



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de la función y la labor de la FAO en relación con las políticas alimentarias y agrícolas

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El presente informe se halla disponible en formato electrónico en la siguiente dirección de Internet: <http://www.fao.org/evaluation>

Los permisos para realizar impresiones o copias digitales, parciales o de todo el contenido de este trabajo, con fines no comerciales o educativos limitados son, por este medio, otorgados de forma gratuita siempre que se haga mención y reconocimiento adecuados de la FAO como fuente y titular de los derechos de autor de la información. En el caso de indicación de titulares de los derechos distintos de la FAO, remítanse por favor a los titulares de los derechos originales para los términos y condiciones de la reutilización. Todo pedido para realizar copias sistemáticas y difusión electrónica, incluso a listas de distribución, derechos de traducción y reutilización comercial deberá ser dirigido a: copyright@fao.org.

Para más información, pónganse en contacto con:

Director de la Oficina de Evaluación (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma (Italia)
Correo electrónico: evaluation@fao.org

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

Agradecimientos

La presente evaluación se mostraba ambiciosa en varios aspectos, como por ejemplo el plazo previsto para su realización. No habría sido posible llegar al modesto grado de consecución obtenido sin el apoyo y la información proporcionados por muchos funcionarios de la FAO en la Sede y en las oficinas sobre el terreno. El equipo de evaluación quiere expresar su sincero agradecimiento a los oficiales en los países y al personal de campo de la FAO que posibilitaron las misiones en los países, y agradece en particular a los funcionarios nacionales, asociados para el desarrollo y miembros de la comunidad que participaron en las consultas el haber concedido generosamente su tiempo y aportado sus ideas. Por último, el equipo de evaluación manifiesta su deseo de dar las gracias por los consejos sinceros e independientes del cuadro de expertos, el apoyo constante de Heather Young en la OED y el trabajo de última hora de Genny Bonomi, que proporcionó un apoyo inestimable en los días finales de preparación del informe.

Composición del equipo de evaluación

Equipo de evaluación independiente

Jock R. Anderson - Jefe de equipo (Australia)

Regina Birner (Alemania)

Kay Muir-Leresche (Sudáfrica)

Carlos Pomareda (Perú)

Oficina de Evaluación de la FAO

Daniel Shallon (Director de la evaluación)

Jan Michiels (Asistente de evaluación)

Phuong Nguyen (Asistente de evaluación)

Cuadro de expertos

Martín Piñeiro - Presidente (Argentina)

Peter B.R. Hazell (Reino Unido)

Alain de Janvry (Francia)

Steven Were Omamo - PMA (Kenya)

Ram Badan Singh (India)

Rodney Cooke/Ganesh Thapa (suplentes) - FIDA (Reino Unido/Nepal)

Índice

Siglas	viii
Resumen.....	xi
1. Introducción	1
1.1 Contexto	1
1.1.1 <i>Las políticas: una función básica de la FAO.....</i>	<i>1</i>
1.1.2 <i>Definición de políticas adoptada para esta evaluación.....</i>	<i>2</i>
1.1.3 <i>Tipos de labor en materia de políticas de la FAO</i>	<i>3</i>
1.1.4 <i>¿Por qué motivo y por qué ahora?</i>	<i>4</i>
1.2 Alcance y objetivos	4
1.3 Criterios de evaluación	6
1.4 Estructura del informe	8
2. Marcos conceptuales y metodología de evaluación.....	9
2.1 Marco conceptual general.....	9
2.2 La “Margarita de políticas”: Un marco para el análisis del proceso normativo	11
2.3 Un marco para el análisis de la capacidad institucional de la FAO de prestar asistencia para las políticas.....	12
2.3.1 <i>Visión general</i>	<i>12</i>
2.3.2 <i>Estructura institucional de la FAO para la labor en materia de políticas</i>	<i>13</i>
2.3.3 <i>Recursos humanos y financieros de la FAO para la labor en materia de políticas</i>	<i>14</i>
2.3.4 <i>Gestión de la FAO de la labor en materia de políticas</i>	<i>14</i>
2.4 Enfoque de la evaluación y metodología.....	15
3. La labor de la FAO en relación con las políticas: función, organización y gestión	18
3.1 La función de la FAO en el ámbito de las políticas.....	18
3.2 Capacidad institucional de la FAO en relación con la labor en materia de políticas	21
3.2.1 <i>Estructura institucional.....</i>	<i>22</i>
3.2.2 <i>Recursos destinados a la labor en materia de políticas de la FAO.....</i>	<i>29</i>
3.2.3 <i>Gestión de la FAO de la labor en materia de políticas</i>	<i>36</i>
3.2.4 <i>Gestión de los recursos humanos y financiera</i>	<i>39</i>
4. Recomendaciones de las evaluaciones pasadas	41
4.1 Resultados de evaluaciones anteriores sobre la estructura institucional, los recursos y la gestión de la FAO en relación con el apoyo a las políticas	41
4.1.1 <i>Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas de 2001 (Cooperación con los Estados Miembros en la formulación de políticas nacionales en el período 1994-1999</i>	<i>41</i>
4.1.2 <i>Autoevaluación de 2004 de la Dirección de Asistencia para las Políticas.....</i>	<i>42</i>
4.1.3 <i>Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO de 2007.....</i>	<i>42</i>
4.1.4 <i>Informe Policy assistance paper de 2008</i>	<i>43</i>
4.2 Recomendaciones anteriores sobre los recursos financieros y humanos de la FAO para el apoyo a las políticas:.....	45
4.3 Recomendaciones anteriores sobre la gestión de la FAO del apoyo a las políticas	46
4.4 Recomendaciones de evaluaciones anteriores sobre ámbitos prioritarios para la labor normativa de la FAO	48
5. Conclusiones de la evaluación sobre la labor de la FAO en materia de políticas	52
5.1 Conclusiones sobre la labor de la FAO en materia de políticas a diferentes niveles	52
5.1.1 <i>La labor de la FAO en materia de políticas a nivel mundial.....</i>	<i>52</i>
5.1.2 <i>La labor de la FAO en materia de políticas a nivel regional</i>	<i>55</i>
5.1.3 <i>Asistencia de la FAO en materia de políticas a nivel nacional</i>	<i>58</i>
5.2 Distribución de la labor normativa de la FAO en la margarita de políticas	78
5.2.1 <i>Conocimientos sobre políticas: Generación y recopilación</i>	<i>78</i>
5.2.2 <i>Análisis de las políticas.....</i>	<i>81</i>
5.2.3 <i>Formulación, negociación y adopción de políticas</i>	<i>84</i>

5.2.4	Vínculos entre las políticas y las inversiones	88
5.2.5	Aplicación de las políticas	89
5.2.6	Evaluación de las políticas y estudio de las repercusiones	90
5.2.7	Fortalecimiento institucional, incluido el desarrollo de la capacidad	90
5.3	Evaluación de las conclusiones sobre la labor de la FAO en materia de políticas	92
5.3.1	Pertinencia	92
5.3.2	¿Las políticas adecuadas para quién?.....	95
5.3.3	Eficacia	96
5.3.4	Repercusiones y sostenibilidad del apoyo de la FAO a las políticas:	97
5.3.5	Oportunidad	98
6.	Análisis: ¿Cómo influye la estructura institucional, los recursos y la gestión de la FAO en su rendimiento?	99
6.1	¿Constituye la falta de recursos humanos y financieros el principal problema?	99
6.2	¿En qué medida la estructura institucional de la FAO es favorable para llevar a cabo una labor eficaz en materia de políticas?	100
6.2.1	Fragmentación horizontal.....	101
6.2.2	Fragmentación vertical.....	103
6.2.3	Mecanismos de coordinación.....	104
6.2.4	Gestión	105
6.3	Estrategias para mejorar la labor de la FAO en relación con las políticas	106
6.3.1	¿Por qué no se han aplicado las anteriores propuestas de reforma?	106
6.4	Opciones de reforma	111
6.4.1	Medida 1: Crear un sistema de información y preparación sobre políticas a nivel nacional.....	111
6.4.2	Medida 2: Definir las rutas de impacto y los resultados específicos de cada país respecto de la asistencia para las políticas	113
6.4.3	Medida 3: Mejorar la rendición de cuentas sobre la repercusión de la asistencia para las políticas mediante incentivos y la gestión del rendimiento con las Conferencias Regionales y a los Representantes de la FAO	114
6.4.4	Medida 4: Elaborar un sistema para el seguimiento de las repercusiones de la asistencia para las políticas a nivel nacional	115
6.5	Opciones para la reforma de la estructura institucional de la FAO en relación con las políticas	115
7.	Conclusión y recomendaciones	123
7.1	Reflexiones generales sobre la labor de la FAO en relación con las políticas	123
7.2	Visión general de las conclusiones sobre la labor de la FAO en relación con las políticas.....	124
7.3	Recomendaciones.....	126
7.3.1	Establecimiento de prioridades y gestión estratégica de la labor de la FAO en relación con las políticas.....	126
7.3.2	Mejorar la rendición de cuentas sobre la asistencia para las políticas a nivel nacional y abordar la fragmentación institucional de la labor normativa de la FAO ..	127
7.3.3	Un cambio cultural hacia el estudio de las repercusiones	129
7.3.4	La gestión de la incertidumbre en la labor normativa de la FAO	132
7.3.5	Asimilación de los conocimientos	132
7.3.6	Incorporación de las políticas en los departamentos técnicos	133
	Referencias.....	135

ANEXOS:

Anexo 1: Informe inicial que incluye el mandato de la evaluación

Anexo 2: Método de selección de los países objeto de estudio

Anexo 3: Informe de la encuesta de las oficinas de la FAO en los países y los responsables de la formulación de políticas de los gobiernos

Anexo 4: Apoyo de la FAO al CAADP en relación con las políticas

Anexo 5: Estudio subsectorial del apoyo a la pesca en materia de políticas

Anexo 6: Examen analítico de las publicaciones de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA)

Anexo 7: Metasíntesis de anteriores evaluaciones de la FAO en relación con las políticas

Anexo 8: Lista de las personas entrevistadas por el equipo de evaluación

Cuadros

Cuadro 1:	Títulos de los puestos de las divisiones centradas en las políticas y del TCI.....	33
Cuadro 2:	Formación académica de los Representantes de la FAO y de los Representantes adjuntos de la FAO (Programa).....	34
Cuadro 3:	Disciplina en la que los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO poseen títulos	35
Cuadro 4:	Porcentaje de tiempo que dedican los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO (Programa) al apoyo para las políticas, por región.....	35
Cuadro 5:	Presupuesto y personal de varias organizaciones que trabajan en el ámbito de las políticas agrícolas y alimentarias	36
Cuadro 6:	Resumen de las esferas prioritarias en materia de políticas propuestas como resultado de evaluaciones anteriores	51
Cuadro 7:	Evaluación de la FAO como fuente de apoyo normativo.....	59
Cuadro 8:	Promedio de financiación para las actividades normativas	61
Cuadro 9:	Tipo de proyectos de la FAO en Rwanda (2000-2011).....	64
Cuadro 10:	Fuente de los documentos de investigación y análisis existentes que utilizó la FAO para brindar asistencia normativa a nivel nacional.....	68
Cuadro 11:	Opciones de reforma institucional.....	118

Figuras

Figura 1:	Marco conceptual general: Del apoyo a las políticas a sus repercusiones.....	10
Figura 2:	Fases del proceso normativo: la “margarita de políticas”	11
Figura 3:	Marco conceptual para el análisis de la capacidad institucional de la FAO en relación con la labor sobre las políticas.....	15
Figura 4:	Estructura institucional de la labor en materia de políticas de la FAO	22
Figura 5:	Órganos rectores de la FAO y sus vínculos con la estructura organizativa de la FAO	23
Figura 6:	Presupuesto de las divisiones centradas en las políticas (millones de USD) para el bienio 2008-2009 y parte del bienio 2010-2011 (excluidos los fondos extrapresupuestarios).....	30
Figura 7:	Cambios en la financiación de las divisiones centradas en las políticas a lo largo del tiempo (excluidos los recursos extrapresupuestarios)	31
Figura 8:	Asignación presupuestaria según el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-13 (millones de USD), incluidos los recursos extrapresupuestarios.....	31
Figura 9:	Personal profesional en divisiones centradas en las políticas.....	32
Figura 10:	Tipos de titulación que posee el personal encargado de las políticas.....	34
Figura 11:	Iniciativas normativas que los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO (Programa) consideran más importantes	60
Figura 12:	Resultados de las actividades normativas identificados por los encuestados.....	61
Figura 13:	Porcentaje de Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO (Programa) que consideran que la Organización debería proporcionarles más apoyo en cuestiones de carácter normativo	73
Figura 14:	Porcentaje de actividades normativas importantes que reciben apoyo desde la Sede, las oficinas regionales y las oficinas subregionales, por región	73

Figura 15: Número de consultas celebradas con las partes interesadas en relación con las actividades identificadas como importantes.....	76
Figura 16: Tipo de partes interesadas que participaron en las consultas	77

Recuadros

Recuadro 1: Función básica D: Articulación de opciones y asesoramiento sobre políticas y estrategia	1
Recuadro 2: Colaboración interdisciplinaria en la FAO: el caso del cambio climático.....	27
Recuadro 3: Expectativas contrapuestas sobre el papel de la FAO en materia de políticas: el ejemplo de la India.....	71
Recuadro 4: Atención a la seguridad alimentaria y al incremento de los precios.....	92
Recuadro 5: ¿Cuál es la mejor forma de llevar a cabo la descentralización? Información para la FAO extraída de las publicaciones sobre descentralización	109

Siglas

ADG	Subdirector General (Jefes de Departamento de la FAO)
AG	Departamento de Agricultura
AGA	División de Producción y Sanidad Animal
AGAL	Subdivisión de Información Ganadera y de Análisis y Política del Sector
AGN	División de Nutrición y Protección del Consumidor
AGP	División de Producción y Protección Vegetal
AGPM	(igual que la AGP)
AGS	División de Infraestructura Rural y Agroindustrias
ALM	Mecanismos de aprendizaje para la adaptación (un sitio web del PNUD y el FMAM)
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BEFS	Proyecto sobre bioenergía y seguridad alimentaria (FAO)
BPA	Buenas prácticas agrícolas
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CEPA	Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CFS	Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COAG	Comité de Agricultura (FAO)
CoC-EEI	Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la EEI
COFI	Comité de Pesca (FAO)
COFO	Comité Forestal (FAO)
COMESA	Mercado Común para África Oriental y Meridional
DDG	Director General Adjunto
DDG-K	Director General Adjunto (Conocimientos)
DDG-O	Director General Adjunto (Operaciones)
DEFRA	Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (Reino Unido)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DG	Director General
EASYPOL	Sitio web de la FAO de recursos para los responsables de la formulación de políticas
EEI	Evaluación Externa Independiente de la FAO (2007)
EMPRES	Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (FAO)
ES	Departamento de Desarrollo Económico y Social
ESA	División de Economía del Desarrollo Agrícola
ESD	Oficina del ADG del ES
EST	División de Comercio y Mercados
ESW	División de Género, Equidad y Empleo Rural
FAOSTAT	Base de datos estadísticos sobre alimentación y agricultura de la FAO
FAPDA	Herramienta de análisis de decisiones de políticas alimentarias y agrícolas (iniciativa de la FAO)
FDM	Fondo de Desarrollo Multidisciplinario
FI	Departamento de Pesca (FAO)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIP	División de Políticas y Economía de la Pesca y la Acuicultura
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNPP	Programa de Asociación FAO/Gobierno holandés

FO	Departamento Forestal (FAO)
FOE	División de Economía, Políticas y Productos Forestales
FPMIS	Sistema de información sobre la gestión del Programa de campo
GAFFSP	Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria
GCIAI	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
GTI	Grupo de trabajo interdepartamental
IDRC	Centro internacional de investigación para el desarrollo (Canadá)
IFI	Institución financiera internacional
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (parte del GCIAI)
IGAD	Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (una asociación de 6 países del África oriental)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MIP	Manejo integrado de plagas
MAFAP	Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias en África (proyecto de la FAO)
MAffS	Mapeo de acciones para la seguridad alimentaria (proyecto de la FAO)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MICCA	Programa de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura (FAO)
MNPMP	Marco nacional de prioridades a medio plazo (antigua denominación del MPP)
MPP	Marco de programación por países (FAO)
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NR	Departamento de Gestión de Recursos Naturales y Medio Ambiente (FAO)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido)
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
OEK	Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión de la FAO
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMG	Organismo modificado genéticamente
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OR	Oficina Regional
ORIE	Organización regional de integración económica
OSP	Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos de la FAO
OSR	Oficina Subregional
PC	Comité del Programa (FAO)
PFN	Programa forestal nacional
PIA	Plan inmediato de acción para el seguimiento de la EEI
PIP	Información y preparación sobre políticas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNSA/PRSA	Programa Nacional/Regional para la Seguridad Alimentaria
PPM	Plan a plazo medio
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RAF	Oficina Regional para África (FAO)
RAP	Oficina Regional para Asia (FAO)
REU	Oficina Regional para Europa y Asia Central (FAO)
RLC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAO)
RNE	Oficina Regional para el Cercano Oriente (FAO)
RO	Resultado de la Organización (marco de planificación de la FAO)
RTF	Red Técnica Funcional
SADC	Comunidad para el Desarrollo del África Meridional
SAP	Oficina Subregional para el Pacífico (FAO)
SEC	Oficina Subregional para Asia Central (FAO)

SEU	Oficina Subregional para Europa (FAO)
SFE	Oficina Subregional para el África Oriental (FAO)
SFS	Oficina Subregional para el África Austral (FAO)
SFW	Oficina Subregional para el África Occidental (FAO)
SLC	Oficina Subregional para América Central (FAO)
SLS	Oficina Subregional para América del Sur (FAO)
SMIA	Sistema mundial de información y alerta sobre la alimentación y la agricultura
SNE	Oficina Subregional para el Cercano Oriente (FAO)
SNO	Oficina Subregional para África del Norte (FAO)
SOFA	El estado mundial de la agricultura y la alimentación (publicación principal de la FAO)
SOFI	El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo (publicación principal de la FAO)
SOFIA	El estado mundial de la pesca y la acuicultura (publicación principal de la FAO)
SOFO	Situación de los bosques del mundo (publicación principal de la FAO)
TC	Departamento de Cooperación Técnica
TCA	antigua sigla para la TCS
TCE	División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
TCER	Subdirección de Políticas Humanitarias y de Rehabilitación
TCI	Centro de Inversiones de la FAO
TCS	División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas
TCSF	Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria
TCSP	Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UN-REDD	Programa de colaboración de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USD	Dólar estadounidense
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

