gobierno:</p>	<p>Incluir el contrato de resultados en la planificación a medio plazo de la Organización y supervisar los progresos realizados informando al respecto con un examen independiente principal de los resultados al cabo de seis años.</p>	Órganos rectores	+

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
	<p>Los órganos rectores deberían establecer un contrato de resultados a medio plazo para sí mismos sobre lo que pretenden conseguir, una serie de prioridades en la gobernanza, un calendario indicativo y eventualmente unos objetivos de eficacia; de este modo, se proporcionaría un marco para que los miembros de la FAO juzgaran a sus órganos rectores, abordando dos aspectos: el programa de gobernanza mundial y la gobernanza ejecutiva de la FAO. (4.14)</p> <p><i>Véase también el ámbito I</i></p>	<p>Abordar los elementos de gobernanza mundial de este programa. Sobre la base de un estudio de la situación de la normativa mundial sobre alimentación y agricultura, los órganos rectores deberían determinar las áreas de alta prioridad que requieren una coherencia de políticas internacionales y acuerdos, y en las que la FAO puede ser proactiva (Véase asimismo la Recomendación 4.4). Además, deberían examinarse los proyectos de tratados y acuerdos que se estén negociando fuera de la FAO (Véase asimismo la Recomendación 4.5). Los criterios deberían incluir la importancia, las poblaciones dependientes, el grado en que otros órganos rectores estén dispuestos a colaborar, así como la capacidad de la Secretaría y los propios órganos rectores.</p>	Órganos rectores	+++
Procedimientos de gobernanza	<p>Mejores prácticas</p> <p>Incorporar las mejores prácticas de gobernanza internacionalmente aceptadas, como el sentimiento de identificación, la eficacia, la transparencia, la coherencia y la responsabilidad. Ello requerirá un papel proactivo del Presidente Independiente del Consejo. (4.15)</p>	<p>Examen crítico de los resultados de los órganos rectores al menos cada cuatro años, facilitado por el Presidente Independiente del Consejo y con la participación de expertos externos (4.15.A)</p> <p>Desarrollar prácticas proactivas para establecer programas, examinando los Textos fundamentales para determinar si puede reducirse el número de temas que figuran sistemáticamente en el programa (4.15.B)</p> <p>Las decisiones deberían acordarse pero no así el texto del memorando, que debería centrarse en esas decisiones, ser preparado por el Presidente o el relator y ser presentado bajo la autoridad del Presidente con la ayuda de la secretaria de la estructura de gobierno. Se debería poder solicitar correcciones del memorando que se presentarían al Presidente o en el siguiente período de sesiones. Se deberían proporcionar transcripciones literales o las grabaciones de los períodos de sesiones, a través de Internet. (4.15.C)</p>	Órganos rectores	++
Procedimientos de gobernanza	<p>Consenso.</p> <p>Si un número muy reducido de Miembros bloquea decisiones importantes, la Conferencia debería recurrir a la votación (4.16)</p>		Órganos rectores	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Procedimientos de gobernanza	<p>Elección de los Presidentes</p> <p>El concepto de equilibrio regional entre los países miembros, así como la rotación, deberían mantenerse como criterios importantes en la elección de los presidentes de todos los comités y de los miembros de los Comités del Programa y de Finanzas. Un criterio de igual importancia para que la estructura de gobierno lleve a cabo sus funciones eficazmente es la cuestión de la competencia y experiencia en asuntos económicos, sociales y técnicos relativos a los diversos campos de actividad de la Organización, así como la experiencia en cuestiones administrativas y financieras (estos requisitos ya figuran en los Textos fundamentales) (4.17)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Las regiones deberían presentar una lista de candidatos a un panel de miembros nombrado por el Consejo, que debería representar a los siete grupos regionales. Este panel se encargaría de examinar la competencia de los candidatos y de comunicar a los Miembros cual de los candidatos propuestos consideraran conjuntamente que esté más capacitado para desempeñar las funciones.</p>	Órganos rectores	+
Finanzas	<p>Finanzas</p> <p>Responder a las peticiones de los Estados Miembros en el sentido de que la FAO debería demostrar niveles elevados y transparentes de rendición de cuentas deberían tener su equivalente en niveles similares de responsabilidad propia como Miembros. Además de demostrar claramente los costos financieros de los atrasos y de los pagos tardíos, esta recomendación daría una imagen básica mucho más exacta de las finanzas del presupuesto ordinario de la FAO. (8.16)</p>	<p>Continuar con la política y práctica de endeudarse a fin de afrontar los problemas de liquidez. Los costos del interés por endeudamiento para afrontar los problemas de liquidez deberían satisfacerse mediante cargos a los ingresos de la FAO por inversiones y no a los ingresos varios como en la práctica actual. En el sitio web de la FAO debería mostrarse la situación de los atrasos y de los pagos tardíos por países, actualizada con periodicidad mensual (8.16A)</p> <p>Una vez examinados los atrasos muy antiguos, algunos de los cuales pueden cancelarse, los órganos rectores de la FAO deberían considerar la aplicación estricta de las disposiciones que vinculan los derechos de voto con los atrasos</p> <p>Los ciudadanos de los países morosos no deberían poder optar al nombramiento para puestos en la FAO.</p> <p>Se recomienda la suspensión de la aptitud para recibir nuevas subvenciones del PCT en el caso de los países morosos.</p>	Órganos rectores Administración	++
			Órganos rectores Administración	+++
			Órganos rectores Administración	+++
			Órganos rectores Administración	+++

Ámbito 3: Cambio de la cultura institucional y reforma de los sistemas administrativos y de gestión

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Examen general de la gestión y la administración	<p>Contratar a un organismo externo especializado en análisis y cambio institucional; el organismo externo debería rendir cuentas ante el Director General Adjunto o una Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación reformada en la Oficina del Director General (ODG), o bien al Grupo de la reforma. No debería rendirlas específicamente ante el Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización propuesto, ya que ello podría suponer conflictos de intereses.</p> <p>El examen debería guiarse por los siguientes elementos:</p> <p>a) Sustanciar la propuesta de reforma del Director General en el sentido de consolidar e integrar funciones administrativas básicas con una perspectiva única en cuanto a políticas y una sola línea de autoridad clara;</p> <p>b) Modernizar la División de Gestión de Recursos Humanos de manera que pase a ser más bien un aliado estratégico que elabora estrategias de recursos humanos, asesora y apoya a los niveles superiores de la Administración, que un facilitador de procesos;</p> <p>c) El grado máximo de racionalización y simplificación posible de los reglamentos y procedimientos;</p> <p>d) Delegar autoridad en base al principio de subsidiariedad;</p> <p>e) Un desplazamiento importante de la realización de controles previos a la de controles posteriores;</p> <p>f) Incentivos para alentar, reconocer y recompensar la iniciativa y el rendimiento tanto en el plano colectivo como en el individual;</p> <p>g) Basar los procesos administrativos y los servicios de apoyo en una orientación hacia el usuario.</p> <p>El proceso seguido debería realizarse en plena consulta con el personal y la Administración, buscando opiniones y orientaciones, y dando lugar a la asunción de responsabilidades a lo largo de todo el proceso.</p> <p>Uno de los resultados del examen debería ser proporcionar un objetivo limitado en el tiempo para importantes mejoras en la eficiencia administrativa, cuantificando las mejoras que pueden realizarse en términos monetarios y las que reducen los costos ocultos de la administración en beneficio de la realización del programa.</p>	Administración	+++	
Marco de recursos humanos	<p>Integrar la contratación, el perfeccionamiento del personal y los criterios de promoción en un marco de políticas de recursos humanos unificado y más coherente. (8.2)</p>	<p>Prestar atención al perfil de edades de los empleados de la FAO, a fin de asegurar una renovación continua de la Organización mediante la contratación de empleados más jóvenes.</p> <p>Disponer la rotación del personal técnico con la finalidad tanto de asegurar unos vínculos eficaces entre la Sede y las oficinas descentralizadas como de servir de catalizador para el perfeccionamiento de las competencias del personal. Tener en cuenta la experiencia de campo y regional al seleccionar los puestos de nivel superior.</p>	Administración	+