Resumen

- i. La labor en materia de políticas, en sus múltiples y diversos aspectos, es una de las tareas más importantes que lleva a cabo la FAO. Pero, ¿ha sido esta labor a) eficaz y b) se ha hecho lo mejor posible? Las respuestas determinadas en la presente evaluación son, respectivamente, a) En cierta medida y b) ¡No en todos los aspectos! La parte final de un período de reforma activa es un buen momento para abordar esta difícil pregunta en el grado de detalle establecido en estos capítulos y ofrecer un análisis de evaluación convincente con objeto de ayudar a la Organización a buscar la manera de mejorar el futuro con respecto al pasado reciente.
- ii. El mundo de la alimentación y la agricultura es amplio, complejo y cada vez más incierto. Es lógico que la FAO refleje estas características, y en la medida que esta evaluación aborda la labor normativa en un entorno tan polifacético, esta tiene su propia complejidad, difícil de plasmar en un breve resumen. En este sentido, el equipo espera sinceramente que los lectores ocupados no se limiten a leer este resumen críptico y profundicen en los “órganos internos” de la evaluación. No es que el equipo piense que ha logrado dilucidar toda la anatomía interna para exponerla públicamente pero, a través de sus amplias visitas a los países, entrevistas con el personal de la FAO, el diálogo con los asociados para el desarrollo y las conversaciones con otras partes interesadas, reunió un volumen importante de material que constituye la base de las apreciaciones recogidas en el presente documento.
- iii. En el capítulo 1 se sientan las bases de la evaluación y se traza el carácter central de la labor sobre las políticas para la misión de la FAO y la omnipresencia de dicha labor en toda la Organización. En el capítulo 2 se presenta un conjunto de marcos para analizar los procesos de las políticas a fin de ayudar al equipo de evaluación a observar no solo en qué aspectos la FAO presta apoyo y de qué forma lo hace, sino también a analizar el modo en que se podría mejorar la eficacia de dicho apoyo para conseguir las metas de alcance mundial de la FAO de reducción del hambre y la pobreza al tiempo que se aborda la cuestión de la sostenibilidad del medio ambiente. El equipo sugiere humildemente a los lectores que revisen los marcos presentados en las figuras 1, 2 y 3, al no poder repetirlos en este breve resumen. Además de determinar los elementos que más o menos se pueden diferenciar en los procesos normativos (la “Margarita de políticas” de la figura 2), en la figura 3 se aclara que es fundamental examinar tres aspectos de la Organización, a saber, la estructura institucional de la labor normativa, los recursos humanos y financieros desplegados para llevar a cabo las actividades en materia de políticas y la gestión de dichas actividades.
- iv. La función y organización de la labor de la FAO en relación con las políticas se presentan en el capítulo 3. En el capítulo 4 se resumen los resultados de evaluaciones anteriores. Las conclusiones de esta evaluación se exponen principalmente en el capítulo 5. En el capítulo 6 se analiza la forma en que las características de la Organización influyen en el rendimiento observado. Las recomendaciones derivadas de la presente evaluación se recogen en el capítulo 7.
- v. Las conclusiones de la evaluación presentadas en el capítulo 5 se disponen en primer lugar en relación con la labor normativa a nivel mundial, regional y nacional y, posteriormente, se analizan en relación con el papel de la FAO en diferentes etapas del proceso normativo, para lo que se toma como marco conceptual la Margarita de políticas.
- vi. De conformidad con su mandato y las expectativas sobre sus Miembros, a **nivel mundial** la FAO debería ofrecer una plataforma internacional con autoridad, objetiva, respetada y políticamente neutral en la que se puedan examinar las cuestiones del hambre, la malnutrición, la pobreza y el deterioro del medio ambiente, en particular el cambio climático, y se puedan tomar decisiones con vistas a la acción en común. La presente evaluación determina que se han obtenido resultados sorprendentemente buenos y satisfactorios en este difícil ámbito. Pueden señalarse muchos logros específicos, en particular las publicaciones principales periódicas como *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* (SOFA) desde 2003-04 y *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI) desde 2008. Asimismo, hay importantes realizaciones en materia de políticas

subsectoriales, como por ejemplo notables instrumentos de alcance mundial (directrices voluntarias, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos) y la eficaz prestación de servicios de un revitalizado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Tal y como muestra el historial de publicaciones de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), la FAO ha podido realizar trabajos en materia de políticas de interés mundial sobre importantes temas relativos a las políticas agrícolas, tales como la crisis de los precios de los alimentos, el cambio climático, el pago por servicios ambientales y los sistemas de semillas. La División de Comercio y Mercados (EST), que fue objeto de una evaluación separada en el año 2007, sigue aportando investigaciones y análisis de las políticas de sumo interés sobre productos agrícolas, así como sobre la dimensión agrícola del comercio internacional, con especial hincapié en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Algunos ejemplos de la capacidad de la FAO de ejercer un liderazgo en los debates sobre políticas a nivel mundial son la repercusión que tienen los trabajos de la FAO sobre “agricultura respetuosa con el clima” en las negociaciones sobre el clima, los efectos del análisis de las políticas comerciales de la FAO en las negociaciones de la OMC y la contribución de la labor de la FAO sobre la inestabilidad de los precios a los recientes debates del G-20. En consonancia con anteriores evaluaciones de las políticas, en esta evaluación también se llega a la conclusión de que la calidad del análisis y de las investigaciones de la FAO en el ámbito de las políticas obtiene resultados favorables en comparación con la de otras organizaciones internacionales que realizan análisis e investigaciones sobre las políticas agrícolas aplicadas y prestan asistencia para las políticas.

- vii. También *los principales departamentos técnicos (AG, FO, FI y NR)* y la Oficina Jurídica llevan a cabo importantes actividades en materia de políticas de alcance mundial. Entre los ámbitos de las políticas de relevancia para estos departamentos figuran el apoyo a los respectivos Comités de Agricultura, de Pesca y Forestal de la FAO y la promoción de instrumentos mundiales, como las directrices voluntarias, por ejemplo el Código de Conducta para la Pesca Sostenible y las Directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales (en fase de negociación). Los departamentos correspondientes se encargan asimismo de realizar el seguimiento y apoyar los avances en la aplicación de dichos instrumentos. También mantienen contactos con otras organizaciones de las Naciones Unidas y con otros órganos mundiales de establecimiento de normas, como la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). El establecimiento de normas de la FAO a través del Codex Alimentarius, una iniciativa conjunta con la Organización Mundial de la Salud (OMS), constituye otro ejemplo de la importante labor de la FAO en materia de políticas de alcance mundial llevada a cabo con éxito. Los logros obtenidos en relación con otras importantes actividades y productos de conocimientos mundiales se presentan de forma concluyente en el capítulo 5. No obstante, el equipo observó que la FAO no ha tenido tanto éxito a la hora de adoptar una función de liderazgo mundial sobre el tema de la malnutrición, aun cuando este también figura de forma clara en el mandato de la Organización.
- viii. Muchos de los países usuarios que el equipo visitó señalaron que la FAO contribuye ventajosamente a representar sus intereses a nivel mundial. En general, se valora positivamente el papel que desempeña la FAO para traer al primer plano del diálogo internacional los problemas de los países en desarrollo, según declaró la mayoría de los entrevistados en la evaluación, ya fueran funcionarios de Estados Miembros, países menos desarrollados u otros, o de los distintos organismos internacionales consultados. En la evaluación se recomienda encarecidamente proteger la excelente labor sobre políticas de alcance mundial que la FAO pudo forjar en el último decenio (véase la **Recomendación 1**). Pero existen riesgos que deben gestionarse. En la evaluación se hace notar que, para mantener la sólida reputación de los informes principales de la FAO, las nuevas publicaciones principales, aunque no sean “designadas oficialmente como publicaciones principales”, deberían estar sujetas al mismo nivel de exigencia del examen por expertos externos, así como del examen interno en las divisiones y departamentos.
- ix. La ventaja comparativa de la labor normativa a **nivel nacional** es bastante diferente de lo observado para la labor a nivel mundial. Las visitas del equipo a los países indican que la FAO

está mejor dotada que cualquier otra organización para ayudar a los países en desarrollo a determinar, adoptar y aplicar políticas que aborden las cuestiones del hambre, la pobreza y la sostenibilidad. La FAO está mejor preparada que otras porque goza de una confianza inigualable, acceso y sentido de la apropiación, así como de presencia en todos los países en desarrollo. Además, posee conocimientos técnicos en todos los ámbitos de la agricultura, la ganadería, el sector forestal y la pesca que ninguna otra organización tiene y puede desempeñar la función de facilitadora mundial de conocimientos.

- x. Sin embargo, la FAO **no** ofrece un papel destacado en el apoyo a las políticas a nivel nacional, a pesar de ser muy cercana a los gobiernos. No existe suficiente respaldo a los representantes de la FAO para que puedan participar en el diálogo sobre políticas de alta calidad. El trabajo en relación con las políticas realizado por los consultores a los que se encarga gran parte de esta labor no presenta una calidad homogénea. Lamentablemente, se carece de “información sobre políticas” sistemática con la que los equipos de apoyo a los países puedan contar. Los donantes, y a menudo el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se muestran especialmente críticos con la escasa capacidad o voluntad de la FAO de participar en el diálogo sobre políticas. El Marco de programación por países introducido recientemente podría no obstante proporcionar una base útil, pero cuando el equipo finalizó su trabajo de campo era tal vez demasiado pronto para valorarlo.
- xi. ¿A qué se deben estos problemas de rendimiento observados a nivel nacional? La falta de rendición de cuentas en el ámbito de la Organización, así como de incentivos para la prestación de asesoramiento sobre las políticas a nivel nacional parecen ser los principales problemas, y estos guardan relación con la naturaleza de la labor normativa llevada a cabo. Probablemente un aspecto importante sea que la “presión para resolver el problema” no está tan generalizada como, por ejemplo, en el caso de la gripe aviar. El equipo observó la dificultad de establecer vínculos entre cambios concretos en las políticas y la asistencia para las políticas de la FAO, una situación que sin duda se vio agravada por los escasos incentivos de los gobiernos para crear rendición de cuentas. Además, en muchas ocasiones las solicitudes de documentos normativos proceden de los donantes. Entre las conclusiones que se exponen en el capítulo 5, el equipo determinó la falta de disposiciones para el control de la calidad y la rendición de cuentas en la política de descentralización aplicada. Los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas son considerados generalistas y suelen ocuparse con demasiada frecuencia de labores administrativas, lo que les convierte básicamente en ayudantes de los coordinadores regionales o subregionales, una situación de lamentable “captura” de personal de políticas.
- xii. El análisis de los fragmentados mecanismos institucionales de la FAO para la labor sobre las políticas reviste tal complejidad que el breve resumen de los argumentos y opciones expuesto en el capítulo 6 no haría justicia a las consideraciones que se presentan. En lugar de ello, las principales conclusiones del equipo pueden presentarse de forma esquemática mediante las recomendaciones pertinentes extraídas de dicho análisis.
- xiii. Las recomendaciones de la evaluación pueden resumirse como sigue:
- xiv. **Recomendación 1.1: La FAO debería proteger la excelente labor en materia de políticas llevada a cabo en el plano mundial.**
- Algunos ejemplos son el SOFA y el SOFI, los trabajos sobre las Perspectivas mundiales y los instrumentos normativos mundiales, como las directrices voluntarias y los códigos de conducta.
- xv. **Recomendación 1.2: La FAO debe establecer prioridades claras respecto de su papel en la asistencia para las políticas a nivel nacional.**
- La FAO debe centrarse en los países que más necesitan la asistencia para las políticas de la Organización, en lugar de suponer que puede hacer de todo en todas partes.

- La FAO debería centrar su atención en las actividades que más repercuten en las personas expuestas a la inseguridad alimentaria, teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de la Organización.
- xvi. **Recomendación 1.3: Para orientar el establecimiento de prioridades y la gestión estratégica de la asistencia para las políticas de la FAO, se recomienda que la Administración articule una visión detallada y un enfoque estratégico**, sobre la base de un análisis exhaustivo de la ventaja comparativa de la FAO como organización mundial, así como de su mandato.
- xvii. **Recomendación 1.4: La FAO puede y debería desempeñar un papel destacado para cambiar la forma en que se brinda apoyo para la formulación de políticas**, en particular mejorando la base analítica y facilitando una participación más estratégica y de más partes interesadas, así como con la actividad permanente de sus consultores y personal, de manera que haya un mayor sentido de apropiación de los países y, en consecuencia, más oportunidades de aplicar las políticas de forma sostenible.
- xviii. **Recomendación 2.1: La FAO debe mejorar la rendición de cuentas sobre el rendimiento y la repercusión de su asistencia para las políticas a nivel nacional, dado que es un requisito previo para que cualquier otro esfuerzo de reforma funcione.**
- Medida 1: Crear un sistema de información y preparación sobre las políticas a nivel nacional
 - Medida 2: Definir las rutas de impacto y los resultados específicos de cada país respecto de la asistencia para las políticas
 - Medida 3: Mejorar la rendición de cuentas sobre las repercusión de la asistencia para las políticas mediante incentivos y la gestión del rendimiento con las Conferencias Regionales y los Representantes de la FAO
 - Medida 4: Elaborar un sistema para el seguimiento de las repercusiones de la asistencia para las políticas a nivel nacional
1. **Recomendación 2.2: La FAO debe abordar la fragmentación horizontal y vertical de la labor en materia de políticas en su estructura institucional.** Tras examinar detenidamente los costos que supone la reestructuración, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la opción con mejores perspectivas para hacer frente al antiguo problema de la fragmentación consiste en las medidas siguientes:
- a) A fin de **consolidar su labor normativa y al mismo tiempo aumentar la capacidad de asistencia para las políticas a nivel nacional** utilizando los recursos existentes, los Servicios de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP) y de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF) deberían trasladarse en parte al Departamento Económico y Social (ES) y en parte a las oficinas descentralizadas. La mejor forma de aplicar esta recomendación es como parte del proceso de reforma que ya se está llevando a cabo actualmente y debe combinarse con la aplicación de la Recomendación 2.2 para resultar eficaz. El nivel de descentralización en el que debería crearse capacidad adicional para la asistencia a las políticas (regional, subregional o determinados países prioritarios) debe decidirse detenidamente caso por caso.
 - b) Con objeto de apoyar la labor de asistencia para las políticas a nivel nacional, la FAO debería probar la creación de **redes técnicas funcionales (RTF) formales o estructuras alternativas informales** que se centren en el asesoramiento sobre políticas en las subregiones o en determinados países de prioridad elevada.
 - c) La FAO debería aplicar una política que **pida al personal de las unidades que se ocupan de las políticas en la Sede que “venda” una determinada parte de su tiempo para actividades de asistencia normativa en los países**, alentando al personal a centrarse en un conjunto de países o en una región durante una serie continuada de años a fin de crear conocimientos y redes específicos para cada contexto y asegurar el desarrollo de las capacidades a largo plazo.

- xix. **Recomendación 3: La FAO debería crear una “cultura de evaluación del impacto”** que prestase especial atención a la evaluación de las repercusiones de su labor normativa en los países y exigir a todas las unidades que se ocupen de las políticas que documenten los rastros de evidencia para la evaluación del impacto.
- **La OED debería incorporar a su programa ordinario al menos tres evaluaciones del impacto de las políticas al año,**
 - en las que se haga especial hincapié en los estudios de casos que se considere que tienen las mejores perspectivas en cuanto al aprendizaje y la rendición de cuentas institucionales.
- xx. **Recomendación 4: Los directores de la FAO encargados de la labor normativa analizarán la capacidad de análisis de su personal a fin de determinar las deficiencias de conocimientos que sean pertinentes para superar de forma más adecuada la incertidumbre en el análisis de las políticas y la planificación de las inversiones.**
- La FAO debería determinar los métodos necesarios para subsanar las deficiencias y organizar actividades de capacitación adecuadas para el personal.
 - Las alianzas con otras organizaciones internacionales e institutos nacionales de investigación podrían resultar una forma eficaz de colaboración fructífera en este difícil ámbito de la labor en materia de políticas.
- xxi. **Recomendación 5: La FAO debería seguir innovando y ampliar la atención prestada a sus esfuerzos de participación a través de las TIC con objeto de extender sus comunicaciones sobre las políticas.**
- Al mismo tiempo, la FAO debe invertir en fomentar el aprovechamiento, por ejemplo, en cuanto a la capacidad, especialmente de los agentes en el ámbito de las políticas a nivel nacional, para solicitar, acceder y utilizar el material normativo que se pone a disposición a través de los sitios web.
 - La FAO debería asimismo unificar sus distintos esfuerzos para proporcionar instrumentos de seguimiento de las políticas utilizando una plataforma común.
- xxii. **Recomendación 6: La FAO debería establecer un objetivo central en su labor técnica para abordar de forma más sistemática el entorno favorable de las políticas, las instituciones y la legislación** que son fundamentales para el aprovechamiento de las soluciones técnicas. Reforzar la capacidad de las unidades técnicas a fin de **ofrecer a los países opciones alternativas** que se evalúen desde perspectivas económicas, sociales y ambientales, en vez de insistir en soluciones “de talla única”.
- xxiii. A decir verdad, el equipo de evaluación se considera privilegiado por haber tenido esta oportunidad de observar a una importante Organización que encara una importante labor en un importante momento. De hecho, al analizar la situación actual y futura de la alimentación y la agricultura en el mundo, el equipo opina que el papel y la función de la FAO en materia de políticas es más importante que nunca. La agricultura y la seguridad alimentaria han vuelto a ocupar un lugar central en el ámbito de las políticas internacionales para el desarrollo. Hay extraordinarios ejemplos de que en nuestro tiempo es posible llegar al “hambre cero” en el mundo. Sin embargo, al fin y al cabo, “toda la política es local” y para conseguir sus tres metas de combatir el hambre, utilizar la agricultura para reducir la pobreza y alcanzar la sostenibilidad ambiental, debe producirse un cambio en las políticas a nivel nacional. En este sentido, la FAO goza de posibilidades excepcionales para prestar asistencia a los gobiernos que depositan gran confianza en “su” FAO, pero esta no ha aprovechado dichas posibilidades con eficacia. Al encontrarse en medio de un proceso de renovación y al inicio de una nueva fase de liderazgo, la FAO tiene una oportunidad única de resolver los problemas institucionales y de gestión que existen desde hace tiempo y que afectan a su labor en materia de políticas. Actualmente la FAO tiene abierta la ventana de oportunidad política para cambiar sus propias políticas, pero ¿cuánto tiempo permanecerá abierta?

1. Introducción

1.1 Contexto

2. La labor en materia de políticas figura entre las tareas más importantes que realiza la FAO. “La FAO pone su larga experiencia al servicio de los países para la elaboración de políticas agrícolas, así como para ayudar a la redacción de leyes eficaces y a diseñar estrategias nacionales con el fin de alcanzar las metas del desarrollo rural y la reducción de la pobreza”¹. Pero, ¿ha sido esta una labor eficaz llevada a cabo de la mejor forma posible? La etapa final de un período de reforma activa es el mejor momento de afrontar esta cuestión y, en la medida de las necesidades, impulsar mejoras para el futuro. Lo que con esta evaluación se pretende es ayudar a aprovechar esta oportunidad.

1.1.1 Las políticas: una función básica de la FAO

3. Las políticas constituyen una de las ocho “funciones básicas” que la FAO ha determinado como enfoques transversales que sustentan su trabajo para conseguir sus objetivos estratégicos². Estas funciones básicas se basan en las ventajas comparativas de la Organización y se aplicarán en todos los niveles: mundial, regional y nacional. Tal y como se presenta en el Marco estratégico de la FAO para 2010-19 y en el Plan a plazo medio para 2010-13, la función básica D sobre políticas se describe de la siguiente forma:

Recuadro 1: Función básica D: Articulación de opciones y asesoramiento sobre políticas y estrategia

“Esta función básica está estrechamente relacionada con otras funciones básicas. Su finalidad es satisfacer la creciente demanda de asistencia en materia de políticas. La FAO debe definir opciones sobre políticas y estrategia basadas en las pruebas disponibles y sus evaluaciones de las tendencias relativas a la seguridad alimentaria y la agricultura, la pesca y el sector forestal. Se prevé que los Miembros y sus organizaciones regionales de integración económica necesitarán y solicitarán servicios de asesoramiento sobre políticas que aprovechen los conocimientos disponibles en la FAO (y obtenidos por medio de sus asociados también).

El conjunto de la labor de asistencia en materia de políticas y legislación comprende:

- asesoramiento sobre políticas,
- creación de capacidad para la formulación y aplicación de políticas,
- fortalecimiento y reestructuración de las instituciones,
- información sobre los países,
- información sobre políticas y seguimiento,
- determinación de las prioridades de los Miembros con vistas a preparar programas sobre el terreno eficaces.

Un servicio sólido de asistencia en materia de políticas en el que participen todas las unidades interesadas debería contribuir a alcanzar ese objetivo [*en la evaluación se observa que dicho servicio no existe*].

En la esfera jurídica, las opciones sobre políticas y estrategia se formulan con vistas a reforzar los marcos internacionales de regulación vinculantes y no vinculantes, con asociaciones apropiadas en los casos en que son necesarias medidas conjuntas. Además de la contribución esencial de las normas y otros instrumentos jurídicos

¹ <http://www.fao.org/about/en/> (Datos consultados el 1.º de enero de 2012)

² Además de la función básica específica sobre las políticas (D), gran parte del contenido de algunas de las demás funciones básicas guarda una relación estrecha o directa con la labor en materia de políticas, en particular las funciones básicas “A” (perspectivas a largo plazo y tendencias), “C” (negociación de instrumentos internacionales) y “F” (promoción y movilización de la voluntad política).

nacionales a estos marcos, se emplearán instrumentos de promoción y comunicación a fin de movilizar la voluntad política necesaria para fomentar una aplicación efectiva.

En la aplicación de esta función básica será importante:

- crear y mantener conocimientos institucionales acerca de las opciones sobre políticas y estrategia y evitar enfoques fragmentados;
- consiguientemente, determinar y analizar cuestiones intersectoriales y primar la multidisciplinariedad en el asesoramiento y las opciones sobre estrategia;
- reforzar la creación de capacidad en los países para permitirles aplicar políticas bien adaptadas, así como instrumentos eficaces para su aplicación;
- mantener consultas periódicas con las partes interesadas públicas y privadas;
- dar amplia difusión a directrices y mejores prácticas sobre la elaboración de políticas;
- participar activamente en otros foros internacionales en los que se preparan y aprueban políticas e instrumentos relacionados con el mandato de la FAO”.