			Administración	+++
			Administración	+++
			Administración	+
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>La EEI recomienda una nueva política por la cual, en el plazo de los próximos dos años, la práctica general sea que todos los puestos de Representante de la FAO se cubran por rotación. Esta política deberá desarrollarse en plena comunicación y consulta con el personal de la FAO incluidas, cuando proceda, las asociaciones del personal.</p> <p>De la misma forma que los contratos del personal de plantilla constituyen un conjunto sencillo de tres tipos de contratos con responsabilidades progresivamente mayores, debería elaborarse un conjunto similar para los otros empleados. Se podría contemplar un modelo de contrato basado en los honorarios, sin prestaciones y con una determinación transparente de las variaciones en los honorarios, que pudiera delegarse plenamente en las divisiones. Tales contratos podrían tener unos parámetros graduados de tiempo y costos en relación con la longitud del contrato previsto, con la posibilidad de prórrogas razonables para responder a novedades imprevistas pero desincentivando en forma efectiva la concesión de constantes prórrogas. (8.3.A)</p> <p>Acelerar la tendencia a hacer un uso mayor de contratos de disponibilidad manteniendo, al mismo tiempo, un equilibrio adecuado entre esa modalidad y la de tiempo indefinido con objeto de mantener la memoria institucional. Los contratos de disponibilidad pueden constituir la base de relaciones laborales a largo plazo (8.3B)</p> <p>Otorgar a la Administración mayor flexibilidad en la realización de cambios proactivos en la plantilla a fin de asegurar competencias, de ajustar las competencias a las prioridades de los programas y de abordar la persistencia en la falta de rendimiento; examinar la posibilidad de financiar este aspecto como un porcentaje de los costos de personal (p. ej. un 5 %) colocado en un fondo separado y de que los Miembros financien un programa especial no recurrente de realineación institucional. (8.3.C)</p> <p>Modificar las bandas de retribución de consultores de la FAO a fin de alinearlas con las tarifas de mercado.</p> <p>Ayudar a comenzar el trabajo en el seno del sistema de las Naciones Unidas para una profunda reforma del sistema de relaciones laborales de las Naciones Unidas, que ha llevado a una combinación ineficiente e injusta de personal con nombramientos de corta duración muy inseguros y personal excesivamente protegido con contratos indefinidos. (8.3.D)</p> <p>Establecer condiciones más abiertas y unos procedimientos más sencillos para el pago a ex funcionarios de la FAO, de las Naciones Unidas y a otros jubilados de honorarios basados en el mercado.</p> <p>Mantener y aplicar estrictamente sin excepciones el límite temporal de que los jubilados observen un paro de seis meses con posterioridad a su último día de servicio antes de volver a trabajar en cualquier tipo de empleo. Los jubilados de otros empleadores y los consultores de más de 62 años deberían ser contratados sin más según los salarios del mercado.</p>	Administración	++
Marco de recursos humanos	<p>Modalidades de contratación</p> <p>Formular modalidades de contratación que permitan responder a la rápida evolución del contexto en el que trabaja la FAO; aumentar la flexibilidad para responder a los cambios en las necesidades de competencias técnicas y colocación geográfica y, al mismo tiempo, brindar a los usuarios de los servicios de la FAO la mayor calidad posible en forma eficaz con respecto a los costos. (8.3)</p>		Administración	++
			Administración	++
			Administración	++
			Administración	++
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Marco de recursos humanos	<p>Equilibrio geográfico y de género</p> <p>Alcanzar el equilibrio geográfico y el equilibrio de género bajo la responsabilidad global del Director General pero dentro de un marco más inclusivo de responsabilidades delegadas (8.5)</p>	<p>Se debería requerir a los Subdirectores Generales o sus equivalentes que cumplieran unos objetivos generales fijados sobre una base regional amplia (para el equilibrio geográfico) y el objetivo de la FAO a medio plazo de un 35 % para el equilibrio de género.</p> <p>Informar cada trimestre de la situación de cada Departamento al Director General, poniendo de manifiesto el progreso anual y acumulativo.</p> <p>La División de Gestión de Recursos Humanos debería desarrollar una oferta de candidatos adecuados, alentando a los candidatos principiantes apropiados y realizando misiones selectivas de contratación y de promoción.</p> <p>La EEI aprueba el plan de acción sobre el género en los recursos humanos que se está preparando actualmente, particularmente su insistencia en los planteamientos integrados ante la contratación y la retención de funcionarias con políticas tales como favorecer el equilibrio entre el trabajo y la vida privada.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Marco de recursos humanos	<p>Gestión del rendimiento</p> <p>Mejorar la gestión del rendimiento (8.6)</p>	<p>Aplicar la nueva evaluación del rendimiento establecida por la División de Gestión de Recursos Humanos (que la EEI respalda por completo) no en forma gradual sino plenamente y tan rápido como sea posible, puesto que es esencial para la gestión basada en los resultados, pero teniendo en cuenta que durante la fase inicial es posible que se requieran algunos ajustes y apoyo adicional para los supervisores. (rec.8.6.A)</p> <p>Comenzar la evaluación del rendimiento en el nivel más alto con el Director General, el Director General Adjunto y los Subdirectores Generales, utilizando objetivos de rendimiento establecidos por los órganos rectores para toda la Organización (8.6.B).</p> <p>Evaluar a los administradores en relación con su capacidad para llevar a cabo evaluaciones de rendimiento tanto en términos cuantitativos como cualitativos, incluyendo la clasificación del personal en diferentes categorías de rendimiento.</p> <p>Brindar capacitación general en gestión del rendimiento para todos los directivos, comenzando por el Director General y siguiendo con los demás (8.6.C)</p> <p>Establecer, para la evaluación de los Representantes de la FAO, un proceso de doble sentido conforme al principio del examen colegiado, en el que algunos FAOR también evalúen a sus colegas de la Sede y, en particular, a los Directores de las Divisiones que se encargan de brindarles servicios (8.6.D)</p> <p>El rendimiento escaso debería afrontarse en primer lugar a través de una capacitación apropiada; posteriormente deberían reservarse en un fondo común cantidades específicas equivalentes a una proporción de los gastos de personal habituales para ceses en el servicio por acuerdo mutuo y para ceses por casos de fuerza mayor, cuando fuera necesario (8.6.E)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Marco de recursos humanos	<p>Incentivos al personal</p> <p>Introducir una serie de incentivos para la</p>	<p>Estudiar la posible introducción en la FAO, de manera experimental y con un bajo costo, de una propuesta de incentivos financieros limitados, quizás en la línea del sistema que aplica en la actualidad la Asociación Europea de Libre Comercio (véase el Recuadro 8.4)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+</p> <p>++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
	<p>excepcionalidad del rendimiento, vinculados al sólido sistema de evaluación del rendimiento anteriormente señalado (8.7)</p>	<p>Introducir una serie de incentivos no económicos (p. ej. premios al mérito, oportunidades especiales de aprendizaje, permisos sabáticos parciales, etc.).</p> <p>Alentar la movilidad lateral, la rotación y las prácticas de promoción acelerada.</p>	<p>Administración</p>	<p>++</p>