Fuente: FAO 2009, p. 15; se añaden puntos en el primer párrafo

4. Según el Marco estratégico y el Plan a medio plazo 2010-13, esta función básica aparece como una función realmente transversal que atañe a toda la labor de la FAO: se determina como un elemento fundamental para lograr al menos de 41 de los 49 resultados de la Organización (RO) elaborados para la aplicación de los 11 objetivos estratégicos de la FAO. Incluso entre los ocho RO en los que no se incluye, al menos cinco de ellos hacen referencia a la mejora de la planificación y la elaboración de estrategias entre los indicadores de los RO.

1.1.2 Definición de políticas adoptada para esta evaluación

5. El término “políticas” es utilizado por el personal de la FAO (y otros) para referirse a una amplia gama de conceptos y actividades. Teniendo en cuenta los documentos estratégicos de la FAO y la información recibida de la Administración y el personal de la Organización, se adoptaron las definiciones siguientes para los fines de esta evaluación:
 - El término “políticas alimentarias y agrícolas” se refiere a las estrategias, marcos y normas que sirven de base para las opciones de actuación, medidas reglamentarias, leyes y prioridades de financiación en el sector de la alimentación y la agricultura, el cual se define en sentido amplio a fin de incluir la pesca y las actividades forestales³.
 - La labor de la FAO en materia de políticas alimentarias y agrícolas se define como aquellas actividades que apoyan o se dedican a la recopilación, generación y distribución de conocimientos sobre las políticas, al análisis de las opciones en materia de políticas, como por ejemplo opciones jurídicas y relativas a inversiones, a la formulación, negociación, adopción y aplicación de políticas y a la evaluación de políticas y estudio de sus repercusiones. El desarrollo de la capacidad, incluido el fortalecimiento institucional, se considera un elemento fundamental en todas estas actividades. La labor de la FAO en materia de políticas tiene lugar en el ámbito mundial, regional, nacional y local.
6. Aunque esta definición de la labor de la FAO en materia de políticas resulta inevitablemente amplia, ayuda a entender en qué medida la labor sobre las políticas se halla en gran parte de los trabajos tanto normativos como de asistencia a los países de la FAO. Se espera que el análisis más amplio de la sección siguiente ayude a delimitar este amplio concepto de la labor de la FAO en materia de políticas y, por consiguiente, también el alcance de la evaluación en sí. El marco conceptual elaborado para esta evaluación (véase el capítulo 2) muestra la forma en que el concepto de labor en materia de políticas se “dilucida” para los fines de la presente evaluación.

³ El diccionario Merriam-Webster define la política como “una línea definida o un método de acción seleccionado entre alternativas y ante determinadas condiciones para orientar y determinar decisiones presentes y futuras”.

1.1.3 Tipos de labor en materia de políticas de la FAO

7. Si bien todas las divisiones técnicas de la FAO trabajan de un modo u otro en relación con los cambios en las políticas, la presente evaluación se centra en las actividades que tienen como finalidad específica contribuir a mejorar los procesos normativos. Por consiguiente, *para los fines de esta evaluación*, se trató de distinguir entre los fundamentos tecnológicos de las políticas acertadas de desarrollo —el objeto de gran parte del asesoramiento para las políticas que prestan las divisiones técnicas de la FAO— y las contribuciones directas al proceso normativo en sí. Esta delimitación deja todavía el espectro de la evaluación muy amplio y, dado que los recursos disponibles para la evaluación son limitados y que no se cuenta con capacidad para abordar todos los aspectos de esta labor dentro de la Organización, resulta inevitable llevar a cabo una selección deliberada para intentar centrarse en los aspectos de la labor en materia de políticas alimentarias y agrícolas que se consideran más importantes⁴.
8. A lo largo de los años, la labor de la FAO en materia de políticas ha evolucionado y en la actualidad se proporciona principalmente de las formas siguientes⁵:
 - i. como una “organización poseedora de conocimientos” que ofrece un **foro para el intercambio de información y conocimientos** sobre las políticas (por ejemplo, análisis de temas y opciones de políticas, exámenes de las mejores prácticas, conferencias y talleres de ámbito mundial o regional sobre temas clave de las políticas como, por ejemplo, las políticas sobre las bioenergías y los biocombustibles).
 - ii. como un **foro para la negociación de compromisos intergubernamentales en materia de políticas** (por ejemplo, tratados, convenios, establecimiento de normas y estándares, tales como el Codex Alimentarius, el Código de Conducta para la Pesca Responsable, etc.)
 - iii. como **proveedora de información, datos y preparación sobre políticas** (previendo nuevos problemas en el ámbito de las políticas y mejorando la capacidad de la Organización para responder ante ellos. Algunos ejemplos son la preparación sobre la seguridad alimentaria o la información sobre la inestabilidad de los precios de los alimentos).
 - iv. a través de **la promoción de cuestiones relativas a las políticas mundiales o regionales** y de llamamientos para la adopción de medidas (tales como los llamamientos contra las prohibiciones de exportación de alimentos o en favor de las inversiones en investigación y extensión agrícolas).
 - v. a través del **asesoramiento directo sobre políticas a los Estados Miembros**, incluido el apoyo a **los procesos normativos nacionales** y a la **aplicación de las políticas** (por ejemplo, apoyo para la elaboración de una estrategia nacional de seguridad alimentaria).
 - vi. a través del **fortalecimiento de la capacidad institucional a fin de reforzar la formulación de políticas** (por ejemplo, el desarrollo de la capacidad para apoyar los procesos de cambio en la agricultura dirigidos por los países o el establecimiento de una oficina o unidad para las políticas agrícolas).

⁴ Según los ámbitos de las políticas que se consideren, en ocasiones la evaluación (como también la propia FAO) se sale del estrecho campo de las “políticas alimentarias y agrícolas” para analizar políticas más amplias que afectan a la alimentación y la agricultura.

⁵ Con ligeras modificaciones respecto de la lista elaborada en el proyecto final del documento “FAO Policy Assistance Paper” (Informe sobre la asistencia para las políticas de la FAO) de marzo de 2008 —se trataba de un documento elaborado por un grupo especial de profesionales superiores de la FAO como aportación al trabajo del Comité de la Conferencia para el seguimiento de la Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO presentado al Consejo en 2007.

1.1.4 ¿Por qué motivo y por qué ahora?

9. El Comité del Programa de la FAO en su 103.º período de sesiones celebrado en marzo de 2010 solicitó la realización de esta evaluación dado el tiempo transcurrido desde las evaluaciones anteriores (en 2001 y la EEI en 2007) y habida cuenta de los cambios que se han producido o se están produciendo en el entorno de los destinatarios y de la FAO. El informe de la evaluación se presentará al Comité del Programa en su 110.º período de sesiones de mayo de 2012.
10. La evaluación tiene como principal objetivo evaluar la capacidad, la función y la ventaja comparativa de la FAO en cuanto a la prestación de apoyo sobre políticas a la comunidad mundial en las esferas de su mandato. Se pretende evaluar la medida en que la FAO ha abordado la función básica D (y los elementos relacionados con las políticas en las demás funciones básicas) en su labor a nivel mundial, regional y nacional, así como examinar la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y la repercusión de la labor de la FAO en materia de políticas en el período transcurrido desde la Evaluación de la asistencia para las políticas (2001). También se trata de analizar la estructura y los mecanismos internos de la FAO para llevar a cabo sus funciones en materia de políticas y sus mecanismos para comunicar los resultados de políticas, tanto interna como externamente, en particular a la luz del análisis de la EEI y de los avances en curso del Plan inmediato de acción (PIA) para el seguimiento. Otro motivo por el que esta tarea se consideró importante en este momento es la transición a un nuevo Director General de la FAO durante la última etapa de la evaluación.
11. La evaluación se basa en otras de las principales evaluaciones recientes de la FAO que revisten interés⁶. En la evaluación se aborda el futuro de la función de la FAO en materia de políticas a escala mundial, la organización interna de la labor en el ámbito de las políticas y el enfoque de la asistencia para las políticas dirigida a los Estados Miembros.
12. Como ejercicio (proceso) fundamentalmente estratégico, esta evaluación no observa tanto el contenido sustantivo de la labor de la FAO en materia de políticas como la función, las capacidades y los procesos institucionales a través de los cuales la Organización desempeña su labor en el ámbito de las políticas, aunque el contenido es naturalmente importante y no puede obviarse.

1.2 Alcance y objetivos

13. En esta sección se señalan brevemente los temas y ámbitos de investigación más importantes para la evaluación.
14. **Integración con iniciativas sobre políticas de alcance mundial y regional:** A nivel mundial y también regional, en la evaluación se examina la coherencia y la relación entre la labor de la FAO en materia de políticas y las iniciativas de políticas mundiales y regionales. A nivel regional, se analiza la coordinación con los organismos económicos regionales y el apoyo a los mismos.

⁶Véase la “Metasíntesis de evaluaciones anteriores” en el anexo 7, que comprende en particular la Evaluación Independiente del Objetivo Estratégico B1 de la Organización (Instrumentos Internacionales), la Evaluación del papel y el trabajo de la FAO en el ámbito de las estadísticas, la Evaluación temática conjunta de la FAO y el PMA sobre el apoyo a los sistemas de información para la seguridad alimentaria y la Evaluación estratégica de la programación por países de la FAO de 2010, que dio lugar a lo que hoy se conoce como el Marco de programación por países (MPP) sobre el que esta evaluación tiene mucho que decir, entre otras evaluaciones de interés.

15. **¿Las políticas adecuadas para quién?:** La FAO, como representación de las Naciones Unidas y fuente de apoyo en materia de políticas en los Estados Miembros, tiene tres obligaciones que a veces son contrapuestas: a) responder a la demanda y proporcionar asistencia para las políticas según las prioridades nacionales (en consonancia con la Declaración de París), b) señalar a la atención de los países las cuestiones relativas a los “bienes públicos mundiales” y la “gobernanza mundial” en las esferas de su mandato y c) formar parte de los procesos de coordinación de países del sistema de las Naciones Unidas (MANUD, Unidos en la acción) y las prioridades que se derivan de estos. En la evaluación se aborda también la cuestión conexa sobre la forma en que la FAO se ocupa de las situaciones en las que las prioridades de pequeños agricultores, mujeres agricultoras, personas que padecen inseguridad alimentaria y otros grupos con escasa voz política no están debidamente representadas en las políticas agrícolas nacionales y no figuran en la escena internacional.
16. Un tema de interés relacionado con ello es el posicionamiento de la labor normativa de la FAO entre la creación de conocimientos (esto es, la investigación en el ámbito de las políticas) y la gestión de conocimientos (prestación de apoyo específico a las políticas para los gobiernos). La línea que separa la investigación de la aplicación práctica es muy difusa e incluso los textos principales de la Organización parecen indicar en distintos lugares diferentes políticas institucionales en este ámbito. En la evaluación se analiza este asunto a través de un sistema (una “Margarita de políticas” - véase el capítulo 2) para conceptualizar diferentes elementos de un “ciclo de políticas” que la labor de la FAO podría apoyar.
17. **Desempeñar un papel activo y pertinente:** Otro asunto es la capacidad de la FAO de desempeñar un papel activo a la hora de determinar nuevas cuestiones decisivas en materia de políticas a nivel mundial. ¿Invierte la FAO demasiado en ser la mejor (aunque más pasiva) fuente de información y desarrollo de la capacidad, pero demasiado poco en el análisis de dicha información para identificar tendencias? Aparte de la función activa en sí, está la cuestión de la *pertinencia* del alcance de la labor de la FAO en materia de políticas: ¿se abordan debidamente las cuestiones correctas y de gran trascendencia?
18. **Apoyo de la FAO a las políticas – la visión de conjunto y la ventaja comparativa:** Los objetivos y resultados de las políticas en materia de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria están estrechamente relacionados con las actividades referentes a las políticas en muchas otras esferas de la labor para el desarrollo. Sin embargo, el vínculo histórico de la FAO con los ministerios de agricultura de sus Estados Miembros a menudo supone que esta acceda a los procesos gubernamentales únicamente (o por lo menos en gran parte) a través del Ministerio de Agricultura⁷. En la evaluación se analizó de forma activa las consecuencias de ello en la labor de apoyo a las políticas de la Organización. Esto también se hace extensivo al nivel de gobernanza de la Organización, en donde los ministerios de agricultura son los únicos con representación en los órganos rectores de la FAO y, por consiguiente, los que establecen las prioridades. En el plano mundial, el papel de la FAO suele ser cercano al de otros organismos e instituciones, lo que en unas ocasiones se traduce en una colaboración o complementariedad, pero en otras genera solapamientos, redundancia y competencia por los recursos y por la captación de atención. Es en este contexto en el que se consideró la ventaja comparativa.
19. **Cuestiones institucionales con respecto a la labor sobre las políticas - Aptitudes y capacidad:** Una cuestión analizada en la evaluación es la combinación de aptitudes y capacidad del personal que teóricamente se necesitaría para ofrecer un asesoramiento y una asistencia eficaces en materia de políticas. La contratación de personal en la FAO suele estar motivada en gran medida por la capacidad científico-técnica, aun cuando el trabajo realizado tenga por lo general un marcado elemento político. Esto podría dar lugar a respuestas “de carácter

⁷Se entiende aquí que el Ministerio de Agricultura comprende el sector forestal, la pesca y la ganadería, aunque en algunos casos estos se ubiquen en otro lugar.

tecnológico” para los problemas relacionados con las políticas y a una escasa capacidad para determinar opciones de políticas que sean factibles desde un punto de vista normativo y que, de hecho, se vayan a aplicar.

20. **Cuestiones institucionales con respecto a la labor sobre las políticas - Estructura institucional, “cultura a modo de silos” y descentralización:** La forma en que se organiza la labor en materia de políticas dentro de los distintos departamentos de la FAO ha suscitado preocupación en evaluaciones anteriores, en particular en la Evaluación externa independiente (EEI). Una cultura “a modo de silos”, una escasa cooperación entre departamentos y divisiones y la falta de intercambio de información y colaboración se han identificado como los retos a los que se enfrenta la Organización. Como se explica en el Capítulo 4 y en la Sección 6.3.1, los profundos cambios organizativos recomendados en evaluaciones anteriores, principalmente en la EEI, no se han llegado a realizar. Ante esta situación, la presente evaluación examina si las preocupaciones determinadas en anteriores evaluaciones han seguido siendo realmente un problema para la labor de la FAO en materia de políticas y en qué medida lo han sido. El actual proceso de descentralización ha dado lugar a cambios adicionales en la estructura organizativa de la labor sobre las políticas de la FAO, cuyos efectos no se han evaluado hasta el momento. Por tanto, en esta evaluación se estudia también la interacción entre los distintos niveles de la Organización en relación con la asistencia para las políticas y se analizan los cambios en marcha en estas interacciones que se están aplicando en el proceso de reforma.
21. **Cuestiones institucionales respecto de la labor en materia de políticas - Posturas de la Organización en cuanto a las políticas:** En el ámbito de la promoción y la comunicación, existe un problema de coherencia de los mensajes institucionales transmitidos a los responsables de la formulación de políticas y la necesidad de adoptar posturas en materia de políticas sobre los asuntos controvertidos del momento. En la evaluación se intenta estimar la capacidad (o la necesidad) de la Organización de mantener la coherencia de los mensajes institucionales en materia de apoyo a las políticas.

1.3 Criterios de evaluación

22. El equipo de evaluación examinó la labor de la FAO en materia de políticas a nivel mundial, regional y nacional según los siguientes criterios de evaluación normalizados:

1. Pertinencia y capacidad de respuesta a las necesidades de los Miembros y a los imperativos mundiales en relación con el apoyo a las políticas, en particular:

- a) la medida en que la labor sobre las políticas ha reflejado los compromisos de la FAO establecidos en el antiguo (2000-2015) y el nuevo (2010-19) **Marco estratégico de la FAO**, así como en relación con los **Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas** y otras estrategias, metas y normas convenidas internacionalmente;
- b) el grado en que la labor relativa a las políticas se ha centrado en los temas y problemas que los países, regiones y organismos internacionales consideran prioritarios, así como la función que desempeñan los nuevos procesos de programación regional y nacional de la FAO para prestar especial atención a esta labor;
- c) el grado de complementariedad, y la atención que se presta a la misma, entre el apoyo de la FAO a las políticas y el que proporcionan otras fuentes;
- d) la medida en que la labor realizada representa la respuesta más apropiada de la FAO, aprovecha las ventajas comparativas de la Organización y valora el trabajo de otras organizaciones e instituciones;
- e) la flexibilidad de respuesta ante los cambios de la demanda;
- f) la importancia de las actividades para los beneficiarios finales previstos.

2. Eficiencia (en lo que se refiere a la utilización de recursos limitados) de la labor de la FAO en materia de políticas, en particular:

- a) la medida en que la Organización aprovecha sus puntos fuertes multidisciplinarios. En este epígrafe se examinan los mecanismos internos de la FAO, en particular la integración de la labor en materia de políticas con los programas e iniciativas en curso de la Organización, la interacción, la armonización y la colaboración entre las diferentes unidades institucionales que se ocupan de la labor normativa y las repercusiones del actual proceso de reforma en dicha labor;
- b) la asociación y coordinación con otras organizaciones internacionales y nacionales que prestan asistencia y asesoramiento para las políticas;
- c) la calidad de los productos de la labor en relación con las políticas, incluidos factores como la idoneidad, la pertinencia y la posibilidad de aplicación;
- d) la eficacia en función de los costos en la creación de estos productos;
- e) el equilibrio de los recursos de personal y distintos del personal disponibles para las actividades sobre las políticas, en particular el intento de realizar la difícil medición de las inversiones con cargo al Programa ordinario en materia de asistencia para las políticas, por ejemplo, a través del trabajo de los Representantes de la FAO, las misiones con cargo al Programa ordinario para debatir las políticas con los gobiernos y otras actividades pertinentes, muchas de las cuales son difíciles de seguir de cerca.

3. Efectividad, incidencia en los primeros y últimos beneficiarios previstos y **sostenibilidad** de los resultados y las repercusiones, con inclusión de, en la medida en que puedan estimarse:

- a) la sinergia y el equilibrio entre el papel de la gobernanza mundial de la FAO y de los bienes públicos mundiales en materia de alimentación y agricultura, y su función de prestación de servicios a nivel de los países en apoyo de las prioridades, solicitudes y necesidades nacionales;
- b) la forma en que los recursos para la labor sobre las políticas y sus principales productos se están aplicando a fin de conseguir los **objetivos y resultados previstos** que se describen en el nuevo Marco estratégico y el Plan a plazo medio de la FAO;
- c) la forma en que la asistencia ha mejorado las capacidades nacionales en formulación de políticas, incluido el análisis, y la asignación de recursos, como por ejemplo a través de la elaboración de estrategias;
- d) la forma en que la asistencia para las políticas y la labor de desarrollo de la capacidad han reforzado la capacidad de las instituciones de elaborar y aplicar políticas en los países;
- e) indicaciones de las repercusiones de la asistencia para las políticas de la FAO en el sector agrícola (incluida la pesca y la actividad forestal), el desarrollo rural, la sostenibilidad ambiental y la situación de seguridad alimentaria de los países.

4. Oportunidad: Este criterio se añadió a los criterios normalizados de evaluación ya que, en el caso de la labor normativa, suele ser fundamental abordar las cuestiones de políticas en el momento adecuado y brindar asesoramiento de manera oportuna para ser eficaz⁸. Por tanto, también se abordaron las cuestiones siguientes en la evaluación:

- a) ¿En qué medida la labor de la FAO en materia de políticas se ha realizado de forma oportuna en el pasado? ¿La labor normativa de la FAO a nivel mundial ha sido capaz de afrontar con antelación cuestiones emergentes? ¿Fue la FAO capaz de responder con rapidez a fenómenos imprevistos pertinentes para las políticas?
- b) ¿Cuán oportuna es la labor de la FAO en materia de políticas a nivel regional y nacional? ¿Ha sido la FAO capaz de atender las solicitudes de asistencia para las políticas de forma oportuna? ¿Pudo la FAO determinar “ventanas de oportunidad política”, esto es, ventanas que brindaran la oportunidad de realizar cambios en las políticas?

⁸ Las teorías del proceso normativo en ciencias políticas han desarrollado el concepto de “ventana de oportunidad política” (*policy window*), que significa que solo suele haber breves intervalos de tiempo en los que se presenta una oportunidad de llevar a cabo un cambio en las políticas (Kingdon, 1984).

1.4 Estructura del informe

23. El presente informe está estructurado como sigue: En el Capítulo 2 se presenta el marco conceptual y la metodología utilizados para esta evaluación. El Capítulo 3 ofrece una visión general de la función y la organización de la labor de la FAO en materia de políticas. En el Capítulo 4 se resumen las conclusiones extraídas de evaluaciones anteriores. Los resultados de esta evaluación se presentan en el Capítulo 5. En el Capítulo 6 se analiza la forma en que las características de la Organización influyen en el rendimiento de su labor en materia de políticas. En el Capítulo 7 se resumen las recomendaciones derivadas del presente informe.