<p>Marco de recursos humanos</p>	<p>Incrementar los recursos globales para capacitación (8.8.A)</p> <p>Encontrar, en la capacitación, un equilibrio más adecuado entre los idiomas y las técnicas básicas de oficina y otros aspectos como el desarrollo de la gestión basada en resultados, actividades técnicas y de apoyo a los proyectos (incluido el análisis de género), la gestión de los procesos administrativos y operacionales, y la capacitación para las tareas de dirección, con objeto de dotar a los directores de la FAO con técnicas de dirección y las capacidades requeridas a fin de responder con flexibilidad ante las circunstancias nuevas y cambiantes a que se enfrenta la Organización (8.8.B)</p> <p>Si se distribuyen asignaciones de capacitación, se deberían tener en cuenta los montos en dólares por profesional y funcionario de Servicios Generales en toda la FAO y no tomar como base la nómina en dólares para cada oficina, lo que perjudica mucho a los departamentos menores y en particular a los FAOR (8.8.C)</p> <p>Mantener una asignación central de capacitación a fin abordar las necesidades de capacitación más prioritarias sobre una base institucional y estratégica (8.8.C)</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>	
<p>Marco de recursos humanos</p>	<p>Capacitación: Destinar recursos de capacitación al perfeccionamiento de las aptitudes del personal para determinar y supervisar los resultados, además de elaborar los indicadores correspondientes de referencia (7.5). Véase también la recomendación 8.8</p>	<p>Estudiar los esfuerzos de capacitación en la esfera de la gestión basada en los resultados que han realizado los organismos de referencia, así como otras iniciativas (incluida la formación por Internet dirigida al personal sobre el terreno); seleccionar un modelo apropiado y exigir a todo el personal que participe en la planificación y ejecución del programa y que adquiriera las competencias pertinentes.</p> <p>Integrar los conceptos de la gestión basada en los resultados en las políticas y los manuales, según sea necesario.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
<p>Marco de recursos humanos</p>	<p>Departamentos técnicos Habilitación de los ADG encargados de programas (6.17)</p>	<p>Mantener en su mayor parte la práctica de conferir asignaciones del presupuesto anual a los jefes de las divisiones, ya que concuerda con el principio de subsidiariedad. Asignar, no obstante, a los ADG hasta el 10 % de la asignación total conferida a cada división técnica para hacer frente a necesidades imprevistas, aprovechar nuevas oportunidades u ofrecer incentivos y premios a sus directores. Estos fondos deberían asignarse sin fecha de vencimiento y poder arrastrarse de un bienio fiscal al siguiente para evitar toda presión que induzca a gastar el dinero sin criterio al final del ejercicio fiscal.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>+</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Marco de recursos humanos	<p>Deberían ser:</p> <p>a) El nivel normal para todas las delegaciones de atribuciones, es decir, deberían otorgarse a las divisiones todas las delegaciones de atribuciones no reservadas expresamente para los niveles superiores.</p> <p>b) El nivel dotado de plena responsabilidad para informar a todo el personal acerca de las actividades de la FAO, para la formación de equipos y para transmitir las preocupaciones hacia arriba y hacia abajo en la cadena de gestión.</p> <p>c) El nivel encargado de asegurar que ellos y todo su personal realicen un examen anual completo del rendimiento, basado tal vez en una evaluación respecto de indicadores de gestión basada en los resultados.</p> <p>Mejorar la capacitación centrada en los deberes de gestión de los Directores, ya que muchos de ellos actualmente no consideran este aspecto como la parte principal de sus responsabilidades.</p> <p>Asignar a los Directores de División la responsabilidad de seleccionar el personal de Servicios Generales</p> <p>Asignar a los Subdirectores Generales la responsabilidad de seleccionar a los funcionarios profesionales y a los profesionales de contratación nacional</p> <p>Seguir encomendando al Director General la selección y el nombramiento de los funcionarios de la categoría de Director y los FAOR</p> <p>Asignar a la División de Gestión de Recursos Humanos la responsabilidad, en el proceso de selección relativo a todos los puestos de grado P4 o superior, de asegurar la preparación y aplicación de perfiles de competencia precisos, así como la realización de las comprobaciones de referencias y antecedentes adecuadas.</p> <p>Asignar a los DDG una porción relativamente reducida del presupuesto ordinario (tal vez el 5 %), distribuida en partes aproximadamente iguales para los trabajos técnicos y las operaciones regionales y nacionales, como incentivo para las actividades interdepartamentales e interdisciplinarias. Esto contribuiría a centrar la atención en la ejecución en función de los tres objetivos de los Estados Miembros y los cinco o seis temas prioritarios examinados en el Capítulo 7.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+</p> <p>+</p> <p>+</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>	
Marco de recursos humanos	<p>Los directores de división deberían constituir el estrato fundamental de gestión con respecto a las delegaciones de atribuciones en la Sede(6.18)</p> <p><i>Véase también el ámbito 4</i></p> <p>Contratación de personal: Establecer niveles de responsabilidad claros para la contratación(8.4)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p> <p>+</p>	
Apoyo a los cambios en la estructura	<p>Interdisciplinarietà Crear incentivos para fomentar la labor interdisciplinaria y centrar la atención en objetivos globales y temas prioritarios (6.16)</p>	<p>Administración</p>	<p>+</p>	

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Apoyo a los cambios en la estructura	<p>Pagos por servicios a proyectos</p> <p>Proseguir con las medidas que ya estén en curso a fin de garantizar que los pagos por servicios a proyectos se fijen de forma periódica a un nivel adecuado para sufragar los costos “diferenciales variables” reales de la administración de la FAO; habida cuenta del valor creciente del programa con cargo a fondos extrapresupuestarios, tomar medidas en relación con la recuperación de una parte de los gastos fijos y semifijos (7.7)</p>	<p>Mantener el proceso de revisión periódica de los gastos reales de los servicios y los ajustes de los pagos</p>	Administración	+
Eficiencia administrativa (provisional)	<p>Administración</p> <p>Mejorar los procesos de administración (8.9)</p>	<p>Dotar a los comités de gestión de la FAO de la capacidad de tomar decisiones, si bien tendrían que remitir las cuestiones de importancia estratégica a la Administración superior. La presidencia de estos comités debería corresponder a Subdirectores Generales o a funcionarios de grado D2, y la Oficina del Director General sólo tendría representación en ellos con carácter excepcional. (8.9.A)</p> <p>De forma equilibrada (por ejemplo, los departamentos pequeños podrían compartir inicialmente un oficial administrativo), destacar a un oficial de apoyo a cada Departamento para la resolución de los problemas administrativos, para apoyar y capacitar al personal de Servicios Generales del Departamento ocupado en asuntos administrativos y para estimular y asegurar unos planteamientos orientados al cliente en relación con las divisiones técnicas. Evaluar la experiencia con el fin de determinar si no debería destacarse más personal o si no debería ponerse término a la situación. (8.9.B)</p> <p><i>Véase también el Ámbito 4</i></p>	Administración	++
Eficiencia administrativa (provisional)	<p>Compras</p> <p>Mejorar las compras y los servicios conexos (8.10)</p>	<p>Evaluar el éxito de la reubicación de funciones del Centro de Servicios Compartidos, sobre la base de la satisfacción del “cliente” y de consideraciones de eficiencia, antes de trasladar nuevas funciones (8.9.C)</p> <p>Elaborar dos políticas de compras diferentes para el apoyo, respectivamente, a la primera y a la segunda fase de la respuesta de emergencia, centrándose en los controles <i>a posteriori</i> y tolerando un nivel superior de riesgo para las respuestas de primera fase. (8.10.A)</p> <p>Con asesoramiento de la Oficina Jurídica, elaborar una política y un sistema más flexibles para las cartas de acuerdo con las organizaciones asociadas, utilizando una presentación común con opciones normalizadas para los usuarios. (8.10.B)</p> <p>Delegar en el Director de Servicios Administrativos (o su sucesor) la aprobación de una proporción adecuada de las principales cartas de acuerdo. Delegar la aprobación para el registro de asociados en cartas de acuerdo en los directores de división, a partir de una medición de la evaluación del riesgo, a fin de tomar una decisión acertada sobre los flujos de financiación anticipada. (8.10.B)</p>	Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>Eliminar