2. Marcos conceptuales y metodología de evaluación

2.1 Marco conceptual general

24. Para abordar la complejidad de la labor de la FAO en relación con las políticas alimentarias y agrícolas, en la evaluación se utilizó el marco conceptual que se muestra en la Figura 1 (una evolución del marco presentado en el informe inicial), que reconoce la amplitud del trabajo de la FAO en materia de políticas pero centrándose en los procesos normativos. En términos prácticos relativos a la lista de Objetivos estratégicos y ámbitos prioritarios de repercusión en el actual Plan a medio plazo de la FAO, la presente evaluación de la labor de la FAO en el ámbito de las políticas tiene en cuenta que la Organización solo es un agente en los frecuentemente complejos procesos normativos, lo cual plantea el habitual problema de atribución a la hora de determinar el impacto de la labor en materia de políticas de la FAO (y de otros agentes).
25. Sin duda alguna, el impacto de la labor de la FAO en relación con las políticas es el criterio fundamental para justificar el trabajo y la inversión de la Organización en este ámbito. Sin embargo, como se analiza más adelante en los Capítulos 5 y 6, la FAO, a diferencia de otras organizaciones, no ha empezado todavía a documentar sus esfuerzos a lo largo de la “cadena de impacto” (los pasos entre el apoyo a las políticas y el impacto en la Figura 1 ni a evaluar sus contribuciones a la repercusión última de las políticas que ha estado apoyando. A falta de dichas pruebas, esta evaluación se centró en las dos cuestiones siguientes: 1) la forma en que la FAO ejecuta su labor en materia de políticas a nivel nacional, regional y mundial y 2) la forma en que se organiza y gestiona el trabajo sobre las políticas dentro de la Organización (cuestiones institucionales). Para analizar estas dos cuestiones, el equipo de evaluación empleó dos marcos conceptuales complementarios que se centran en dos esferas clave del marco conceptual mostrado en la Figura 1: a) una “margarita de políticas” (Figura 2), que “dilucida el proceso normativo” más allá de los pasos mostrados en la Figura 1 y b) un marco que clasifica las características institucionales de la FAO y establece el vínculo con su rendimiento en materia de políticas (Figura 3).

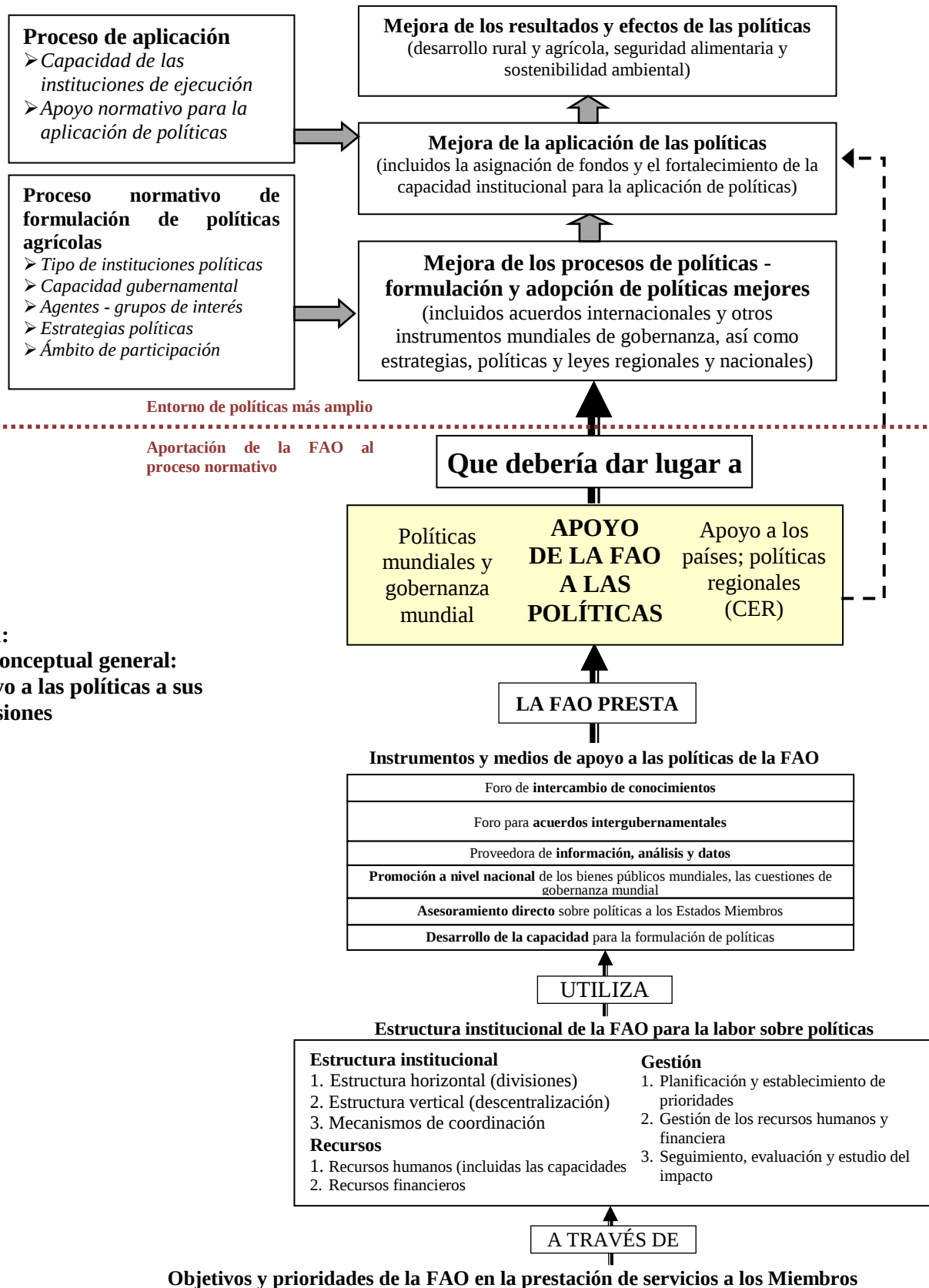


Figura 1:
Marco conceptual general:
Del apoyo a las políticas a sus repercusiones

Objetivos estratégicos:

- A. Intensificación sostenible de la producción de cultivos
- B. Incremento de la producción ganadera sostenible
- C. Gestión y utilización sostenibles de los recursos de la pesca y la acuicultura
- D. Mejora de la calidad y la inocuidad de los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria
- E. Ordenación sostenible de bosques y árboles
- F. Gestión sostenible de las tierras, las aguas y los recursos genéticos y mejora de la respuesta a los desafíos ambientales mundiales que afectan a la alimentación y la agricultura
- G. Entorno favorable a los mercados para mejorar los medios de vida y el desarrollo rural
- H. Aumento de la seguridad alimentaria y mejora de la nutrición
- I. Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas
- K. Equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios, así como en la adopción de decisiones en las zonas rurales
- L. Incremento del volumen y la eficacia de la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural

Ámbitos prioritarios de repercusión:

- 1. Marco de Acción de las Naciones Unidas para la Crisis Alimentaria: **producción en pequeña escala, información y seguimiento**
- 2. EMPRES-Plagas y enfermedades **transfronterizas de los animales y las plantas**
- 3. **Ordenación forestal**
- 4. Código de Conducta para la Pesca Responsable
- 5. Escasez de **recursos de tierras y agua**
- 6. **Estadística**
- 7. **Normas mundiales:** elaboración y aplicación

2.2 La “Margarita de políticas”: Un marco para el análisis del proceso normativo

26. El apoyo a las políticas forma parte de un proceso y pocas veces constituye una “fórmula mágica” que se entregue en un documento normativo o una ley. Sucede con cierta frecuencia que se elaboran documentos normativos realmente buenos que no tienen efecto alguno en las medidas de un país o región⁹. El trabajo de evaluación consistía en observar no solo en qué lugar y de qué manera proporciona apoyo la FAO, sino también en analizar la forma de prestar este apoyo más eficazmente con el fin de alcanzar las metas de alcance mundial de la FAO respecto de la reducción del hambre y la pobreza, al tiempo que se aborda el tema de la sostenibilidad del medio ambiente.
27. Con el fin de analizar la forma en que la FAO presta asistencia en materia de políticas, el equipo de evaluación consideró útil examinar el papel de la FAO en lo que se puede considerar las diferentes etapas de un “ciclo normativo”. La Figura 2, a la que se hace referencia como la “margarita de políticas”¹⁰, muestra estas etapas, las cuales podrían tener lugar con o sin el apoyo normativo de la FAO. Esta “margarita de políticas” se refiere a la parte superior del marco general mostrado en la Figura 1. El primer paso del ciclo corresponde a la generación o recopilación de conocimientos sobre las políticas. Esta etapa puede adoptar distintas formas. A nivel de los países, puede comprender el análisis de las políticas existentes, la identificación de importantes limitaciones al desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, y el estudio de las opciones de políticas, como bien se expuso recientemente en un trabajo que no pertenece a la FAO realizado por Tsakok (2011).

Figura 2: Fases del proceso normativo: la “margarita de políticas”



Fuente: Equipo

⁹ Un estudio sobre estrategias de desarrollo agrícola y rural en el África occidental a nivel nacional y regional determinó que en muchas ocasiones estas estrategias no se aplicaban en absoluto, a pesar de haber contado con una importante participación para su elaboración (Resnik y Birner, 2008).

¹⁰ El equipo quiere manifestar su agradecimiento a Harry van der Wulp (AGP), que sugirió este término en su reunión con el equipo para esta evaluación.

28. Los conocimientos en relación con las políticas pueden desempeñar una importante función al servir de base para los diálogos sobre políticas a nivel nacional, regional e internacional y pueden ayudar a incorporar cuestiones emergentes al programa de políticas. El siguiente paso en la margarita de políticas comprende la formulación de políticas, que se han definido anteriormente de tal modo que incluyen estrategias, leyes y marcos normativos. En esta etapa figura también el análisis de las opciones de inversión. La fase siguiente en la margarita es la negociación y adopción de políticas por parte de los órganos gubernamentales correspondientes a nivel nacional, regional e internacional. Las políticas tienen que aplicarse para ser efectivas y, sin duda, muchas de ellas precisan que los gobiernos realicen las inversiones necesarias para su aplicación, posiblemente con el apoyo de donantes e instituciones financieras internacionales. Por tanto, este elemento se representa también en la margarita de políticas. Por último, es necesario evaluar las políticas e incorporar las ideas obtenidas de esa evaluación en la siguiente ronda del ciclo normativo, de tal forma que pueda producirse un aprendizaje sobre políticas.
29. El equipo reconoce plenamente que los procesos del mundo real no siguen necesariamente este ciclo de forma exacta. De ello se toma buena nota en las publicaciones de ciencias políticas¹¹ y se subraya también en el propio material de formación de la FAO sobre los procesos normativos¹². No obstante, la margarita de políticas resultó ser una herramienta útil para hacer una evaluación diferenciada del papel que la FAO puede desempeñar en relación con distintos aspectos de la elaboración de políticas, así como para determinar en qué casos podría tener una ventaja comparativa frente a otros agentes que prestan apoyo a las políticas.
30. La margarita de políticas tiene en cuenta que el apoyo que proporciona la FAO en diversas etapas del ciclo (pétalos de la margarita) está intrínsecamente vinculado a las cuestiones intersectoriales: la FAO puede contribuir de forma importante al desarrollo de la capacidad para la formulación de políticas, lo que incluye el fortalecimiento institucional¹³. Además, la comunicación y el trabajo de forma conjunta son aspectos importantes de la labor sobre las políticas en todas las etapas del ciclo normativo. El “tallo” de la margarita de políticas indica que la labor normativa de la FAO no surge “de la nada”, sino que debe estar firmemente basada en la demanda de trabajo en materia de políticas por parte de los Miembros y clientes de la FAO. Para realizar su misión, la FAO puede asimismo involucrarse en la creación de demanda, ya que también corresponde a la Organización determinar temas emergentes en materia de políticas de los que aún no se toma nota en los debates actuales sobre políticas.

2.3 Un marco para el análisis de la capacidad institucional de la FAO de prestar asistencia para las políticas

2.3.1 Visión general

31. Para poder averiguar de qué forma la FAO puede ser más eficaz en su labor en materia de políticas, el equipo utilizó el marco conceptual que se muestra en la Figura 3. Si bien la “margarita de políticas” corresponde a la parte superior del marco general mostrado en la Figura 1, el marco expuesto en la Figura 3 se centra en la parte inferior de la Figura 1 (recuadro titulado “Estructura institucional de la FAO para la labor sobre políticas”). La idea principal de este marco es que la capacidad institucional de la FAO para llevar a cabo la labor en materia de

¹¹ Véase, por ejemplo, el volumen editado por Sabatier (2007) sobre *Theories of the Policy Process* (Teorías del proceso normativo), que muestra una serie de marcos conceptuales que reconocen la naturaleza compleja de los procesos de elaboración de las políticas.

¹² Véase, por ejemplo, la afirmación que figura en uno de los recursos de EASYPol de la FAO: “En la práctica, los procesos de elaboración de políticas son complejos y caóticos” (Dubois y Ciamarra, 2009: 7).

¹³ Véase la Estrategia institucional de la FAO sobre desarrollo de la capacidad, que señala que el fortalecimiento institucional forma parte del desarrollo de la capacidad, junto al fortalecimiento de las aptitudes personales y la creación de un entorno favorable (puede consultarse en línea en el siguiente enlace: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Summary_Strategy_PR_E.pdf).

políticas (se muestra en los Recuadros C, D y E en la Figura 3) y su interacción con los gobiernos de los Estados Miembros y demás agentes (Recuadro F) determinan el rendimiento de la labor sobre políticas de la Organización (Recuadro G) y su capacidad de influir en la elaboración y aplicación de políticas en el plano mundial, regional y nacional (Recuadro H). La repercusión de la FAO en lo que respecta a las políticas contribuye, junto con otros factores, al logro de las metas generales de la Organización (Recuadro 1). El marco muestra también que la capacidad institucional de la FAO debe mejorarse de forma que permita a la Organización cumplir su misión y su mandato en relación con la labor sobre las políticas (Recuadro A) y que se tengan en cuenta los factores específicos de cada contexto, como la naturaleza de las cuestiones normativas que se vayan a abordar y la capacidad de los asociados destinatarios (Recuadro B).

32. En consonancia con la estrategia sobre el desarrollo de la capacidad de la FAO, el marco define la propia capacidad institucional de la FAO en relación con la labor sobre las políticas como la capacidad de la Organización de llevar a cabo con éxito sus funciones respecto de la labor en materia de políticas y conseguir con el tiempo los resultados deseados. Como se muestra en la Figura 3, en el marco se consideran fundamentales tres aspectos institucionales: la estructura institucional de la labor sobre las políticas, los recursos humanos y financieros empleados para actividades en materia de políticas y la gestión de la labor normativa.

2.3.2 Estructura institucional de la FAO para la labor en materia de políticas

33. Esta categoría se refiere a la estructura organizativa de la FAO o, expresado de otro modo, la forma en que se organizan los “recuadros” en el organigrama de la institución. La estructura institucional abarca tanto la estructura “horizontal” de la FAO, que es la estructura departamental de la Organización, como la estructura “vertical” de la FAO, esto es, los tipos de oficinas descentralizadas y sus relaciones. La forma en que trabajan los órganos rectores de la FAO también forma parte de su estructura organizativa. La realización de cambios en la estructura institucional suele ser un proceso a largo plazo que implica elevados costos de transacción.
34. La evaluación se centró en dos grupos de cuestiones en relación con la estructura institucional de la FAO:
- *1a) ¿La organización horizontal de la FAO en relación con su labor en materia de políticas, esto es, la ubicación del trabajo normativo en los diferentes departamentos, divisiones, y servicios, es apropiada para cumplir el mandato de la FAO? En este sentido, ¿una reorganización de la labor normativa de la FAO daría lugar a mejores resultados y, de ser así, qué opciones de reorganización parecen contar con probabilidades de éxito?* Una de las principales relaciones de compensación que debe analizarse aquí es aquella entre 1) la creación de unidades de políticas especializadas en diferentes subdirecciones de la Organización y 2) la integración de la labor normativa, en la medida de lo posible, en un departamento. La primera opción podría optimizar la relación entre las políticas y la tecnología, mientras que la segunda ofrece la posibilidad de optimizar la coordinación y las sinergias. Los mecanismos de coordinación entre divisiones o departamentos, como los grupos interdepartamentales de trabajo (GIT), también pueden favorecer la coordinación, pero dichos mecanismos no son necesariamente sostenibles y consumen el escaso tiempo del personal.
 - *1b) ¿La organización vertical de la FAO en cuanto a su labor en materia de políticas, esto es, el grado y el tipo de descentralización, es apropiada para desempeñar su mandato? ¿Una reorganización de la estructura descentralizada de la FAO daría lugar a mejores resultados y, de ser así, qué opciones de reorganización vertical parecen contar con probabilidades de éxito?* La descentralización puede mejorar la capacidad de la FAO de responder a las necesidades específicas de los países y las regiones en materia de políticas y reducir el tiempo de los procedimientos de toma de decisiones. Sin embargo, un sistema más centralizado tiene

mejores perspectivas de realizar una utilización eficaz de los conocimientos en la Sede y de llevar control de la calidad.

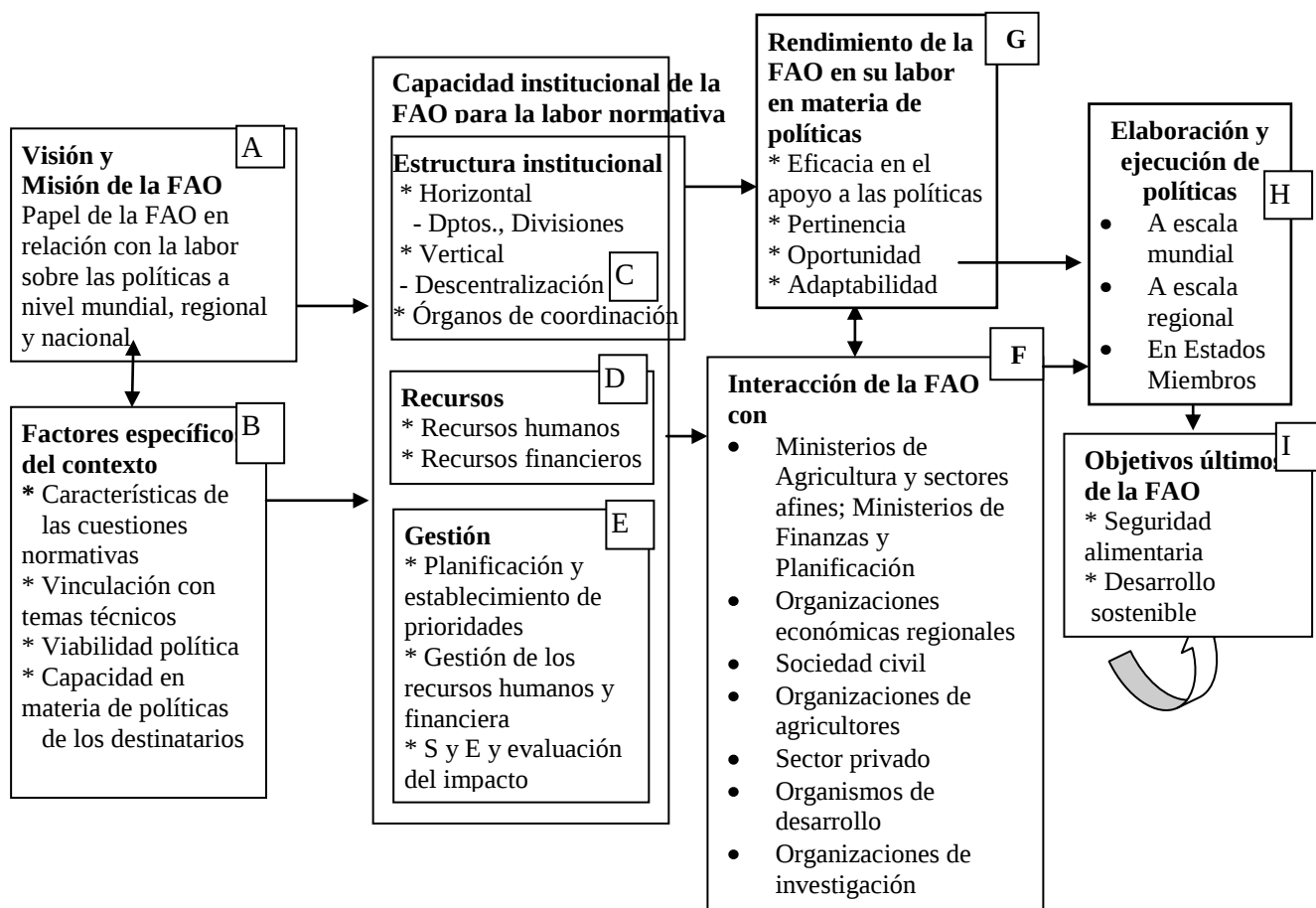
2.3.3 Recursos humanos y financieros de la FAO para la labor en materia de políticas

35. Esta categoría se refiere a los recursos humanos y financieros de los que se dispone en la FAO para las actividades en el ámbito de las políticas y a la forma en que dichos recursos se distribuyen en la estructura institucional (Recuadro D). La capacidad en recursos humanos se refiere al número de miembros del personal que participa en los trabajos sobre políticas, así como a su competencia y nivel de experiencia. La base de conocimientos sobre políticas del personal técnico de la FAO también forma parte de la capacidad en recursos humanos de la FAO en el ámbito de las políticas.
36. La evaluación se centró en los siguientes grupos de preguntas relativas a la capacidad de la FAO para la labor en materia de políticas:
- 2a) *¿La capacidad en recursos humanos de la FAO para llevar a cabo la labor en materia de políticas es apropiada, teniendo en consideración el mandato y la ventaja comparativa de la FAO en cuanto a la labor normativa? ¿El personal de la FAO que se ocupa de las políticas dispone de incentivos suficientes para cumplir el mandato de la Organización?*
 - 2b) *¿Se dispone de los recursos financieros suficientes para llevar a cabo la labor de la FAO en materia de políticas, teniendo en consideración el mandato y la ventaja comparativa de la FAO en cuanto a la labor normativa? ¿Existe margen para una utilización más eficaz de los recursos financieros de la FAO destinados a la labor en materia de políticas?*

2.3.4 Gestión de la FAO de la labor en materia de políticas

37. Esta categoría se refiere al modo en que la FAO planifica, ejecuta, supervisa y evalúa sus actividades en el ámbito de las políticas y a la manera en que la Organización gestiona sus recursos financieros y humanos (Recuadro E).
38. Algunas de las preguntas importantes que aborda la evaluación en este ámbito son las siguientes:
- 3a) *¿Qué procedimientos utiliza la FAO para establecer prioridades en su labor sobre las políticas? ¿Qué mecanismos utiliza la FAO para canalizar la demanda en materia de políticas hacia la Organización?*
 - 3b) *¿Cómo afectan los procedimientos internos de la FAO a la capacidad de la Organización de responder a la demanda de labor normativa a nivel nacional, regional e internacional? ¿Cómo se comporta la FAO en comparación con otras organizaciones a este respecto?*
 - 3c) *¿Qué procedimientos tiene la FAO para asegurar la pertinencia y la calidad de su labor en materia de políticas?*

Figura 3: Marco conceptual para el análisis de la capacidad institucional de la FAO en relación con la labor sobre las políticas



Fuente: Equipo (adaptación de Birner y Wittmer, 2009)

2.4 Enfoque de la evaluación y metodología

39. El equipo de evaluación llevó a cabo a cabo su investigación a través de los medios siguientes:

- Un amplio **examen de la documentación pertinente** de la FAO, en particular documentos de planificación estratégica y datos sobre proyectos y recursos humanos y financieros de la FAO, así como información proveniente de otros organismos que prestan apoyo a las políticas en las esferas del mandato de la FAO;
- **Entrevistas con varios miembros del personal** en la FAO, incluidos la Administración y el personal de las unidades para las políticas del Departamento de Desarrollo Económico y Social (ESA, EST y ESW), las unidades para las políticas del Departamento de Cooperación Técnica (TCSF y TCSF, así como TCI), las unidades para las políticas de los departamentos y divisiones técnicas y otras divisiones técnicas;
- **Entrevistas con los representantes permanentes en los Estados Miembros**, ya que desempeñan un importante papel en los debates sobre planificación estratégica en Roma;
- **Cuestionarios dirigidos a los Representantes y a los Representantes adjuntos de la FAO (Programa)** para obtener información sobre las actividades en materia de políticas que llevan a cabo y estiman importantes, la forma en que se desempeña la labor en relación con las políticas, el apoyo que estos reciben de las distintas partes de la Organización para llevar a

cabo su labor de políticas, y los resultados de su trabajo en el ámbito de las políticas (como las políticas o estrategias adoptadas o las leyes aprobadas);

- **Cuestionarios dirigidos a los funcionarios superiores de los ministerios de agricultura y sectores afines** como usuarios de los productos y servicios de la FAO en materia de políticas con el fin de recabar sus opiniones sobre la utilidad, la pertinencia, la calidad y las ventajas comparativas de la labor de la FAO sobre las políticas¹⁴;
- Se realizaron **estudios especiales** sobre el apoyo de la FAO al proceso del CAADP y un estudio subsectorial sobre la pesca (anexos 4 y 5);
- **Visitas a 16 países objeto de estudio de caso** (varios países en cada región, determinados mediante un proceso de selección aleatoria estratificada que se describe más adelante en el anexo 2)¹⁵ para recabar información y realizar un análisis sobre las necesidades de apoyo a las políticas y la prestación de apoyo por parte de la FAO y otros. Las visitas a países objeto de estudio constituyeron un elemento principal de esta evaluación ya que aportaron indicaciones fundamentales sobre la forma en que se presta efectivamente apoyo a las políticas en los países. Por consiguiente, los estudios de países examinaron el papel que desempeña la FAO a la hora de garantizar un apoyo adecuado a la agricultura en el marco de las políticas generales de los países, así como la formulación y aplicación de estrategias, políticas e iniciativas de reforma específicas para la agricultura. En las misiones en los países se mantuvieron conversaciones con funcionarios públicos desde niveles técnicos hasta niveles políticos superiores, personal de la FAO en los países, partes interesadas nacionales en el proceso normativo (ONG, OING y organizaciones de la sociedad civil, tales como organizaciones de agricultores, organizaciones del sector privado e instituciones académicas). Se entrevistó a representantes de otras organizaciones de las Naciones Unidas, así como también a organismos para el desarrollo y donantes presentes en el país. Las oficinas de la FAO en los países objeto de estudio organizaron las visitas, basándose en las solicitudes de los miembros del equipo de evaluación sobre el tipo de organizaciones o respecto de organizaciones concretas que visitar. El objetivo era reunirse con al menos un representante de cada tipo de organización de la lista anteriormente indicada, aunque ello no fue siempre posible por el escaso tiempo disponible. Para casi todos los países, los miembros del equipo pudieron aprovechar también sus conocimientos previos adquiridos de la situación de las políticas en los países objeto de estudio.
- **Visitas a las cinco oficinas regionales de la FAO y a 10 de las 13 oficinas subregionales**¹⁶. En estas oficinas, el equipo entrevistó, si estaban disponibles, a los directores de las oficinas (representantes regionales y coordinadores subregionales), a todos los miembros del personal que trabajan como oficiales de políticas, así como a casi todos los oficiales técnicos.
- **Visitas y entrevistas a importantes organismos (de las Naciones Unidas y otros) e instituciones que trabajan en materia de políticas.** Figuraban entre ellos el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Comisión Económica de las Naciones

¹⁴ Los cuestionarios para los Representantes y Representantes adjuntos de la FAO y para los funcionarios de los ministerios están disponibles en la oficina de la OED de la FAO.

¹⁵ Los países en los que se realizaron estudios de caso fueron Siria, Colombia, Ecuador, Honduras, Lesotho, República Democrática del Congo, Rwanda, Liberia, Benin, Etiopía, Sudán del Norte, Sudán del Sur, Tailandia, Myanmar, Bangladesh, India y Kirguistán.

¹⁶ Oficinas regionales: Europa y Asia Central (REU – Budapest), América Latina y el Caribe (RLA – Santiago), Asia y el Pacífico (RAP – Bangkok), Cercano Oriente y África del Norte (RNE – El Cairo), África (RAF – Accra). Oficinas subregionales: Europa (SEU – Budapest), Asia Central (SEC – Ankara), América del Sur (SLS – Santiago), América Central (SLC – Panamá), el Pacífico (SAP – Samoa), Oriente Medio (SNE – El Cairo), África del Norte (SNO – Túnez), África occidental (SFW – Accra), África oriental (SFE – Addis Abeba) y África Austral (SFS – Harare).

Unidas para Europa (CEPE), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Comité Permanente entre Organismos para la Ayuda Humanitaria.

- **Visitas a importantes instituciones de investigación en materia de políticas:** el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) y el Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).
 - **Reuniones y debates con oficiales en países de la OCDE,** incluidos organismos donantes (el DFID, la UE, la Agencia Suiza para el Desarrollo, la Agencia Belga para el Desarrollo, la USAID, la AusAID) y autoridades gubernamentales (el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno Estadounidense, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales del Reino Unido – DEFRA, la Oficina Federal Suiza de Agricultura).
40. Un **cuadro de expertos independientes** formado por altas autoridades en el ámbito de las políticas, que se reunió en Roma en marzo de 2011 para examinar el informe inicial y contribuir al diseño de la evaluación. Se celebró un **taller** en Roma a mitad del proceso de evaluación tras la recopilación de datos sobre el terreno, con el fin de analizar las ideas preliminares derivadas de esa fase de trabajo.
41. Se celebró una segunda reunión del cuadro de expertos al final de la evaluación para analizar las conclusiones y recomendaciones del equipo. También el equipo celebró una reunión conjunta con el cuadro de expertos y el Director General electo, así como una reunión conjunta con el cuadro de expertos y el ADG del Departamento de Cooperación Técnica. Después de ello, se celebró otro taller con personal de la FAO para cambiar impresiones sobre las observaciones respecto del informe. Para seguir analizando los cambios recomendados por el cuadro de expertos, el equipo celebró reuniones complementarias con el personal directivo superior del Departamento de Desarrollo Económico y Social y del Departamento de Cooperación Técnica. Teniendo en cuenta todas las observaciones derivadas de estas reuniones, el informe se finalizó y se remitió a la Administración superior para la elaboración de la respuesta de la Administración de la FAO a la evaluación.

3. La labor de la FAO en relación con las políticas: función, organización y gestión

42. En este capítulo se analiza, en primer lugar, la función que la FAO debería desempeñar en la labor normativa con arreglo a su mandato y objetivos y, posteriormente, se presenta la forma en que actualmente se organiza y gestiona esta labor para cumplir dicha función.

3.1 La función de la FAO en el ámbito de las políticas

43. A fin de evaluar la labor de la FAO en materia de políticas, es necesario establecer una situación de referencia con respecto a la cual puedan evaluarse las actividades de la Organización referentes a las políticas. Por lo tanto, en esta evaluación debe abordarse la cuestión siguiente: ¿Qué función *debería* desempeñar la FAO en los procesos relacionados con las políticas a nivel mundial, regional y nacional?
44. Es indudable que la labor de la FAO en materia de políticas debe contribuir a las tres metas generales de alcance mundial de la Organización, esto es, la reducción del hambre, la eliminación de la pobreza y la promoción de la sostenibilidad ambiental¹⁷:
- **Meta 1:** Acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos para asegurar la reducción del número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual (con respecto a 1990) no más tarde del año 2015.
 - **Meta 2:** 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.
 - **Meta 3:** 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.
45. Basándose en publicaciones sobre las políticas públicas y de la Organización, podrían deducirse criterios y principios que podrían servir de fundamento para la delimitación del papel que la FAO debería desempeñar en materia de políticas a fin de promover el logro de estas metas. En los planos mundial y regional, estos criterios incluirían la necesidad de proporcionar bienes públicos mundiales y regionales de los que dependen la agricultura y la seguridad alimentaria, la necesidad de abordar los factores externos que surgen en varios países y la necesidad de facilitar la cooperación entre países de manera que se obtengan beneficios de la acción colectiva, como por ejemplo acuerdos sobre normas conjuntas¹⁸. Podrían utilizarse principios como la ventaja comparativa y la subsidiariedad para evaluar si la FAO u otras organizaciones deberían desempeñar las correspondientes funciones en materia de políticas.
46. A nivel nacional, resulta aún más difícil definir el papel en materia de políticas de la FAO como organización mundial, teniendo en cuenta la responsabilidad que tienen los propios gobiernos nacionales de garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, la necesidad de intervenir por motivos humanitarios y las muchas otras organizaciones que pueden prestar servicios en materia de políticas en el ámbito nacional. Al fin y al cabo, la decisión sobre cuál *debería* ser la función de la FAO en materia de políticas no puede decidirse sobre la base de principios teóricos, ya que conlleva juicios de valor. Por consiguiente, esta evaluación consideró como situación de referencia las *propias* declaraciones programáticas de la FAO sobre el papel en materia de políticas que la Organización prevé desempeñar a nivel mundial, regional y nacional. Estas declaraciones, que están aprobadas por los órganos rectores de la FAO (véase la Sección 3.2.1), responden a las preferencias de los Miembros respecto de lo que la FAO, como

¹⁷ Marco estratégico de la FAO para 2000-2015 (<http://www.fao.org/docrep/x3551e/x3551e02.htm>).

¹⁸ Véase la sección titulada “Avances en el programa mundial” del Informe sobre el desarrollo mundial 2008: “Agricultura para el desarrollo” (Banco Mundial, 2007, p. 258ff).

“su Organización”, debería hacer por ellos en el ámbito de las políticas, así como a una evaluación de lo que la Organización puede ofrecer, teniendo en cuenta los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios disponibles para financiar las actividades sobre las políticas de la FAO.

47. En este sentido, el equipo de evaluación consideró la descripción de la FAO de la función básica D (Políticas) en su actual Plan a Plazo Medio para 2010-2013 como el punto de referencia principal. Esta función básica se cita en el Recuadro 1 de la introducción. Puede observarse que la formulación de esta función básica es bastante amplia y abarca todos los “pétalos” de la “margarita de políticas” descrita anteriormente. En relación con el papel en materia de políticas que la FAO podría desempeñar a nivel mundial, regional y nacional, dicha formulación no proporciona una sensación de otorgamiento de prioridad a la labor en materia de políticas de la FAO, ni brinda orientación de las esferas respecto de las que la FAO, como organización mundial, puede tener una ventaja comparativa.
48. La referencia textual que se cita a continuación ofrece información complementaria sobre *cómo* la FAO prevé cumplir su función básica D. Se han resaltado en negrita las afirmaciones que se consideran puntos de referencia en esta evaluación.

“La función básica relativa a las opciones y el asesoramiento sobre políticas **tiene en cuenta la creciente demanda de asistencia en materia de políticas de los Estados Miembros y las organizaciones regionales de integración económica (ORIE)**. Es especialmente relevante para los objetivos estratégicos F [ordenación sostenible de los recursos naturales], H [aumento de la seguridad alimentaria y mejora de la nutrición], I [preparación y respuesta ante las amenazas y las situaciones de emergencia], K [equidad entre géneros] y L [incremento de la inversión], pero se presta la atención debida a otros objetivos estratégicos (OE) con una interfaz menos prominente con las políticas. Su aplicación **cubre múltiples facetas**: va más allá del asesoramiento sobre políticas per se e incluye el fomento de la capacidad para formular y aplicar políticas, el refuerzo institucional, la información nacional, el seguimiento de las políticas y la identificación de las prioridades de los Estados Miembros en cuanto a la elaboración de programas de campo. Esta función básica **toma como base las opciones estratégicas que han tenido éxito identificadas según las pruebas disponibles y las diversas evaluaciones de la FAO** de las tendencias de la seguridad alimentaria, la agricultura, la pesca y la actividad forestal. **El empleo de enfoques coherentes queda garantizado mediante una nueva red de políticas**, que será consolidada ulteriormente y facilitará la contribución interdisciplinaria de todas las unidades pertinentes de la FAO en la Sede y las oficinas descentralizadas. **Podrían utilizarse, asimismo, más disposiciones especiales**. En vista del encarecimiento recurrente de los alimentos, por ejemplo, un grupo interdepartamental ha contribuido a la creación de una guía ampliamente empleada de medidas sobre políticas y programas que se pueden poner en práctica en el ámbito nacional para abordar dicho encarecimiento.” (FAO, 2011: 16-17)
49. La FAO utiliza un enfoque de gestión basado en los resultados. Por consiguiente, los resultados deben considerarse como otro punto de referencia para la propia visión de la FAO de la función que prevé desempeñar en el ámbito de las políticas. En el actual Plan a plazo medio (2010-2013) se definen en total 56 resultados de la Organización y 174 indicadores mensurables relacionados con dichos resultados. Los resultados de la Organización no están vinculados a las funciones básicas, sino a los 11 objetivos estratégicos de la FAO (indicados en la Figura 1, véase el recuadro al final del gráfico) y a sus dos objetivos funcionales (“colaboración eficaz con los Estados Miembros y las partes interesadas” y “administración eficiente y efectiva”). Como se señala en la introducción, casi todos los resultados de la Organización incluyen la adopción de estrategias, políticas, marcos normativos, leyes, planes o programas en cuanto a los respectivos objetivos, que van desde la intensificación sostenible de la producción de cultivos al aumento de las inversiones públicas y privadas en agricultura y desarrollo rural.

50. Como se detallará más adelante, la forma en que la FAO define actualmente su papel en materia de políticas parece problemática en dos aspectos. Por un lado, la definición de la FAO sobre su labor en materia de políticas que figura en su principal documento programático, esto es, el Plan a plazo medio, es bastante amplia. No parece estar basada en un análisis de la ventaja comparativa de la FAO en diferentes niveles, ni parece reconocer la necesidad de establecer prioridades y determinar criterios a tal efecto. Por otro lado, los resultados de la Organización que la FAO ha formulado en relación con su labor en materia de políticas se centran casi exclusivamente en la adopción de un determinado instrumento normativo (estrategia, política, ley, marco normativo), pero no incluyen una orientación para la *repercusión* que conseguirá mediante estos instrumentos. En vista de que muchos países tienen políticas, estrategias y leyes (a menudo adoptadas bajo la presión de los donantes) que se aplican solo parcialmente o no llegan a aplicarse nunca¹⁹, existe la necesidad de determinar el papel que la FAO podría desempeñar de manera más ventajosa para mejorar la repercusión de su labor en el ámbito de las políticas.
51. Con ello como telón de fondo, parecería conveniente ampliar la función básica D y adoptar medidas a fin de establecer una orientación para la repercusión de la labor de la FAO en materia de políticas. Esto se refleja en la **Recomendación 1** del **Capítulo 5**, relativa a la necesidad de que la FAO establezca prioridades claras y se centre en su función y actividades en materia de políticas, y en la **Recomendación 3** relativa a la cultura de evaluación del impacto. A la hora de determinar los criterios para el establecimiento de prioridades en relación con la labor sobre las políticas, la ventaja comparativa de la FAO en cuanto a la recopilación, adaptación y comunicación de conocimientos mundiales, su capacidad de actuar como asociado de confianza y mediador neutral, y su mandato para centrarse en las personas que padecen mayor inseguridad alimentaria pueden servir de principios, tal y como se detallará más adelante.
52. Al definir la función de la FAO en el ámbito de las políticas, no solo es necesario definir el papel de la FAO respecto de los gobiernos nacionales y las organizaciones intergubernamentales, sino que también es preciso definir su función con respecto al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones de agricultores. Según su orientación política, los gobiernos nacionales y las autoridades agrícolas tienen perspectivas bastante diferentes acerca de las funciones del sector público, el sector privado y el sector terciario²⁰ en el desarrollo agrícola, lo que también se observó en las visitas a los países realizadas con motivo de esta evaluación. Las distintas entrevistas con personal de la FAO pusieron de relieve que no existe una opinión común sobre la diferenciación de las funciones del sector público, privado y terciario y sobre la postura de la FAO a este respecto.
53. A fin de seguir estudiando las perspectivas de políticas de la FAO sobre las funciones del sector privado y terciario, la evaluación consultó documentos institucionales recientes de mayor trascendencia, empezando por el Marco estratégico para 2010-2019. El objetivo estratégico L “Incremento del volumen y la eficacia de la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural” reconoce el papel del sector público y el sector privado, al igual que los resultados de la Organización L2 “Mejora de las capacidades de las organizaciones del sector público y el sector privado de planificar, aplicar y mejorar la sostenibilidad de las operaciones de inversión en alimentación, agricultura y desarrollo rural” y L3 “Elaboración y financiación de programas de inversión del sector público y el sector privado de calidad asegurada adecuados a las prioridades y las necesidades nacionales”. En resumen, a nivel estratégico, la FAO reconoce sin duda la importancia del sector privado.