los controles previos de auditoría (8.10.B)</p> <p>Autorizar a los directores de división para la aprobación de viajes y simplificar las pruebas de compra exigidas para los billetes de adquisición individual (8.10.C)</p> <p>También deberían simplificarse los controles sobre los comprobantes de viaje (8.10.C)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Eficiencia administrativa (provisional)	<p>Colaboración con los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma</p> <p>Buscar, a través del Comité de coordinación interinstitucional creado recientemente, oportunidades de llevar a cabo nuevas actividades conjuntas o coordinadas con el PMA y el FIDA en varias de las esferas tratadas en el Capítulo 8 (8.19)</p>	<p>Elaborar un marco de políticas para actividades coordinadas de la FAO, el PMA y el FIDA que esté basado en el concepto de neutralidad organizativa y aproveche las ventajas de cada organismo. Dicho marco de políticas debería examinarse periódicamente en las reuniones de los órganos rectores apropiados. (8.19.A)</p> <p>Reexaminar los efectivos del personal de seguridad a la luz de los datos de referencia que ponen de manifiesto que la FAO tiene un personal numeroso, con el fin de subcontratar una parte de dicho personal y de buscar algún servicio común con los demás organismos con sede en Roma. (8.19.B)</p> <p>Emprender un estudio conjunto de viabilidad en el seno del Comité de coordinación interinstitucional, con la participación de consultores externos, previo a la negociación de cualquier nuevo contrato con agencias de viaje, con el fin de decidir sobre los mejores sistemas comunes de funcionamiento, el medio más rentable de prestar un servicio común y la correspondiente normalización de los procedimientos. (8.19.C)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Eficiencia administrativa (provisional)	<p>Otras medidas administrativas</p> <p>Establecer el Economato y la Cooperativa de Crédito como actividades completamente independientes desde el punto de vista financiero (8.20B).</p>	<p>La gestión del Economato y de la Cooperativa de Crédito debería corresponder a consejos de administración independientes con una adecuada representación de los usuarios, y someterse al examen de auditores privados seleccionados con la participación de la FAO.</p> <p>El funcionamiento diario del Economato debería externalizarse y debería quedar bajo la responsabilidad de una organización adecuada con experiencia en el comercio minorista.</p> <p>Volver a encomendar a Gestión de Instalaciones la gestión del contrato del servicio de comidas de la FAO (8.20B)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p> <p>++</p>
Eficiencia administrativa (provisional)	<p>Buscar más vigorosamente la integración plena de los sistemas de apoyo de forma que se aborden los procesos de rendición de cuentas estratégicas y sobre programas con exigencias de gestión financiera y de presentación de informes financieros (8.13)</p>	<p>Elaborar un sistema estructurado y automatizado para producir una serie de informes sobre gestión que responda a las necesidades de los distintos niveles de administradores y personal directivo usuario.</p> <p>Transformar el sitio web destinado a los Representantes Permanentes en el medio de divulgación de información sobre gestión que revise interés para la estructura de gobernanza de la Organización.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>+</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Finanzas	<p>Utilizar la transición hacia las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) a fin de lograr importantes eficiencias y mayor eficacia en los sistemas de contabilidad financiera, gestión financiera y apoyo a las decisiones (8.14)</p>	<p>Examinar la introducción de la contabilidad y la presupuestación en euros y USD, y posiblemente la contabilidad de los fondos extrapresupuestarios en euros, USD y quizás otras monedas como parte del proyecto de introducción de las NICSP.</p>	Administración	++
Finanzas	<p>Desarrollar una estrategia institucionalizada para la gestión del riesgo financiero (8.15)</p>	<p>Tal estrategia debe guiarse por distinciones claras entre lo que queda bajo la autoridad de la Administración (la estrategia financiera y los planteamientos) y lo que exige una autorización específica del Consejo (la política financiera). El objetivo no es crear impedimentos burocráticos, sino proporcionar garantías de que existen suficientes controles y equilibrios para impedir que la Organización asuma un riesgo financiero innecesario, así como proporcionar protección a la Organización y a su personal de forma que un clima de transparencia y unas decisiones financieras acertadas orienten su trabajo.</p>	Administración	++
Finanzas	<p>Introducir la posibilidad de arrastre de una proporción relativamente pequeña de los fondos de operaciones de un bienio a otro, además del PCT y las cuentas de capital y de seguridad, como medida de buena gestión financiera y para facilitar ingresos y gastos (8.17)</p>		Órganos rectores Administración	+
Finanzas	<p>Adoptar medidas financieras adicionales para sufragar las obligaciones insuficientemente dotadas en relación con pagos después del cese en el servicio del personal, y reducir las obligaciones con los jubilados (8.18)</p>	<p>Continuar financiando todas las obligaciones a largo plazo dotadas de recursos insuficientes en relación con pagos después del cese en el servicio del personal, que actualmente ascienden a unos 445 millones de USD. Aprovechar la oportunidad que representa el paso a las NICSP para abrir posibles canales de diálogo entre los Estados Miembros y la Secretaría acerca de los medios alternativos para afrontar esta cuestión. (8.18.A)</p> <p>-----</p> <p>Acelerar el provisionamiento y la reserva de fondos destinados a cubrir las obligaciones con el personal después del cese en el servicio. La FAO merece un elogio por estar ya adelantada con relación a muchas otras organizaciones de las Naciones Unidas en este aspecto. (8.18.B)</p> <p>-----</p> <p>Buscar un pensamiento más proactivo y creativo sobre la concepción de planes de oportunidades no financieras con el fin de reducir las obligaciones con los jubilados, con el personal en activo, y para los propios seguros de la FAO ante los grandes riesgos (8.18.C)</p>	Administración	++
Tecnología de la información	<p>Mejorar la gestión del riesgo relacionado con la tecnología de la información (8.12)</p>	<p>-----</p> <p>Emprender una exhaustiva evaluación del riesgo para la estructura de TI en las oficinas de los países y en las oficinas de enlace. (8.12.A)</p> <p>-----</p> <p>Como primer paso para gestionar mejor el riesgo, introducir <i>Oracle Financials</i> en las oficinas para su uso. (8.12.B)</p>	Administración	++
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Cultura de la Organización (medidas directas)	La Administración debería desempeñar una función directiva canalizando el elevado compromiso de su personal en torno a una visión mucho más clara de cómo la FAO orientará el trabajo hacia su misión, con objetivos claramente articulados y con indicadores mensurables (6.1) – Véase también la recomendación 7.1	<p>Establecer procedimientos de financiación y estudios de costo y beneficio para nuevas aplicaciones que sean realistas e incluyan determinados costos previsibles a largo plazo (tales como el mantenimiento y la capacitación del personal con respecto a las actualizaciones). (8.12.C)</p> <p>Para ello deben llevarse a cabo procesos de consulta y participación genuinos destinados a crear un sentido práctico de objetivo común y constituir un primer paso en la reorientación hacia una cultura de alto rendimiento.</p> <p>Es necesario realizar cambios profundos y extensos en las políticas y los procedimientos sobre los recursos humanos y financieros, con el fin de asegurar que se ajusten y enfoquen a esa visión más clara y se comprometan de la forma más eficiente y eficaz posible para lograr dichos objetivos también más claros (en otras palabras, armonizar en modo explícito todos los medios de la Organización con sus fines). Véase la recomendación 8.1</p> <p>Tratar los recursos humanos de la FAO como el activo primario y estratégico que efectivamente son. Reorientar las políticas y los sistemas de recursos humanos para atraer personal de calibre y permitir el trabajo en equipo de la forma que necesita la FAO para lograr sus fines. Véase también la recomendación 7.5 y las recomendaciones 8.2 a 8.8.</p> <p>Examinar, simplificar y reorientar los procedimientos administrativos para que estén más "centrados en los destinatarios", alentando y apoyando al personal para que sea eficaz y responsable a fin de lograr los resultados acordados anteriormente en forma eficiente. Las propuestas deberían apuntar a mejorar la transparencia, promover el principio de subsidiariedad y facilitar y habilitar la comunicación horizontal y vertical.</p>	Administración	++