¹⁹ Este hecho se reconoce ampliamente en la bibliografía. Véase, por ejemplo, van de Walle (2011), Jayne et al. (2002) y Resnick y Birner (2008).

²⁰ El término “sector terciario” se utiliza para referirse a organizaciones de la sociedad civil, así como a asociaciones de agricultores (véase Banco Mundial, 2007: 248).

54. En el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-13 también se reconoce al sector terciario y se destaca la “oportunidad” de “una base crecientemente amplia de gobernanza para reconocer plenamente los papeles e intereses del sector privado, las ONG, las organizaciones económicas regionales, los bancos regionales de desarrollo y otros organismos”. El sector privado y terciario se reconocen también en las funciones básicas, en la sección relativa a asociaciones: “Durante 2011 se prevé finalizar una estrategia de la Organización más específica sobre colaboración con el sistema de las Naciones Unidas. También existen estrategias más detalladas para colaborar con **interesados no estatales, es decir, la sociedad civil y el sector privado.**”... y “Se prevé, asimismo, crear unos principios y orientaciones renovados para colaborar con el sector privado, poner en práctica de manera experimental nuevas alianzas con determinadas empresas en diversos ámbitos del mandato de la FAO y aplicar un proceso de examen e instrumentos de gestión del riesgo”.
55. Así pues, se avanza de manera positiva hacia un aumento de la atención al sector privado y terciario en los trabajos. Estos se abordan más detenidamente en la Visión general del Programa de trabajo y presupuesto: “Se da la debida importancia a la cooperación con el sector privado, especialmente en calidad de asociado clave en la cadena de valor de los alimentos y proveedor de servicios de apoyo” y de nuevo “La participación del sector privado en la inversión en agricultura se fortalecerá mediante el desarrollo de la capacidad de las asociaciones público-privadas y la prestación de apoyo a la aplicación nacional de los Principios para la inversión responsable en la agricultura”. El sector privado y el sector terciario se mencionan también en diversos puntos del Plan a medio plazo detallado y el Programa de trabajo y presupuesto de la FAO, por ejemplo en la inocuidad de los alimentos, la ganadería, la pesca, la actividad forestal y la comercialización. Por ejemplo, el indicador 2 del resultado de la Organización G3 se refiere al “Número de Ministerios de Agricultura con mecanismos institucionales para los agronegocios y las agroindustrias o para involucrar al sector privado en el desarrollo agrícola” (FAO, 2011: 141). Asimismo, el resultado de la Organización G01 aboga por que se preste una mayor atención al “Análisis en el que fundamentar la formulación de políticas y el fortalecimiento de las instituciones (cooperativas, grupos de agricultores y asociaciones de fomento de las cadenas de valor), con objeto de respaldar la agricultura en pequeña escala y facilitar la integración de los pequeños agricultores en los mercados” y también que se conceda mayor importancia a “las organizaciones de productores, en cuanto grupo destinatario principal de la asistencia entre otras instituciones rurales más amplias” (FAO, 2011: 45).
56. Aunque estas afirmaciones reflejan un aumento del reconocimiento por parte de la FAO de las funciones del sector privado y terciario, la evaluación sigue considerando necesario integrar estas funciones de manera más explícita en el *análisis de posibles opciones de políticas*. Ello queda reflejado en la **Recomendación 6** en el **Capítulo 5**, en la que se propone el fortalecimiento de la capacidad de las unidades técnicas para **brindar a los países opciones alternativas de políticas** que se evalúen desde una perspectiva económica, social y ambiental en lugar de impulsar una solución única “válida para todos”. Estas opciones alternativas podrían asimismo diferir en las funciones que asignan a los sectores público, privado y terciario.

3.2 Capacidad institucional de la FAO en relación con la labor en materia de políticas

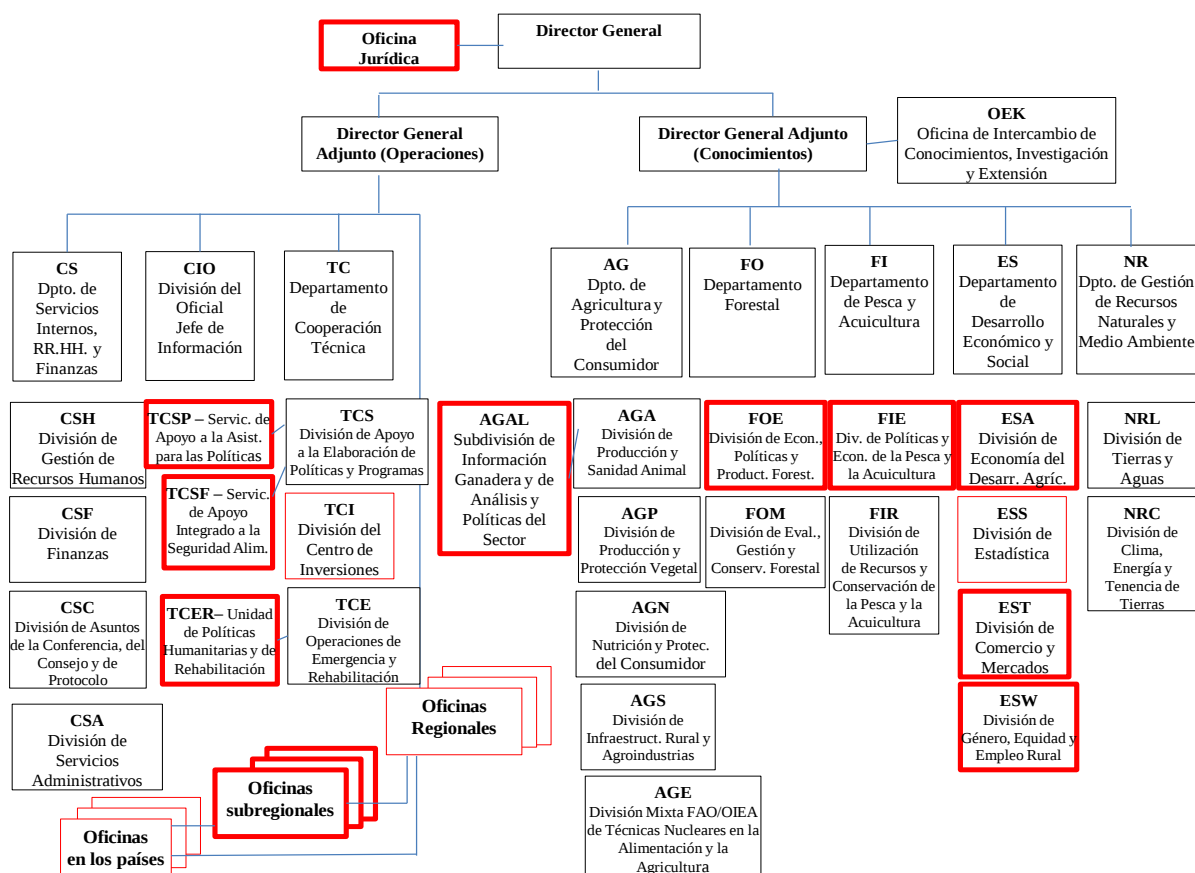
57. En esta sección se utiliza el marco conceptual mostrado en la Figura 3 para presentar la forma en que se organiza y gestiona la labor normativa de la FAO y cuáles son los recursos humanos y financieros de los que dispone la Organización para desempeñar dicha labor.

3.2.1 Estructura institucional

A nivel de la Sede

58. En la Figura 4 se muestra un organigrama de los departamentos y divisiones de la Sede de la FAO hasta julio de 2011. En la figura también se indica cómo están relacionadas las oficinas descentralizadas de la FAO con la estructura en la Sede. En la Figura 5 se utiliza este organigrama como base para presentar a los órganos rectores de la FAO y se muestra la forma en que estos se vinculan con las unidades de la Organización en la Sede y con las oficinas regionales.

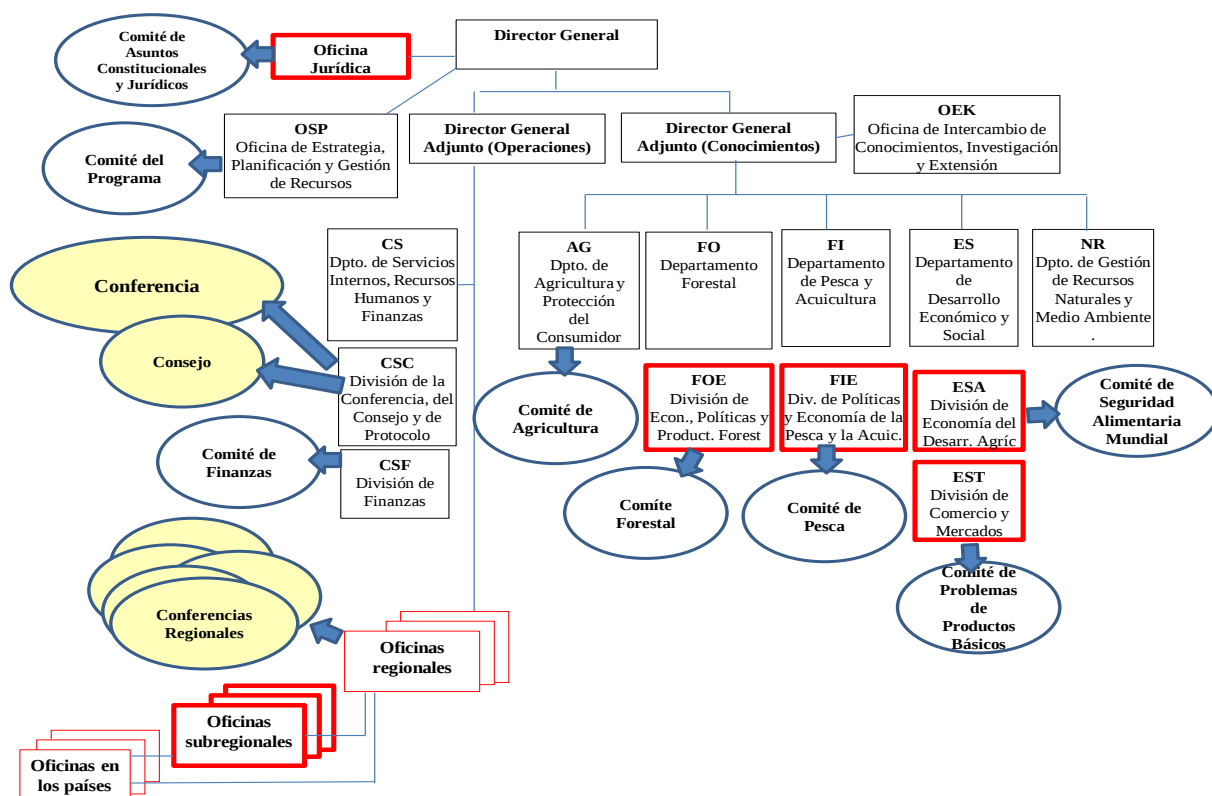
Figura 4: Estructura institucional de la labor en materia de políticas de la FAO



Nota: Los recuadros en rojo señalan las divisiones o unidades dentro de las divisiones que se centran en el análisis de políticas, económico y jurídico. Como se explica en el texto, la labor en materia de políticas —tal y como se define para esta evaluación— se realiza en todas las divisiones.

Fuente: Basado en el organigrama de la FAO

Figura 5: Órganos rectores de la FAO y sus vínculos con la estructura organizativa de la FAO



Nota: Las Conferencias Regionales también están vinculadas con la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD) en la Sede.

Fuente: Basado en el organigrama de la FAO

59. Determinar en qué divisiones se realizan trabajos en materia de políticas no es una tarea sencilla, dado que en esta evaluación se utiliza una definición amplia de las políticas (véase el Capítulo 1 *supra*). Según esta definición, se realizan trabajos en materia de políticas en los cinco departamentos bajo la responsabilidad del Director General Adjunto de Conocimientos, así como en el Departamento de Cooperación Técnica y las Oficinas Descentralizadas, que dependen del Director General Adjunto de Operaciones. La Oficina Jurídica, que depende de la Oficina del Director General, contribuye también a los procesos de elaboración de políticas.
60. Para facilitar el análisis, se decidió limitar algunos estudios de este informe a lo que se definió como “las unidades que se centran principalmente en la labor sobre políticas” (de forma abreviada, las “divisiones centradas en las políticas”). En la Figura 4 se destacan aquellas divisiones que pueden clasificarse como las que centran principalmente su atención en la labor normativa. Son las siguientes:
- en el Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES)²¹
 - la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA)
 - la División de Comercio y Mercados (EST)
 - la División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW)
 - en el Departamento de Cooperación Técnica (TC), como parte de la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas (TCS)
 - el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP)

²¹ La División de Estadística (ESS) en el Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES) realiza importantes aportaciones a la labor en materia de políticas. Puesto que la ESS se evaluó recientemente, no se incluye en esta evaluación.

- el Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF)
 - en el Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor (AG)
 - la Subdivisión de Información Ganadera y de Análisis y Políticas del Sector (AGAL)
 - en el Departamento Forestal (FO)
 - la División de Economía, Políticas y Productos Forestales (FOE)
 - en el Departamento de Pesca y Acuicultura (FI)
 - la División de Políticas y Economía de la Pesca y la Acuicultura (FIP)
 - en el Departamento de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
 - el Servicio de Políticas Humanitarias y de Rehabilitación (TCER).
61. La División del Centro de Inversiones (TCI) también lleva a cabo trabajos en materia de políticas, en relación con su apoyo a las actividades de inversión²². No obstante, la estructura organizativa de esta división está diseñada según regiones, no por esferas temáticas y, por tanto, no existe una unidad específica para las políticas en este departamento.
62. La Oficina Jurídica, que desde el punto de vista organizativo depende de la Oficina del Director General, también brinda apoyo a la labor en materia de políticas a nivel mundial, regional y nacional en lo que se refiere a los instrumentos jurídicos.
63. El análisis de los recursos humanos y financieros (véase más adelante) solo se llevó a cabo para las unidades orgánicas centradas en las políticas en la FAO. Para limitar el alcance de la evaluación, la Oficina Jurídica y el Servicio de Políticas Humanitarias y de Rehabilitación (TCER) no se incluyeron en el análisis de los recursos humanos y financieros. Además, el equipo de evaluación reconoce claramente que centrar la atención en unidades específicas resulta una forma un tanto inapropiada de medir la labor de apoyo a las políticas que realiza la FAO, que tal y como se indicó discurre a través de gran parte de la labor de asistencia técnica de todas las demás divisiones y unidades de la Organización, incluidas las oficinas regionales, subregionales y en los países. Las entrevistas en la Sede y el examen de las actividades de esta última confirman que una parte importante de la labor en materia de políticas se lleva a cabo fuera de las unidades orgánicas que pueden clasificarse como centradas en las políticas. Por ejemplo, el jefe del Servicio de Sanidad Animal en la División de Producción y Sanidad Animal calcula que aproximadamente un 40 % de las actividades realizadas en este servicio se pueden caracterizar de labor normativa. De hecho, todas las divisiones trabajan en la elaboración de políticas y estrategias específicas de subsectores, lo que entra dentro la definición de políticas utilizada para este examen.
64. Sin embargo, actualmente no existen medios para separar la labor en materia de políticas del resto del trabajo en dichas oficinas. Incluso al analizar este asunto con los oficiales técnicos y los directores, sus propios cálculos acerca de este tipo de trabajo variaban notablemente en función del concepto de la palabra “políticas” que tuviese cada uno. Por consiguiente, esta evaluación no pudo cuantificar los recursos empleados para la labor en materia de políticas que realiza fuera de las unidades aquí clasificadas como “unidades centradas en las políticas”. Se espera que, a raíz de las recomendaciones de esta evaluación, se establezcan incentivos para que se preste una mayor atención a la diferenciación de los elementos del apoyo a las políticas de todas las partes de la labor de la FAO.

²² Según la información facilitada por la administración de la TCI, esta división tiene acuerdos de colaboración con 27 instituciones financieras internacionales. El apoyo a la labor de preparación de las inversiones supone en torno al 50 % de su carga total de trabajo, mientras que el 30 % de sus actividades se orienta a trabajos preliminares sobre estrategias y políticas y el 20 % al desarrollo de la capacidad para la planificación o preparación de las inversiones.

Nivel descentralizado

65. La estructura descentralizada de la FAO está formada por cinco oficinas regionales y 11 oficinas subregionales, de las cuales 4 están situadas en África, 2 en América Latina y el Caribe, 2 en el Cercano Oriente y 2 en Europa. En la región de Asia y el Pacífico, solo hay una oficina subregional para las Islas del Pacífico. Además, la FAO cuenta con dos equipos multidisciplinares, uno para el Cercano Oriente Oriental y uno para América del Sur, y ambos comparten instalaciones con las oficinas regionales.
66. La FAO ha descrito la visión respecto de las oficinas en los países como sigue²³: “La FAO, mediante su funcionamiento unificado y contando con las oficinas descentralizadas como una parte integral de la Organización, es un proveedor mundial de asesoramiento sobre políticas, información, apoyo para el fomento de la capacidad y asistencia técnica de gran calidad sobre alimentación y agricultura”. Ello se consigue a través de una “red fuerte y con capacidad de respuesta, centrada en las oficinas en los países, que proporcione servicios oportunos y eficaces basándose en la amplia gama de competencias especializadas de que disponen la Organización, sus Miembros y sus asociados”. Las actividades de los distintos tipos de oficinas descentralizadas y de la Sede, así como la relación entre estas, se han descrito en una “Circular de la FAO sobre responsabilidades y relaciones” recientemente publicada (15 de abril de 2011), en adelante denominada la Circular.
67. Es evidente que las oficinas en los países suponen el elemento más importante de conexión para la labor normativa de la FAO a nivel nacional y el Representante de la FAO desempeña un papel fundamental a este respecto. Se espera que los Representantes de la FAO “lideren la participación de la FAO en procesos nacionales a largo plazo dirigidos a mejorar la cooperación en áreas técnicas y de políticas”. La política institucional de la FAO asigna asimismo a los Representantes de la FAO la responsabilidad de negociar todas las cuestiones en materia de políticas, incluidos los asuntos sobre políticas humanitarias, con los gobiernos de los países y los donantes. Se prevé que los oficiales técnicos subregionales sirvan de “primer punto de contacto de los Representantes de la FAO para conseguir apoyo técnico, en materia de políticas o de fomento de la capacidad”. Cuando la oficina subregional no disponga de los conocimientos especializados necesarios, se espera que los Representantes de la FAO traten de conseguir apoyo, con la asistencia de la oficina subregional, de la oficina regional o de la Sede. La función de la Sede se define como sigue: “Tomando como base las contribuciones de las oficinas descentralizadas, las unidades de la Sede asumirán la función de liderazgo en lo que atañe a la satisfacción de las necesidades colectivas de los Miembros de la FAO, la creación de consenso sobre cuestiones de alcance mundial, la contribución a marcos de políticas y reglamentarios mundiales y la coordinación del intercambio y la difusión de información y conocimientos entre los diferentes lugares”.

Mecanismos de coordinación

68. La descripción anterior indica que la responsabilidad respecto de la labor normativa se distribuye por toda la Organización, tanto vertical como horizontalmente. Ello nos lleva a la importante cuestión de los mecanismos institucionales para la coordinación de las actividades en materia de políticas. En el Recuadro 2 se utiliza el ejemplo de la labor de la FAO sobre el cambio climático para explicar las oportunidades y retos en relación con la colaboración interdisciplinaria dentro de la Organización.
69. *Líneas de rendición de informes*: La forma en que se organizan las líneas de rendición de informes tiene importantes repercusiones en los flujos de información y en las posibilidades de

²³ Informe de la Reunión Conjunta de los Comités del Programa y de Finanzas de la FAO celebrada en mayo de 2011 (JM 2011, 2.3).

coordinación. A este respecto, cabe señalar que tras la reciente reforma de descentralización (2008), los oficiales de políticas de las oficinas descentralizadas ya no cuentan con una línea directa de rendición de informes ante ninguno de los Departamentos Técnicos en la Sede que tienen unidades para las políticas. El personal de las oficinas descentralizadas, incluidos los oficiales de políticas, presentan informes a los jefes de las oficinas regionales (por ejemplo, el Subdirector General y Representante Regional) a través de, en el caso de las oficinas subregionales y en los países, los jefes de su respectiva oficina descentralizada. Los responsables de las oficinas en los países (Representantes de la FAO) y de las oficinas subregionales (Coordinadores de Oficinas Subregionales) presentan informes al Subdirector General y Representante Regional (ADG/RR), quien a su vez informa al Director General Adjunto de Operaciones (DDG-O). El personal de políticas en las divisiones de la Sede informa a los responsables de sus respectivas unidades, que presentan informes a los jefes de los respectivos departamentos, también Subdirectores Generales. Aparte del ADG del Departamento TC, estos Subdirectores Generales rinden informes al Director General Adjunto de Conocimientos (DDG-K) (véase el organigrama de la Figura 3 *supra*). Antes de las reformas de 2008, los planes de trabajo de los oficiales técnicos en las oficinas descentralizadas formaban parte del plan de trabajo de las divisiones a las que pertenecían en la Sede. Desde la reforma, sin embargo, forman parte de la planificación de las actividades de las oficinas regionales y ya no se someten a la aprobación de la Sede.

70. *Mecanismos oficiosos*: Los mecanismos oficiosos, como la creación de “comunidades de práctica”, pueden contribuir de manera importante a mejorar la coordinación entre las unidades de la Organización. En la evaluación se indica que existen diferencias en cuanto a la medida en que el personal de la Sede que se ocupa de las políticas puede establecer vínculos con el personal correspondiente de las oficinas descentralizadas a través de medios oficiosos, como por ejemplo la utilización de instrumentos de comunicación y reuniones anuales. La División de Producción y Protección Vegetal (AGPM) tiene una red oficiosa, pero muy activa, con todos los oficiales descentralizados pertinentes, al igual que el Departamento de Pesca. También hay grupos de trabajo oficiosos que se ocupan de las cuestiones emergentes. Por ejemplo, existe un grupo de trabajo sobre buenas prácticas agrícolas (BPA) con miembros de la AGN, la AGS, la AGP y la EST, que ayudó a orientar la labor normativa a nivel nacional, por ejemplo, en Tailandia. Según las entrevistas, el hecho de que el personal, excepto en el TCI, no tenga que mantener hojas de registro para asignar todas sus actividades a fuentes de financiación específicas facilita la colaboración de forma oficiosa con otras unidades de la Organización²⁴.
71. *Mecanismos formales*: Los principales mecanismos formales de colaboración entre unidades que pudieron determinarse en la presente evaluación son los grupos de trabajo interdepartamentales (GTI). Parece haber grandes diferencias en cuanto a su pertinencia y también su duración. Un ejemplo en este sentido es el GTI sobre biotecnología que, según las entrevistas, desempeñó un valioso papel en la creación de competencia técnica de la FAO en este campo y, entre otras cosas, la posibilidad de integrarla en el informe sobre biotecnología del SOFA 2004. En la Circular sobre responsabilidades y relaciones de 2011 se indica que las “redes técnicas funcionales” (RTF) formalizadas deberían convertirse en uno de los principales mecanismos de coordinación en el futuro. Se prevé que estas creen vínculos tanto horizontalmente entre las diferentes unidades de la Sede como verticalmente con la inclusión del personal de las oficinas descentralizadas. La Circular reconoce, no obstante, que no todas las redes informales deben formalizarse para convertirse en RTF.

²⁴ El mantenimiento de hojas de registros es un instrumento de gestión común en muchas organizaciones que tienen diferentes fuentes de financiación. En el IFPRI, por ejemplo, se exige a todos los miembros del personal que lleven hojas de registro y asignen sus actividades o bien a los fondos de base, o bien a proyectos específicos.

Recuadro 2: Colaboración interdisciplinaria en la FAO: el caso del cambio climático

La FAO ha reconocido la importancia que reviste un enfoque de sistemas o interdisciplinario de la labor en materia de políticas. Sin embargo, dada la estructura de la Organización y el sistema de rendición de informes, resulta difícil lograr la integración necesaria para hacerlo posible en la práctica. Hay varios intentos para fomentar programas conjuntos y relaciones de trabajo más estrechas a través de equipos multidisciplinarios en las oficinas regionales, mediante proyectos con financiación externa que requieren colaboración, con el fondo multidisciplinario disponible para programas interdisciplinarios internos de poca envergadura y a través de una serie de grupos de trabajo. Estos, sin embargo, dependen principalmente del interés, el entusiasmo y la disponibilidad de tiempo de las principales personas. A menos que el tiempo que dediquen a estos grupos se refleje en el sistema de información sobre la gestión basada en los resultados, estos equipos y grupos de trabajo pueden tener dificultades para mantener el impulso generado, sobre todo cuando el personal pertinente es trasladado.

Una medida que parece asegurar un enfoque verdaderamente interdisciplinario es el marco FAO-Adapt y la iniciativa para la “agricultura inteligente en función del clima” dentro de la FAO que está orientada a estrategias de adaptación y mitigación que garanticen la seguridad alimentaria. Este trabajo comprende diversas actividades, entre las que figuran el análisis del ciclo de vida de los principales productos, la información a los gobiernos sobre las contribuciones agrícolas en emisiones y también sobre los efectos de las distintas estrategias de mitigación y adaptación. La agricultura inteligente en función del clima está diseñada para transformar la forma de producir alimentos; se prevé que las iniciativas de desarrollo de la capacidad incorporen la cuestión de la mitigación así como de la adaptación. Esta colaboración está generando algunos productos de conocimientos más integrados, que ponen de manifiesto los tipos de políticas e inversiones necesarios. No obstante, lo que no está tan claro son los indicios de la adopción de este trabajo sobre el terreno. Tal vez sea demasiado pronto para poder observarlos, pero resulta evidente que existe tanto una fuerte demanda como una necesidad real de un mayor compromiso a nivel nacional sobre estas cuestiones. Tal vez la realización de un próximo curso electrónico ayude a las oficinas en los países de la FAO a familiarizarse con la información y los materiales que pueden compartir con las contrapartes nacionales, pero el tiempo y la capacidad de estas oficinas puede impedirles aprovechar las oportunidades. Además, el programa de la FAO de Mitigación del Cambio Climático en la Agricultura (MICCA), que está apoyado por Finlandia, Alemania y Noruega, ofrece una importante vía para lograr efectos sobre el terreno. El programa tiene por objeto la elaboración de estadísticas mundiales sobre las emisiones de origen agrícola y la evaluación de las emisiones y las posibilidades de mitigación derivadas de la agricultura, que servirán de base al próximo informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPPC). Otro producto es un portal de Internet que proporciona datos, asesoramiento sobre políticas y herramientas para la mitigación en el sector agrícola. El programa participa asimismo en la elaboración de directrices de inversión para incorporar las consideraciones sobre el cambio climático a las inversiones agrícolas.

Es importante señalar que la iniciativa de la FAO sobre agricultura inteligente en función del clima agrupa a expertos de toda la Organización en la Sede bajo equipos de trabajo y también tiene capacidad para colaborar estrechamente con el personal de campo. La iniciativa reúne gran parte de los trabajos internacionales disponibles en la amplia gama de disciplinas pertinentes y subsana deficiencias en algunas investigaciones preliminares. Los productos del trabajo conjunto pueden utilizarse luego para fundamentar las actividades en los países y procesos mundiales, tales como el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

No obstante, existen dificultades (incluso en el caso de un programa con tan buena financiación) para garantizar que haya un trabajo en equipo y resultados sistemáticos. En su mayor parte, la coordinación del trabajo es solo escasa y en la mayoría siguen predominando los productos de las divisiones con escasos resultados interdisciplinarios. Esto también plantea un reto para la integración de cuestiones intersectoriales, como las cuestiones de género, la equidad social y el empleo. Actualmente resulta difícil establecer un marco viable para la presentación de informes que asegure métodos de trabajo en equipo más cohesivos. Existen también varios factores administrativos que dificultan el trabajo entre departamentos, por ejemplo, la necesidad de contar con la aprobación del ADG para cualquiera de categoría superior a P4 que quiera viajar, lo que ha supuesto limitaciones para algunos departamentos participantes, aunque no todos. Esto puede resultar engorroso si en un departamento diferente se pide a alguien que viaje cuando está trabajando en un equipo interdisciplinario, y en algunas oficinas regionales resulta difícil incluso en casos en que los fondos para ello se ponen a disposición desde la Sede. A raíz de las reflexiones sobre la necesidad de mejorar la interdisciplinariedad en relación con la labor sobre las políticas, en el Capítulo 7 se formulan propuestas para cambiar los procesos de gestión en la Organización.

72. *Disposiciones para proyectos y actos específicos*: La evaluación parece indicar que el trabajo conjunto sobre proyectos específicos es una de las vías más importantes a través de la cual los miembros de las divisiones de la Sede colaboran con el personal de las oficinas descentralizadas. Por ejemplo, el responsable de la unidad sobre políticas de la División de Producción y Sanidad Animal calcula que en torno a un tercio del tiempo del personal que se ocupa de las políticas se dedica a la labor de proyectos con oficinas descentralizadas. Se prevé que el personal de la FAO en la Sede “obtenga” una cantidad determinada de su presupuesto anual —indicada en el Programa de trabajo y presupuesto como “ingresos” previstos— mediante la prestación de servicios a proyectos de campo. Sin embargo, a diferencia de otras organizaciones, como el Banco Mundial, no es una cuestión obligatoria para el personal. Los actos específicos también pueden crear oportunidades de coordinación. Por ejemplo, el Programa de alto nivel de aprendizaje sobre políticas coordinado por el TCSP reunió a 16 divisiones de la FAO y permitió compartir el trabajo sobre políticas con responsables superiores de la formulación de políticas y Representantes de la FAO procedentes de distintos países.
73. *Políticas de gestión de los recursos humanos*: Políticas como la obligación de someter al personal a rotación entre diferentes unidades en la Sede y oficinas descentralizadas también pueden contribuir al intercambio de conocimientos y a la coordinación en toda la Organización. Posiblemente los oficiales de políticas que han trabajado en unidades diferentes de la Organización estén mejor capacitados para “aprovechar toda la variedad de conocimientos técnicos” de la Organización, como se preveía (véase más arriba), gracias a los conocimientos y las relaciones personales que pueden establecer en el proceso. A raíz de la recomendación formulada en la EEI, la FAO está estableciendo en estos momentos una “Política de la Organización sobre movilidad del personal” en cuyo proyecto actual se señala que la movilidad será obligatoria para el personal profesional y que debería repercutir positivamente en este tipo de intercambio de conocimientos y coordinación. No obstante, la FAO no exige por ahora a los Representantes de la FAO en los países que hayan trabajado antes en la Organización. Según la encuesta realizada a Representantes de la FAO, un 70 % de los encuestados no tiene experiencia de trabajo en la Sede. Esto podría ir mejorando poco a poco, pues parece haber una estrategia para aumentar el número de personal de la FAO designado para cubrir puestos de Representantes de la FAO.

Órganos rectores de la FAO

74. En la Figura 5 anterior se muestran los órganos rectores de la FAO, que constituyen un elemento fundamental en la estructura institucional de la Organización. Tienen una importancia global para la labor normativa de la FAO, ya que, como se indica en la Sección 3.1 anterior, definen en última instancia la función que la FAO debería desempeñar en el plano mundial, regional y nacional, así como en subsectores específicos de la agricultura. Pueden también contribuir de forma importante a la rendición de cuentas de la Organización respecto de sus resultados en el trabajo sobre las políticas. La EEI (2007) se mostró bastante crítica en relación con el funcionamiento de los órganos rectores de la FAO en lo que respecta a la gobernanza interna de la Organización²⁵, pero se han realizado y completado importantes actividades de reforma en el marco del Plan inmediato de acción (PIA, véase el Informe completo de la Administración sobre la aplicación del PIA en 2010-11).

²⁵ La EEI “llegó 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.” (EEI, 2007: 40)

75. Los órganos rectores de la FAO están integrados por la Conferencia y el Consejo como órganos rectores generales, tres comités que se concentran en la gestión de la FAO (el Comité del Programa, el Comité de Finanzas y el Comité de Asuntos Constitucionales y Jurídicos), cinco comités que se ocupan de sectores de actividad específicos, y las Conferencias Regionales. Como se puede observar en el organigrama, los Comités Forestal y de Pesca están vinculados a las correspondientes unidades de políticas en el Departamento Forestal y el Departamento de Pesca y Acuicultura. Hay dos comités vinculados a divisiones centradas en las políticas en el Departamento de Desarrollo Económico y Social: el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial está relacionado con la División de Economía del Desarrollo Agrícola y el Comité de Problemas de Productos Básicos guarda relación con la División de Comercio y Mercados. El Comité de Agricultura se vincula al Departamento de Agricultura y Protección del Consumidor. Los comités específicos de sectores de actividad no solo proporcionan orientación a la labor normativa de la FAO, sino que constituyen en sí mismos importantes foros para la formulación de políticas agrícolas de alcance mundial y brindan a la FAO la oportunidad de ejercer un liderazgo mundial sobre asuntos de relevancia en materia de políticas, como la seguridad alimentaria.
76. Se han celebrado Conferencias Regionales desde los primeros años de existencia de la FAO, pero estas asumieron la condición de órganos rectores de la Organización solo durante el proceso de descentralización. Por ello, puede considerarse que su función de gobierno de la labor de la Organización, sobre todo a nivel regional, aún puede considerarse en evolución. En la EEI (2007: 40) se señaló que las “Conferencias Regionales deberían contribuir a la gobernanza, pero no lo han hecho y actualmente solo realizan una aportación marginal a la gobernanza central”. Tal y como se analizará con más detalle a continuación, en esta evaluación se concluye que las Conferencias Regionales deben contribuir de manera importante a la creación de rendición de cuentas en cuanto a la labor normativa a nivel regional y nacional (véase la Recomendación 2).

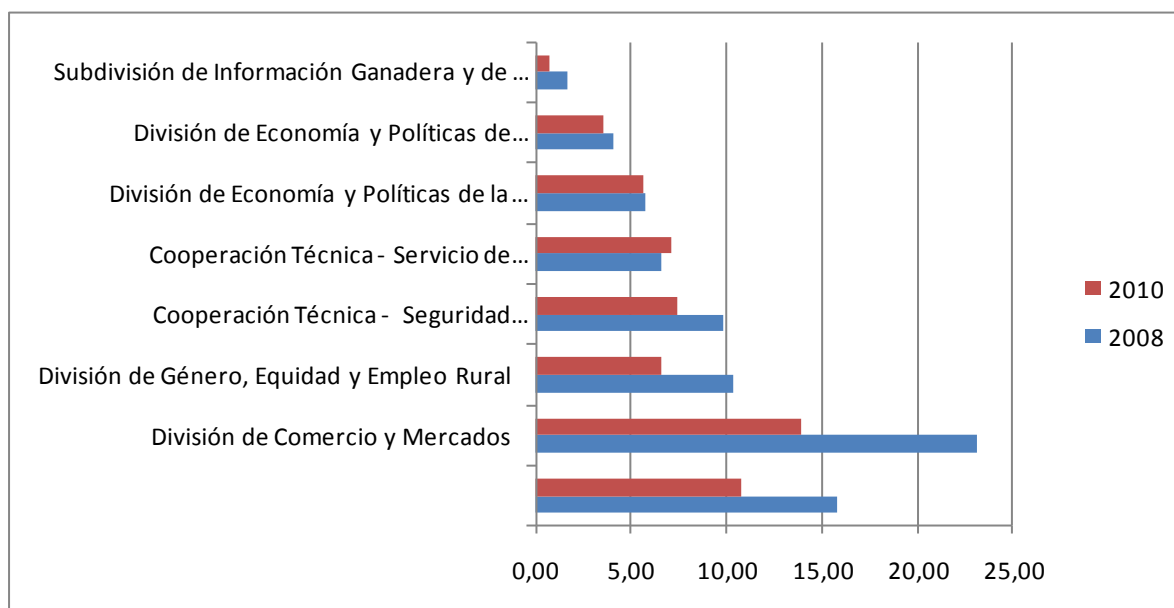
3.2.2 Recursos destinados a la labor en materia de políticas de la FAO

Recursos financieros

77. En la Figura 6 se muestra el gasto de las divisiones que se han clasificado anteriormente como centradas en las políticas para el bienio 2008-09 y parte del bienio 2010-11. Se reflejan aquí los gastos reales de fondos del Programa ordinario (es decir, sin incluir los fondos para proyectos extrapresupuestarios) para las unidades en la Sede. Como puede verse en la figura, la mayor cantidad de fondos gastados en 2008-09 y 2010-11 corresponde a la División de Comercio y Mercados, seguida de la División de Economía del Desarrollo Agrícola, la División de Género, Equidad y Empleo Rural, y las unidades centradas en las políticas del Departamento de Cooperación Técnica. Entre las tres unidades de políticas para subsectores específicos, la unidad encargada de la pesca y la acuicultura contó con el presupuesto más elevado, seguida del sector forestal y la ganadería²⁶.

²⁶No se pudo disponer de la cifra presupuestaria para la unidad de políticas en el Departamento de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCER).

Figura 6: Presupuesto de las divisiones centradas en las políticas (millones de USD) para el bienio 2008-2009 y parte del bienio 2010-2011 (excluidos los fondos extrapresupuestarios)

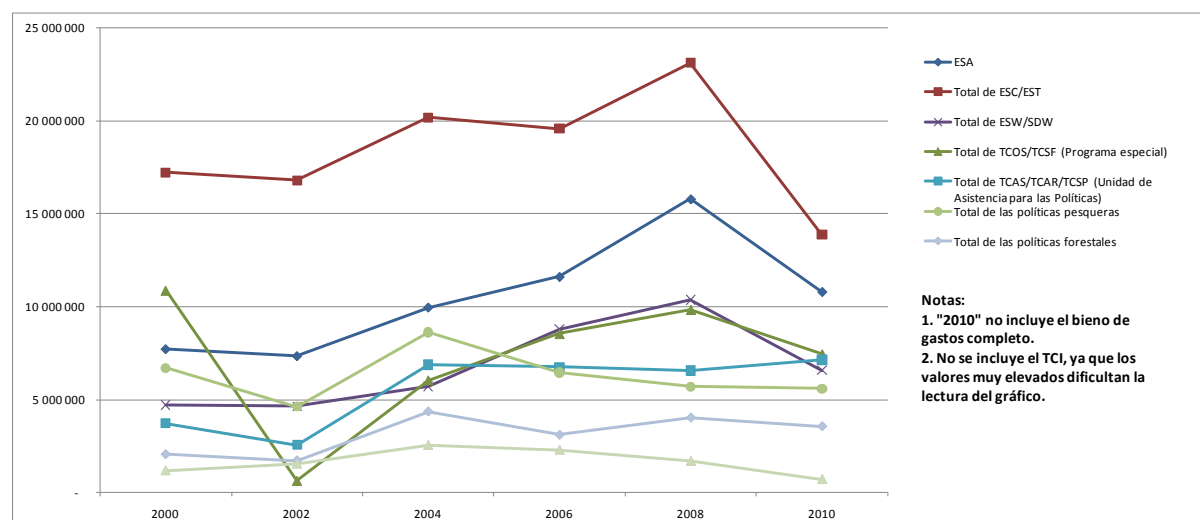


Nota: “2010” no comprende el bienio de gastos completo.