Cultura de la Organización (medidas directas)	Establecer un grupo de trabajo especial para dirigir la elaboración de un programa de cambio de la cultura, y para supervisar, como parte del seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la EEI. (6.2) - Véase también la recomendación 8.1	<p>Elegir a los miembros del Grupo de Trabajo de manera que procedan de distintas partes y distintos niveles de la Organización. Las funciones del Grupo serían las siguientes:</p> <p>a) Velar por la coherencia entre los principios descritos anteriormente y la aplicación de las recomendaciones de la EEI (por ejemplo mediante encuestas anuales o más frecuentes del personal).</p> <p>b) Sobre la base de la consulta generalizada del personal, asesorar a la Administración Superior y a la función de Recursos Humanos sobre medidas complementarias que han de elaborarse.</p> <p>c) Actuar como instructor y facilitador de los cambios deseados.</p> <p>Asignar un funcionario para que preste servicios al Grupo de Trabajo. Este funcionario debe contar con la aceptación de la Administración y del personal.</p> <p>Recurrir al asesoramiento de consultores especializados en el cambio de cultura. Es preferible que se trate de una de las empresas de consultoría que también participan en otros procesos de cambio de la FAO para garantizar un planteamiento coherente y reducir los costos de transacción.</p>	Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Cultura de la organización (medidas directas)	<p>Alentar el contacto interdepartamental y adoptar medidas destinadas a crear un mapa dinámico de la ubicación de los conocimientos (6.3)</p>	<p>Disponer que las personas responsables de los trabajos técnicos de importancia decisiva y de la administración de las divisiones figuren en una guía de la Organización en Intranet. Dicha guía podría ampliarse para incluir los títulos de todos los empleados de las divisiones. (6.3.A)</p> <p>Facilitar la formación de grupos de debate oficiosos creando un mecanismo fácil para que quien lo desee pueda establecer en Intranet de la FAO este tipo de grupos especiales (6.3.B)</p> <p>Elaborar un boletín bien redactado y habilitar una página del sitio web del personal, de carácter estrictamente oficioso, en que puedan publicarse noticias sobre la Organización, el personal, los directores y otras cuestiones de interés. (6.3.C)</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>+</p> <p>++</p>
Cultura de la Organización (medidas directas)	<p>Respaldar con medidas inmediatas toda acción tempestiva y transparente sobre los cambios fundamentales descritos con medidas inmediatas adoptadas por el Director General con objeto de mostrar su buena disposición a dirigir el cambio y a comprometerse en su realización, así como para presentar una imagen más abierta y accesible. (6.4)</p>	<p>Éstas podrían incluir las actividades siguientes: alentar activamente al personal superior a informar oficiosamente a los Representantes Permanentes sobre cuestiones técnicas y administrativas; comunicar a su regreso, en Intranet, las visitas oficiales del Director General al extranjero y sus principales reuniones con contactos externos de importancia; reuniones con pequeños grupos de personal oficiosos sobre temas de importancia interna para la FAO, relacionadas principalmente con la labor de la Organización.</p>	<p>Administración</p>	<p>+</p>
Cultura de la Organización (medidas directas)	<p>Acelerar el desarrollo de un cuadro directivo que modele coherentemente buenas prácticas de gestión, incluso estilos de gestión de "puertas abiertas" para incrementar la comunicación oficiosa y directa; el intercambio de información; reuniones periódicas con el personal para informarles de las novedades y solicitar sus ideas; y retiros periódicos. (6.5)</p>	<p>Ampliar los cursos del Centro Común de Perfeccionamiento sobre Gestión para incluir cursos periódicos para el personal directivo así como para niveles inferiores.</p> <p>Involucrar a la función de Recursos Humanos como asociado estratégico en la planificación y ejecución de la capacitación sobre gestión, teniendo en cuenta las necesidades de las personas concretas. Ello podría incluir un aumento de las actividades de capacitación o adiestramiento en materia de gestión.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>++</p>
Ámbito 4: Estructura				

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Estructura de la Sede	<p>Administración Superior</p> <p>Seleccionar por concurso tres directores generales adjuntos sobre la base de su competencia y perfil. La designación de otros dos directores generales adjuntos (DDG) permitirá lograr una importante racionalización y consolidación de las divisiones y unidades aportando considerables ahorros de costos mediante la eliminación de dos departamentos y una importante reducción de divisiones y servicios (6.6).</p>	<p>a) un DDG recibiría el título de Oficial Principal de Funcionamiento y sería <i>primus inter pares</i>. Este DDG sustituiría al Director General en su ausencia. La tarea principal del Oficial Principal de Funcionamiento sería la de ayudar al Director General a lograr un funcionamiento diario eficaz y efectivo;</p> <p>b) el DDG de Operaciones Regionales y Nacionales y de Coordinación de las Oficinas Descentralizadas tratará de contrarrestar la tendencia hacia una cultura centralizada en la Sede, proporcionará a los ADG/Rrepresentantes Regionales y, cuando sea necesario, a los Representantes de la FAO un defensor superior en la Sede, reunirá todo el trabajo de cooperación técnica con responsabilidades para las oficinas descentralizadas, y constituirá un centro de coordinación al nivel más elevado para la prioridad principal de creación de capacidad en los países miembros;</p> <p>c) el DDG de Trabajos Técnicos (Director de conocimientos): centrará la atención de la FAO en los tres objetivos interconexos de los Estados Miembros (véase el Marco Estratégico para la FAO 2000-2015), disponiendo de un 5 % de la financiación para promover la labor interdisciplinaria; constituirá un centro de liderazgo para asegurar la coherencia en los conocimientos técnicos de la Organización; asegurará un apoyo suficiente cuando haya deficiencias o lagunas a nivel de gestión en los departamentos técnicos; y se ocupará de la gestión de las cuestiones intersectoriales importantes, en particular la gestión de los conocimientos y el apoyo necesario de los departamentos técnicos, en las actividades de creación de capacidad.</p>	Órganos rectores Administración	++
Estructura de la Sede	<p>Administración Superior y Oficina del Director General</p> <p>Establecer un equipo directivo superior presidido por el Director General, capaz de centrarse en el programa de la Organización y facultado para adoptar decisiones colegiadas (6.7)</p>	<p>El equipo directivo superior presidido por el Director General comprendería:</p> <p>a) los tres Directores Generales Adjuntos (DDG) anteriormente mencionados;</p> <p>b) el ADG de Servicios de Apoyo de la Organización, encargado de todos los servicios de apoyo de la FAO;</p> <p>c) el ADG de Estrategia, Recursos y Planificación;</p> <p>d) el ADG de Comunicaciones, Asuntos/Relaciones Intergubernamentales e Interinstitucionales de Toda la Organización</p> <p><i>Véase también el ámbito.3</i></p> <p>Establecer en el seno de la ODG una Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación, basada en la actual PBE. Integraría las funciones de elaboración de estrategias, planificación de programas, movilización de recursos, gestión y distribución, reuniendo los recursos del Programa Ordinario y los recursos extrapresupuestarios, para prestar apoyo a las cuestiones prioritarias acordadas y los marcos de prioridades nacionales a medio plazo. El Servicio de Elaboración del Programa de Campo, actualmente ubicado en la TCA, se trasladaría a esta Oficina, lo mismo que determinadas funciones de gestión general de los recursos, actualmente desempeñadas por el Departamento de Recursos Humanos, Financieros y Físicos. Dentro de este marco general, se alentaría y facilitaría la movilización de recursos descentralizados, con algún apoyo a las oficinas descentralizadas si se estima conveniente; al mismo tiempo, las funciones de gestión ordinaria del presupuesto se transferirían al Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización. Ello contribuiría a aplicar el enfoque de "medios para los fines" y a adoptar las medidas estratégicas institucionales necesarias para movilizar los medios.</p>	Órganos rectores Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>Establecer una Oficina de Comunicaciones, Asuntos/Relaciones Intergubernamentales e Interinstitucionales de Toda la Organización que abarque a) las funciones de comunicación intergubernamental, interinstitucional y en el seno de la Organización actualmente desempeñadas por la Oficina de Coordinación y Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (UNC), b) las cuestiones conexas de los asuntos intergubernamentales de que se ocupa la División de Asuntos de la Conferencia y del Consejo (KCC), y c) los asuntos de protocolo y los componentes de las estrategias para toda la Organización, actualmente desempeñadas en la División de Comunicaciones (KCI), incluida la Alianza Internacional contra el Hambre. Ello debería permitir contar con importantes oportunidades de sinergias y ahorros por eficiencia en función de los costos, contribuir a una mejor transmisión de los mensajes de la FAO por el Director General a la comunidad internacional más amplia así como facilitar la movilización de recursos para toda la Organización sobre una base integrada y estratégica mediante su estrecha relación con la Oficina de Estrategia, Recursos y Planificación. Los aspectos administrativos y técnicos habituales de las comunicaciones (tales como impresión, visados, exenciones de impuestos, etc.) se trasladarían al Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización.</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p style="text-align: center;">++</p>	
Estructura de la Sede	<p>Centro del Presupuesto, el Programa y la Estrategia Establecer un nuevo Centro del Presupuesto, el Programa y la Estrategia en la PBE. (7.4)</p>	<p>Detalles en la Recomendación 6.7.</p>	<p>Órganos rectores Administración</p> <p style="text-align: center;">++</p>	
Estructura de la Sede	<p>Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización Establecer un Departamento de Servicios de Apoyo de la Organización aplicando las recomendaciones presentadas en el capítulo 8. (6.14) Véase también la Recomendación 6.7</p>	<p>Este departamento único estaría integrado por cuatro divisiones y tres unidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la División de Finanzas; b) la División de Servicios Administrativos, que comprendería los servicios de conferencias, de traducción y de impresión; c) la División de Tecnología de la Información y la Comunicación; d) la División de Recursos Humanos; e) el Centro de servicios de apoyo destacados (Budapest) f) la Unidad de Servicios de Seguridad; g) la Unidad de Servicios Médicos. 	<p>Órganos rectores Administración</p> <p style="text-align: center;">++</p>	
Estructura de la Sede	<p>Departamentos de programas técnicos Desjerarquización y fusión de unidades en los departamentos de programas técnicos (6.8)</p>	<p>Establecer cuatro departamentos, con la posibilidad de un quinto: i) Agricultura; ii) Desarrollo Económico y Social; iii) Pesca y Acuicultura; y iv) Forestal. El quinto departamento, en su caso, sería el de Sanidad Pecuaria y Animal, dada su creciente importancia y la clara ventaja comparativa de la FAO en este sector (véase el Capítulo 3). La Oficina de Comunicación del Conocimiento presentaría informes directamente al DDG de Trabajos Técnicos y funcionaría como "gestora de conocimientos", asegurando la integración de los sistemas de conocimientos técnicos de la FAO y formulando estrategias y políticas apropiadas a este respecto. El DDG de Trabajos Técnicos sería el responsable del presupuesto para los servicios de apoyo a los conocimientos y la información, incluidas las tecnologías.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Administración</p> <p style="text-align: center;">+++</p>	

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad
Estructura de la Sede	<p>Departamentos de programas técnicos</p> <p>El Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo debería convertirse en el centro para el análisis de políticas de desarrollo de la FAO y ejercer una función mucho mayor y más central en la gestión de conocimientos de la FAO, bajo la dirección de un ADG, que de hecho desempeñaría la función de Oficial Principal de Políticas de Desarrollo. (6.9)</p>	<p>El Departamento podría comprender tres divisiones principales:</p> <p>a) La División de Políticas Económicas, Alimentarias y de Nutrición, que incluiría también la asistencia en materia de políticas (el actual Servicio de Asistencia para las Políticas del Departamento de Cooperación Técnica). Esta División integraría toda la labor de políticas alimentarias y nutricionales de la FAO, incluida la realizada actualmente en la División de Nutrición y Protección del Consumidor.</p> <p>b) La División de Organización y Política Institucionales, que incluiría los aspectos de género, extensión, capacitación, empleo, investigación (políticas e instituciones), tenencia de tierras, industrias agrícolas (incluida la comercialización) y finanzas rurales (actualmente a cargo de la AGS).</p> <p>c) La División de Estadísticas y de Sistemas de Información Alimentaria, que integraría todos los aspectos de la labor de la FAO relativos a estadísticas e información alimentaria, incluidos los relativos al comercio agrícola, los productos básicos y la alerta temprana.</p> <p>d) Si los recursos lo permiten, y en la medida correspondiente, y si se determina una demanda efectiva sostenible, podría considerarse también la posibilidad de añadir servicios de asesoramiento jurídico.</p> <p>-----</p> <p>Nombrar un DDG de Trabajos Técnicos encargado de dirigir el Departamento, que de hecho desempeñaría la función de Oficial Principal de Políticas de Desarrollo. Sería el/la responsable del presupuesto para los servicios de apoyo a los conocimientos y la información, incluidas las tecnologías.</p>	Administración	++
Estructura de la Sede	<p>Departamentos de programas técnicos</p> <p>Reestructurar los Departamentos Forestal y de Pesca y Acuicultura (6.10)</p>	<p>Seguir nombrando ADG para dirigirlos.</p> <p>-----</p> <p>Establecer cuatro o cinco "unidades" que abarquen los actuales servicios en la manera más funcional posible disolviendo las divisiones.</p>	Administración	++
Estructura de la Sede	<p>Departamentos de programas técnicos</p> <p>Reestructurar el Departamento de Agricultura (6.11)</p>	<p>Establecer tres Divisiones in este Departamento:</p> <p>a) La División de Gestión del Cambio Climático, las Tierras, las Aguas y los Recursos Naturales, fundiendo la División de Tierras y Aguas y la División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía.</p> <p>b) División de Inocuidad de los Alimentos, Protección del Consumidor y Normas (que incluiría el <i>Codex Alimentarius</i> y podría ocuparse también de cuestiones como las normas para productos orgánicos);</p> <p>c) La División de Producción y Protección Vegetal (invariada pero con una posible reducción de los servicios a dos).</p> <p>-----</p> <p>Disolver la actual División Mixta FAO/OIEA o distribuirla funcionalmente entre unidades en los ámbitos de la inocuidad alimentaria, la ganadería y la producción vegetal. Véanse asimismo las Recomendaciones 3.13 y 3.11.B.</p>	Administración	+++
			Órganos rectores Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Estructura de la Sede	<p>Departamentos de programas técnicos</p> <p>Crear un Departamento de Ganadería separado, habida cuenta de la creciente importancia de esta área y de la ventaja comparativa de la FAO (6.12)</p>		Administración	++
Estructura de la Sede	<p>Departamento de Operaciones Regionales y Descentralizadas</p> <p>Unificar todos los aspectos principales de las operaciones de campo de la FAO, y reforzar las relaciones de presentación de informes y de apoyo entre la Sede y las oficinas descentralizadas mediante la creación de un Departamento de Operaciones Regionales y Nacionales y de Coordinación de las Oficinas Descentralizadas (6.13)</p>	<p>Los ADG regionales presentarían informes directamente al DDG encargado de este Departamento, y tanto los FAOR como los jefes de los equipos técnicos subregionales harían lo propio directa y exclusivamente al ADG regional.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p> <p>El departamento comprendería las oficinas descentralizadas y tres divisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La División de Operaciones de Campo como enlace del centro de coordinación y responsabilidad entre la Sede y las oficinas descentralizadas. b) El Centro de Inversiones, cuyas actividades se destinan casi exclusivamente a la prestación de apoyo sobre el terreno a la elaboración de proyectos. c) La División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación. 	Administración	+++
Estructura de la Sede	<p>Dualidad de grados y limitación de puestos</p> <p>Aportar la tan necesaria flexibilidad para que los ADG de departamentos puedan ajustar los puestos a las necesidades, evitando al mismo tiempo cualquier riesgo de deriva hacia puestos superiores. (6.15)</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Aplicación de la dualidad de grados: D1 y D2 para jefes de división; P5 y D1 para jefes de servicio y de unidad.</p> <p>Establecerse límites para el número de puestos de D1 y D2 de cada departamento.</p>	Administración	+
Estructura de la Sede	<p>Tecnología de la información (TI)</p> <p>Establecer un oficial jefe de TI y consolidar todas las funciones de TI en una División (la División de Tecnología de la Información y la Comunicación) (8.11)</p>	<p>Incorporar en esta División el desarrollo de los sistemas de TI, incluida la programación de los sistemas institucionales; la planificación a largo plazo de la TI; las aplicaciones de la Institución (incluidos los sistemas de información sobre la gestión); las aplicaciones de las oficinas exteriores, regionales y de enlace; el grupo de apoyo a los usuarios.</p> <p>Esta medida contribuiría a la coherencia de los sistemas y daría lugar a una mayor eficiencia, especialmente en el plano normativo, que a su vez permitiría asignar al personal un nuevo destino para potenciar en concreto las aplicaciones técnicas y sobre el terreno, además de afianzar los conocimientos adquiridos sobre las novedades en cada subunidad: cada subunidad funcional en el seno de la División de Tecnología de la Información y la Comunicación debería proporcionar un servicio integrado para un grupo de usuarios definido, lo que comprende establecer nuevamente oficiales de tecnología de la información en cada departamento u oficina usaria seleccionados conjuntamente por el jefe de departamento y el oficial responsable de la tecnología de la información.</p>	Administración	++
			Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>La División de TI necesitaría colaborar estrechamente con las divisiones técnicas que operan bases de datos y con la Oficina de Comunicación del Conocimiento, de acuerdo con la propuesta de nueva estructura orgánica presentada en el Capítulo 6, y velar para que en los comités y subcomités que adoptan decisiones sobre las normas relativas a las aplicaciones técnicas haya representantes de los distintos ámbitos técnicos.</p> <p>Debería realizarse un examen detenido de los costos y beneficios que supone para la FAO la subcontratación de los servicios de TI en relación con los internos.</p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>+</p> <p>++</p>
Estructura de la oficinas descentralizadas	<p>Descentralización</p> <p>Restablecer el equilibrio entre la Sede y las oficinas descentralizadas, mantener en particular un cambio radical en la estructura institucional, el modelo de actividades y los procesos de adopción de decisiones de la FAO, con objeto de reubicar la institución y dotarla de vínculos eficientes y eficaces con los países y las regiones. Además, no deberían efectuarse nuevas transferencias netas de recursos de la Sede a las oficinas descentralizadas mientras no se haya asegurado la suficiencia de recursos. (6.19)</p>	<p>Las estructuras deberían reflejar los diferentes niveles de desarrollo así como diversos aspectos que caracterizan el panorama alimentario y agrícola de cada región. Introducir variaciones entre regiones, subregiones y a nivel de país. Algunos elementos pueden ser aplicables a todas las regiones, y otros deberán responder a estas situaciones diferentes.</p> <p>Abordar toda una serie de cuestiones (la estructura organizativa, los mecanismos de adopción de decisiones, las líneas de comunicación, los recursos técnicos y financieros, las funciones y los procedimientos, la masa crítica y la necesidad de medios para los fines) antes de llevar a cabo futuras reformas destinadas a descentralizar funciones y potestades así como a reforzar y a hacer más efectiva la presencia de la FAO sobre el terreno, con el fin de que sean pertinentes, creíbles, y obtengan importantes repercusiones en el desarrollo.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	<p>Administración</p> <p>Administración</p>	<p>++</p> <p>+</p>
Estructura de la oficinas descentralizadas	<p>Oficinas Regionales</p> <p>Establecer funciones nuevas y claras para las Oficinas Regionales y mantener inalterado su número y ubicación. Simplificar sus funciones centrandolo más la atención en el análisis y el asesoramiento sobre políticas, con mayor autonomía y facultades de adopción de decisiones. (6.20)</p>	<p>Modificar las líneas de presentación de informes: Todo el personal profesional de las Oficinas Regionales presentaría informes a los Representantes Regionales y no a sus respectivas divisiones en la Sede. Las Oficinas Regionales asumirían responsabilidades de primera línea y se harían cargo de la elaboración de estrategias y programas en el ámbito de sus regiones. Se establecerían líneas de presentación de informes para que los coordinadores de las Oficinas Subregionales y los FAOR presentaran informes al Representante Regional tanto de los aspectos funcionales como los administrativos, y los coordinadores subregionales no tendrían responsabilidades administrativas respecto de las oficinas en los países. Si bien presenten informes al Representante Regional, todo el personal de campo profesional debería intercambiar regularmente conocimientos con los colegas técnicos de la Sede y de otras oficinas descentralizadas para asegurarse de que se mantengan y estimulen los niveles más altos de calidad técnica y para crear una coherencia institucional. Los colegas técnicos, bien sea de la Sede o de otras oficinas descentralizadas, desempeñarían una función recíproca de garantía de la calidad en relación con sus respectivos trabajos, y las políticas de rotación reforzarían las competencias y favorecerían el intercambio institucional.</p>	<p>Administración</p>	<p>+++</p>

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>Gran parte del esfuerzo de las Oficinas Regionales se dedicaría al análisis y a la labor sobre políticas en estrecha colaboración con las divisiones técnicas competentes. Las Oficinas Regionales deberían recibir los recursos financieros y humanos necesarios para mantenerse al día respecto de las novedades, las tendencias, los problemas y las oportunidades que afectan a la alimentación y la agricultura en su región se deberían reforzar y profesionalizar sus actividades relacionadas con el diálogo, el análisis y el asesoramiento sobre políticas, y evolucionar como la fuente más autorizada de conocimientos e información de la FAO para sus respectivas regiones. En cooperación con otras organizaciones regionales y no regionales pertinentes, tales como el FIDA, se les debería encomendar la preparación, con carácter bienal, de un informe sobre "El estado de la agricultura, la alimentación y la vida rural" de sus respectivas regiones. Dicho informe, que debería basarse en las actuales publicaciones principales de la FAO de "El estado de" complementándolas y reforzándolas, identificaría las principales cuestiones, problemas y oportunidades estratégicos, reconocería las prioridades regionales para una acción común y sugeriría posibles políticas nacionales. El informe debería mirar a proporcionar orientaciones estratégicas genuinas indicando a la Organización las principales cuestiones y preocupaciones alimentarias y agrícolas de la región, y determinando los programas y las prioridades regionales. Las cuestiones que atañen a los cinco o seis temas prioritarios que acuerde luego la Conferencia constituirían la base para determinar una estrategia regional en cada región. Esta labor debería repercutir en los marcos de prioridades nacionales, incluyendo una base para los PCT y una armonización realista de los objetivos con lo que cabe esperar que realice la FAO.</p>	Administración	++
		<p>Las Oficinas Regionales se encargarían de convocar, organizar, codificar los resultados, preparar los informes finales y adoptar las medidas de seguimiento de las Conferencias Regionales, las cuales pasarían a formar parte del sistema de gobierno de la FAO con carácter experimental (véase el Capítulo 4). Las Oficinas Regionales prepararían el programa en consulta con los Gobiernos y las partes interesadas de la región.</p>	Administración	++
		<p>Las Oficinas Regionales deberían seguir de cerca las perspectivas y necesidades regionales y asegurar que éstas sirvan de guía para la labor normativa realizada en la Sede.</p>	Administración	++
		<p>Las Oficinas Regionales deberían participar, con la información y autoridad apropiadas, en la preparación del presupuesto bienal y el diseño y la aprobación de los proyectos regionales y subregionales.</p>	Administración	++
		<p>Las Oficinas Regionales deberían elaborar una estrategia para captar posibles fuentes de financiación externa que sean coherentes con las prioridades, los temas y los problemas de la región. Los fondos del PCT deberían asignarse entre las regiones en consonancia con las decisiones adoptadas en el PTP, y las Oficinas Regionales deberían asignarlos y seguir de cerca su utilización en los marcos de prioridades nacionales a medio plazo. Al hacerlo, deberían concentrar los escasos recursos disponibles para los proyectos regionales en unos pocos sectores de importancia estratégica regional.</p> <p><i>Véase también el ámbito 1</i></p>	Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>En coherencia con la nueva relación de presentación de informes, los Representantes Regionales deberían dirigir y orientar para la labor de las Oficinas Subregionales y las oficinas en los países; deberían estar dotados también de las atribuciones necesarias para la evaluación, el nombramiento y el despido, así como el seguimiento del rendimiento de los coordinadores subregionales y los FAOR.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	Administración	++
Estructura de la oficinas descentralizadas	<p>Oficinas subregionales Las Oficinas Subregionales pasarían a constituir el brazo de apoyo técnico de la FAO en las respectivas regiones (6.21)</p>	<p>Abstenerse de abrir nuevas Oficinas Subregionales si no se las puede dotar de personal y fondos suficientes para garantizar su éxito y eficiencia.</p> <p>Vincular la ubicación de estas oficinas a las sedes de las organizaciones regionales y subregionales de integración económica, las organizaciones de agricultores o los centros de las Naciones Unidas, según proceda.</p> <p>Los trabajos de las oficinas subregionales deberían determinarse estrictamente en función de las necesidades de los países (y los equipos de las Naciones Unidas en los países) a los que prestan servicio. No debería esperarse que el personal emprenda amplios trabajos normativos o administrativos; debería tener, por otra parte, la categoría apropiada para desempeñar una función normativa, y la dotación de personal debería ajustarse flexiblemente tanto a las disciplinas como al lugar de destino en consonancia con las necesidades. El personal/los consultores con contratos de disponibilidad pueden desempeñar una función particularmente importante en las oficinas subregionales proporcionando una amplia base de conocimientos especializados. Entrará una importancia decisiva la disponibilidad de suficientes recursos distintos de los de personal para el funcionamiento de las oficinas subregionales. Antes de proceder a incrementar el número de funcionarios debería establecerse también un ratio eficaz de personal para asegurar que el personal de plantilla y los consultores puedan cumplir con sus responsabilidades.</p> <p><i>Véase también el ámbito 3</i></p>	Administración Administración	++ ++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
		<p>El establecimiento de nuevas Oficinas Subregionales se debería analizar a la luz de los factores que se exponen a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) los costos que comporta mantener oficinas regionales, subregionales y nacionales; b) las consecuencias de la dispersión de personal técnico y presupuestos entre unidades tan numerosas para la capacidad de la Organización de llevar acabo su labor más normativa. La FAO corre ahora el riesgo de perder parte de sus principales competencias técnicas y ventajas comparativas fundamentales. Si no se aborda este riesgo mediante estrategias convincentes para restablecer la base técnica de la FAO en sectores fundamentales, se perderá la ventaja comparativa y, una vez perdida, no se volverá a recuperar. 	Administración	++

Tema	Recomendación (Referencia entre paréntesis)	Especificación y detalle	Responsabilidad principal	Intensidad ++++
Estructura de la oficinas descentralizadas	<p>Oficinas en los países</p> <p>Establecer fundamentos completamente nuevos respecto de la presencia, estructura, funciones y dotación de personal de las oficinas de la FAO en los países, incluidos los elementos de referencia, tales como normas de eficiencia en función de los costos, para abrir y cerrar tales oficinas. (6.22)</p>	<p>Las actuales oficinas en los países deberían ser sometidas a examen con arreglo a los criterios que se exponen a continuación, teniendo en cuenta diversas soluciones alternativas, tales como la ampliación de la dualidad de asignaciones a los FAOR y establecer coordinadores de la FAO en los países ubicados fuera del país de asignación en una Oficina Regional o Subregional:</p> <p>a) La iniciativa "Unidad de acción" puede ofrecer a la FAO oportunidades para consolidar situaciones favorables para todos y lograr ahorros de costos administrativos. Un FAOR podría ser sustituido por un especialista técnico ubicado en una oficina de las Naciones Unidas bajo la dependencia del Coordinador de las Naciones Unidas en el país. La presencia y eficacia de la FAO podría aumentar, y las disposiciones revisadas podrían aportar eficiencias en cuanto a los costos, pero esta disposición debería abordarse caso por caso, ya que, a menudo, destinar funcionarios de la FAO a las oficinas del PNUD y contratar servicios ha resultado en el pasado una opción más costosa.</p> <p>b) Magnitud del programa: Si la magnitud de un programa en un país es inferior a una proporción especificada con respecto a los costos de la oficina por un período superior a tres años, debería transformarse la oficina en otra opción menos costosa (p. ej. acreditación para múltiples países, cobertura por la oficina regional). Aplicar una relación que sea sistemáticamente superior a 1 a 3 como relación de referencia a este respecto.</p> <p>c) Magnitud y niveles: pobreza de la población dependiente de la agricultura. Cuanto mayores sean la dependencia de la agricultura y los niveles de pobreza nacionales, mayor será la justificación para mantener una oficina.</p> <p>d) Nivel de desarrollo de los países. El patrocinio y mantenimiento de oficinas de FAOR en los países menos adelantados requiere una atención especial y la aplicación de criterios particulares, ya que disponen probablemente de menor capacidad para acceder a los servicios de la FAO por otros medios.</p> <p>e) La existencia de marcos de prioridades nacionales de la FAO bien preparados. Estos instrumentos deberían ser realistas al establecer lo que la FAO puede hacer efectivamente, teniendo en cuenta los recursos disponibles y dependiendo de la movilización de recursos, según convenga.</p> <p>f) La importancia de los actuales proyectos de cooperación técnica para la estrategia general de la FAO y para el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Debería considerarse la conveniencia de mantener una oficina cuando sus actividades hayan sido determinadas por la demanda o impulsadas por donantes, con una estrategia o finalidad visibles en los casos en que los estudios de países hayan demostrado las escasas repercusiones y efectos externos de los proyectos realizados a nivel nacional.</p> <p>g) Facilidad de atender al país desde un país vecino y la eficacia en función de los costos de las acreditaciones múltiples, en particular ante países pequeños, razonablemente próximos.</p> <p>h) Potencial de la agricultura en el crecimiento económico.</p> <p>i) Potencial de mayores beneficios mediante nuevas asociaciones. Más que una presencia única de la FAO a nivel nacional, debería examinarse la conveniencia de asociarse con otras organizaciones, tanto para las necesidades de apoyo técnico como de representación.</p> <p>j) Voluntad de los Gobiernos de hacerse cargo de los costos de la presencia de la FAO en los países (excepto para los países menos adelantados).</p>	Administración	+++