Fuente: Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP) de la FAO

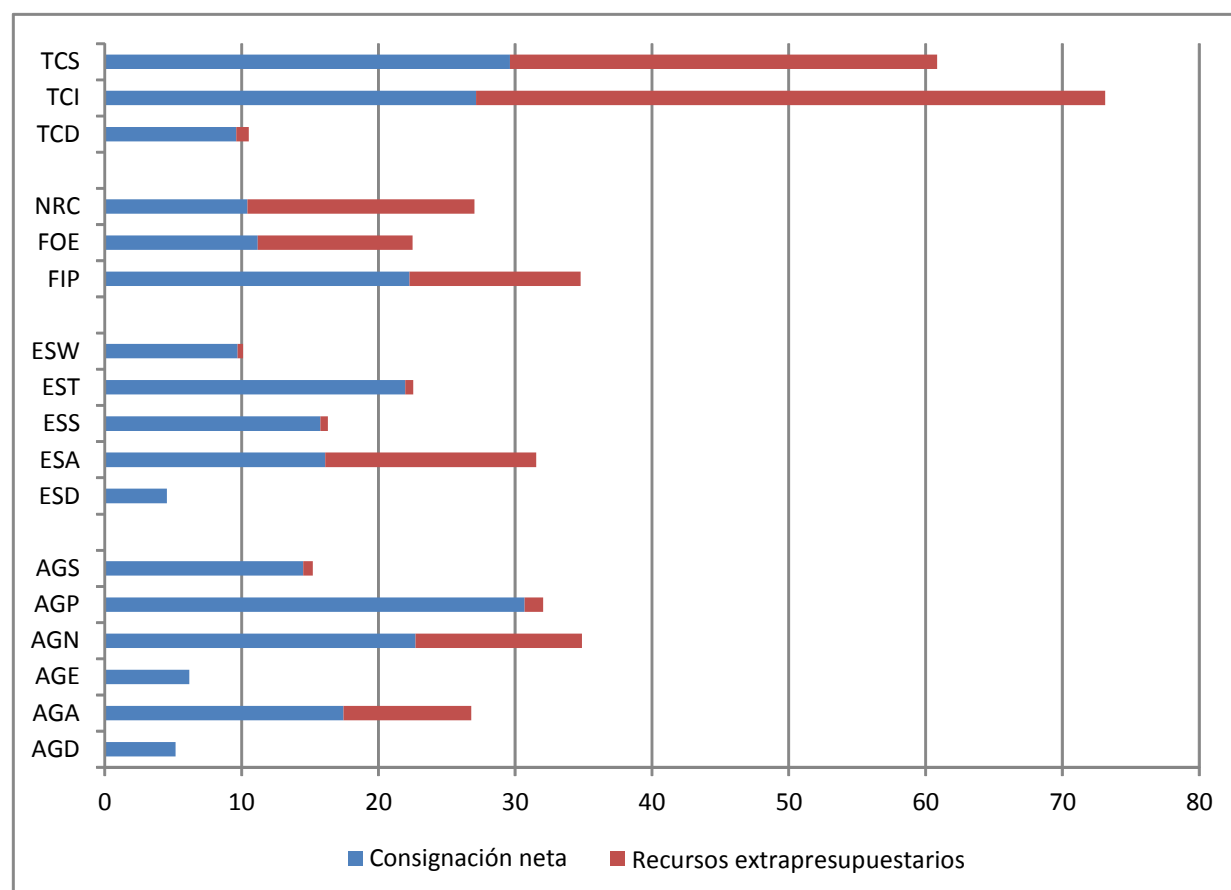
78. En la Figura 7 se muestran los cambios producidos a lo largo del tiempo en la financiación de las divisiones centradas en las políticas o de sus unidades predecesoras correspondientes. Dado que 2010 no comprende todas las cifras del bienio, resulta más conveniente interpretar la tendencia hasta 2008. En consecuencia, la unidad de políticas encargada del sector ganadero experimentó una ligera disminución de la financiación. Los fondos para las unidades de políticas encargadas de la pesca y el sector forestal mostraron una tendencia al estancamiento, mientras que la financiación para otras unidades de políticas se incrementó.
79. El presupuesto total de las divisiones centradas en las políticas que se muestra en la Figura 6 (excluida la TCER) fue de 77 millones de USD para el bienio 2008-09, lo que corresponde a un presupuesto anual de aproximadamente 38 millones de USD. Esta cantidad no incluye el presupuesto para los oficiales de políticas y para la labor en materia de políticas de las oficinas descentralizadas al no disponerse de las cifras presupuestarias correspondientes.
80. Para poner en perspectiva la asignación presupuestaria de las divisiones centradas en las políticas, en la Figura 8 se muestra la asignación presupuestaria de conformidad con el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-2013 para algunas divisiones seleccionadas, con distinción entre consignaciones netas y recursos extrapresupuestarios. A diferencia de las figuras anteriores, en la Figura 8 se incluyen los recursos extrapresupuestarios. La División de Operaciones de Emergencia (TCE) no figura en el diagrama ya que sus recursos extrapresupuestarios son de un orden de magnitud superior a los de las demás divisiones (780 millones de USD). Como puede observarse en el diagrama, la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA) es la única división del Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES) que tiene, según las cifras presentadas en el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-2013, considerables recursos extrapresupuestarios.

Figura 7: Cambios en la financiación de las divisiones centradas en las políticas a lo largo del tiempo (excluidos los recursos extrapresupuestarios)



Fuente: FAO

Figura 8: Asignación presupuestaria según el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-13 (millones de USD), incluidos los recursos extrapresupuestarios



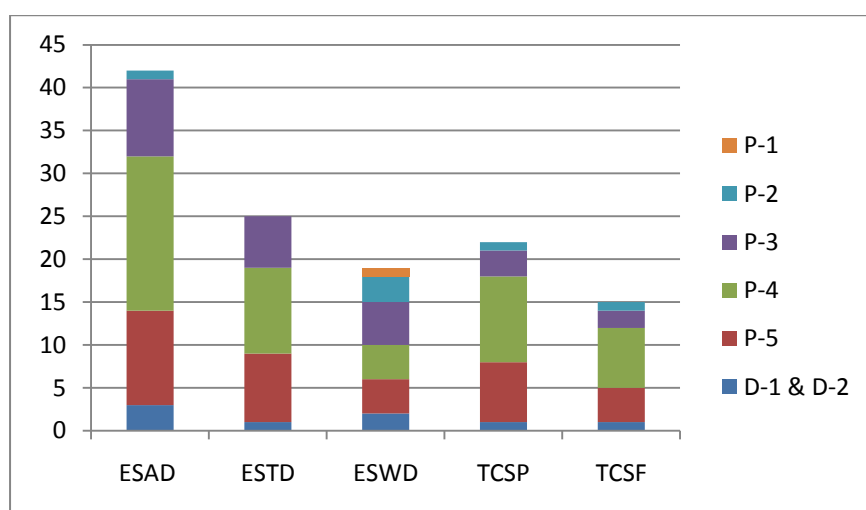
Fuente: FAO, PTP 2012-2013

Recursos humanos

Sede

81. En la Figura 9 se muestra el número de Profesionales de cada división centrada en las políticas según el grado²⁷. En el año 2011 el número total de Profesionales en las divisiones centradas en las políticas del ES y el TC ascendía a 123, de los que 42 eran funcionarios superiores de categoría P 5 o D. La mayoría de estos funcionarios se encuentra en la Sede. La ESA contaba con cuatro funcionarios sobre el terreno, el TCSP con dos y la ESW con uno. Las otras dos divisiones no tenían personal destinado sobre el terreno. Estas cifras no incluyen el personal contratado para proyectos concretos. Con escasas excepciones, en este recuento no figuran los oficiales de políticas vinculados a estas divisiones que están destinados en oficinas descentralizadas (véase a continuación)²⁸.

Figura 9: Personal profesional en divisiones centradas en las políticas



Fuente: FAO, División de Recursos Humanos

82. Al evaluar la capacidad global del personal de la FAO en relación con la labor sobre las políticas, se debe tener en cuenta además que esta labor también se lleva a cabo en el Centro de Inversiones (TCI). Es difícil determinar el número de miembros del personal que trabaja en materia de políticas, ya que el TCI se organiza según regiones. No obstante, los títulos de los puestos podrían dar una indicación. De los 80 profesionales del TCI, 16 tienen el título de puesto de Economista superior o Economista agrícola superior, 21 tienen el título de Economista o Economista agrícola y 4 son sociólogos rurales.

Oficinas descentralizadas

83. Después de la reforma de descentralización recomendada por la EEI en la que iban a destinarse oficiales de políticas de las oficinas regionales a oficinas subregionales, el número de oficiales de políticas en unidades descentralizadas se redujo de aproximadamente 40 puestos a los 20 actuales²⁹, ya que se eliminaron puestos de las oficinas regionales, pero luego no se transfirieron a las oficinas subregionales.

²⁷ No se pudo disponer de cifras de personal recientes para las unidades que se ocupan de las políticas en las divisiones técnicas (FIP, FOE y AGAL).

²⁸ En las cifras para la ESA se incluye un puesto de categoría D 1 que ha sido eliminado desde entonces.

²⁹ Las cifras se proporcionaron a través de entrevistas con el TCSP. No se pudo disponer de cifras para los recursos humanos.

84. A nivel nacional, la FAO cuenta con 74 oficinas completas en los países dirigidas por un Representante de la FAO de contratación internacional y hay otros 50 países atendidos por otros tipos de representación de la FAO en el país. Como se muestra en el mapa al final del anexo 2, la FAO está presente en casi todos los países del mundo en desarrollo.
85. La EEI destacó, y así se observó en esta evaluación, que los puestos de Representantes de la FAO quedan vacantes durante períodos prolongados entre titulares. La EEI advirtió que la tasa acumulativa de vacantes por períodos superiores a ocho meses para puestos de Representantes de la FAO desde 2003 hasta finales de 2006 ascendía al 41 % —un 22 % para períodos entre 8 y 12 meses y un 19 % para períodos de más de un año (EEI, p. 252). De los 16 países seleccionados de forma aleatoria que se visitaron para esta evaluación, el puesto de Representante de la FAO estaba vacante en ocho de los casos (50 %).

Titulaciones del personal

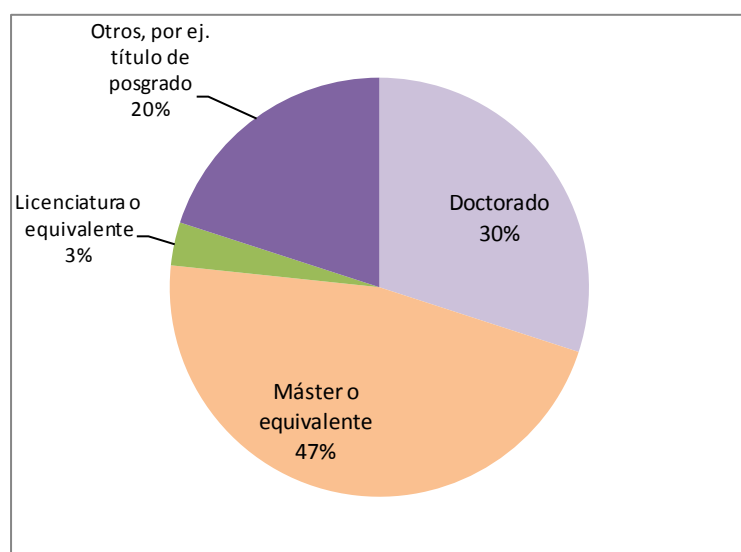
86. No es fácil obtener información sobre las titulaciones del personal en la administración de personal de la FAO. En el Cuadro 1 se muestran los títulos de los puestos de las divisiones centradas en las políticas de los departamentos ES y TC y del TCI. Solo se pudo disponer de información sobre el tipo de titulación que posee el personal para 30 de los 206 funcionarios que se encuentran en estas divisiones, ya que actualmente se está estableciendo un nuevo sistema que proporcionará información actualizada sobre las titulaciones académicas. El 30 % del personal para el que se disponía de información estaba en posesión de un título de doctorado, el 40 % tenía un máster o título equivalente, el 3 % poseía una licenciatura y el 20 % restante tenía otro tipo de titulación, como por ejemplo un título de posgrado. Sin embargo, no está claro si estos porcentajes son representativos de todo el personal de las divisiones centradas en las políticas.

Cuadro 1: Títulos de los puestos de las divisiones centradas en las políticas y del TCI

	Departamento		Total
	ESA, EST, ESW	TCI TCSP TCSF	
Economista	33 %	16 %	23 %
Economista superior	16 %	13 %	15 %
Sociólogo rural	1 %	3 %	2 %
Especialista en comunicaciones	3 %	1 %	2 %
Oficial de nutrición o seguridad alimentaria	3 %	8 %	6 %
Oficial de género y desarrollo	5 %	-	2 %
Oficial de apoyo a las políticas agrarias	-	11 %	6 %
Otros títulos de puestos	38 %	47 %	43 %

Fuente: FAO, Recursos Humanos

Figura 10: Tipos de titulación que posee el personal encargado de las políticas



Nota: El gráfico se basa en la información disponible para 30 de los 207 miembros del personal de la ESA, la EST, la ESW, el TCSF, el TCSP y el TCI.

Fuente: FAO, Recursos Humanos

87. En lo que respecta a los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO (Programa), únicamente se dispone de la información sobre sus antecedentes obtenida de la encuesta. Los datos se presentan en el Cuadro 2, pero probablemente no sean representativos, sobre todo porque puede que haya habido mayor disposición por parte de los Representantes de la FAO con títulos y experiencia en materia de políticas a contestar a la encuesta. Según su propia apreciación, los encuestados invierten el 28 % de su tiempo en la asistencia para las políticas (Cuadro 4). Esta cifra era mucho más elevada en África y el Cercano Oriente (36 %) que en Asia y el Pacífico (22 %).

Cuadro 2: Formación académica de los Representantes de la FAO y de los Representantes adjuntos de la FAO (Programa)

			Título			Total
			Licenciatura	Título de máster o equivalente	Doctorado	
Puesto	Representante adjunto de la FAO para asuntos del Programa	Cantidad	2	20	3	25
		Porcentaje	8,0 %	80,0 %	12,0 %	100,0 %
	Representante de la FAO en el país	Cantidad	2	8	6	16
		Porcentaje	12,5 %	50,0 %	37,5 %	100,0%
Total		Cantidad	4	28	9	41
		Porcentaje	9,8 %	68,3 %	22,0 %	100,0%

Fuente: Encuesta a Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011

Cuadro 3: Disciplina en la que los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO poseen títulos

			Disciplina			Total
			Economía agrícola, desarrollo rural, otras ciencias sociales	Producción agrícola	Otra disciplina	
Puesto	Representante adjunto de la FAO para asuntos del Programa	Cantidad	9	15	1	25
		Porcentaje	36,0 %	60,0 %	4,0 %	100,0 %
	Representante de la FAO en el país	Recuento	8	8	0	16
		Porcentaje	50,0 %	50,0 %	,0 %	100,0 %
Total		Cantidad	17	23	1	41
		Porcentaje	41.5 %	56.1 %	2.4 %	100.0 %

Fuente: Encuesta a Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011

Cuadro 4: Porcentaje de tiempo que dedican los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO (Programa) al apoyo para las políticas, por región

Región	Promedio	N	Desviación típica
Asia y el Pacífico	22 %	13	,20
África y Cercano Oriente	36 %	13	,15
América Latina	26 %	18	,15
Total	28 %	44	,17

Nota: El tiempo dedicado a actividades de apoyo a las políticas en África es, según una prueba “t”, bastante más elevado que en Asia y el Pacífico (nivel de sig. 0,06)

Fuente: Encuesta a Representantes de la FAO Representantes adjuntos de la FAO, 2011

Comparación con otras organizaciones

88. En esta sección se muestran los presupuestos y el número de profesionales de otras organizaciones que trabajan en el ámbito de las políticas alimentarias y agrícolas (Cuadro 5). Las cifras indican que el IFPRI casi duplica el volumen de unidades centradas en las políticas de la FAO por lo que se refiere a presupuesto y personal profesional. El IFPRI ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. Cada vez dirige más “Programas de apoyo a las estrategias de los países” con equipos de investigación destinados en las oficinas en los países, que no solo realizan investigaciones, sino que también proporcionan asesoramiento sobre políticas. El Departamento de Desarrollo Rural del Banco Mundial dispone de en torno a un tercio del presupuesto de las unidades de la FAO centradas en las políticas y aproximadamente la mitad de su número de funcionarios. En esta cifra no se incluye el personal que se ocupa de las políticas agrícolas en las unidades regionales ni en el departamento de investigación del Banco Mundial.

Cuadro 5: Presupuesto y personal de varias organizaciones que trabajan en el ámbito de las políticas agrícolas y alimentarias

Organización	Presupuesto total anual (USD)	Total del personal profesional	Observaciones
Unidades de la FAO centradas en las políticas	38 millones (2008/2009)	123	<i>No se incluyen las unidades de políticas en materia de pesca, silvicultura y ganadería</i>
Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)	66 millones (2010)	Más de 200	Primer puesto en la clasificación de RePEC* <i>Comunicación personal, las cifras sobre personal no figuran en el informe anual</i>
Banco Mundial - Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural (ARD)	10 millones (2011)	77	<i>No se incluyen los especialistas agrícolas del Departamento de Investigación del Banco Mundial ni de las unidades regionales</i>
Servicio de Investigación Económica del USDA	Aprox. 81 millones	Más de 350	Tercer puesto en la clasificación de RePEC* <i>Información obtenida del sitio web (tal vez se incluya a todo el personal, no solo profesionales)</i>
Departamento de Economía Agrícola y de los Recursos, Universidad de California, Berkeley	8 millones	30	Segundo puesto en la clasificación de RePEC* <i>(Información pendiente; hipótesis de la JRA)</i>

*La base de datos RePEC (“*Research Papers in Economics*”) realiza una clasificación de las instituciones que trabajan en el ámbito de la economía agrícola.

Fuente: Sitios web e información personal

3.2.3 Gestión de la FAO de la labor en materia de políticas

Establecimiento de prioridades y planificación

89. La planificación de la labor de la FAO en materia de políticas sigue los procedimientos generales de planificación de la Organización. El ciclo de planificación y programación de la FAO se encuentra en medio de un proceso de reforma en el que se otorga una nueva función de mayor importancia a la información proporcionada por las oficinas descentralizadas. Sus prioridades se incorporan ahora por conducto del Marco de programación por países (MPP) a través de las Conferencias Regionales, donde los Estados Miembros decidirán las prioridades regionales para la FAO, a la Conferencia de la FAO a escala mundial, en la que se analizan y aprueban el Marco estratégico, el Plan a plazo medio y el Programa de trabajo y presupuesto de la FAO. De esta manera, se espera que las prioridades nacionales y regionales de los Estados Miembros de la FAO tengan una incidencia directa en las prioridades de la Organización, en particular en el ámbito del apoyo a las políticas. Las entrevistas mantenidas en la Sede indican que, en lo que respecta a la labor en el ámbito de las políticas pesqueras y forestales, el Comité de Pesca y el Comité Forestal desempeñan una función importante (véase la Figura 5 sobre la estructura de los órganos rectores).

90. Sin embargo, las entrevistas realizadas durante las visitas a los países dieron a entender que los responsables de la formulación de políticas en los gobiernos a nivel nacional aún no consideran este mecanismo como un método importante para el establecimiento de prioridades de la labor normativa de la FAO en sus países. Más bien, por lo general los ministros de agricultura manifiestan sus prioridades y demandas directamente a los Representantes de la FAO en el país y, hasta el momento, los pequeños proyectos de cooperación técnica (PCT) financiados por la FAO han contribuido de manera importante a satisfacer las demandas nacionales. Con arreglo al

nuevo procedimiento de planificación, los proyectos del PCT deben ajustarse a los marcos de programación por países, pero el equipo de evaluación consideró que era demasiado pronto para evaluar en qué medida este mecanismo funciona en la práctica.

91. De hecho, el proceso de elaboración de los MPP ofrece grandes posibilidades para el establecimiento de prioridades dirigido por los países ya que debe llevarse a cabo plenamente en el ámbito normativo con las autoridades nacionales y mediante amplias consultas a las partes interesadas. Las directrices relativas a la elaboración de los MPP indican que no es necesario realizar una evaluación muy detallada de la situación de la alimentación y la agricultura si existe un buen diagnóstico en el país. Asimismo, estas directrices señalan que si no existe un buen diagnóstico, la FAO debería prestar sus servicios para elaborar uno. Hay casos en los que se realiza un análisis del sector, incluida la elaboración de modelos económicos, como contribución al MPP, aunque ello va más allá de lo que se recomienda para este proceso³⁰. Como se analiza más adelante, en la presente evaluación se considera que la FAO debe aumentar sus esfuerzos para proporcionar “información sobre políticas” bien fundada a nivel nacional como base para el establecimiento de prioridades y la asistencia para las políticas. Esta “información sobre políticas” orientaría asimismo los MPP (véanse las **Recomendaciones 1, 2 y 6**).
92. En el caso de unidades de políticas que cuentan con una considerable financiación externa, como el Departamento de Economía Agrícola y del Desarrollo, los organismos que financian proyectos específicos parecen tener también una amplia influencia en el tipo de trabajo llevado a cabo. Por ejemplo, la importante labor de la FAO en el ámbito de las políticas ganaderas en favor de los pobres estuvo impulsada por un amplio proyecto financiado por el DFID, que perseguía este objetivo en consonancia con la orientación hacia los medios de subsistencia de la política de desarrollo del Reino Unido. Del mismo modo, la elección de países en los que la FAO realiza importantes actividades normativas a nivel nacional a través de proyectos específicos parece verse sumamente influenciada por la disposición de los donantes a apoyar la labor normativa en esos países, y no por un plan estratégico elaborado por la FAO. Si los proyectos sobre políticas son gestionados por unidades de asistencia para las políticas ubicadas en la Sede pero incluyen estudios a nivel nacional, la elección de los países parece seguir una combinación de consideraciones relacionadas con la investigación y pragmáticas (la voluntad de los países de cooperar, las preferencias de los donantes, las consideraciones relacionadas con la investigación). Según las entrevistas, la elección de los países en los que el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP) centra sus esfuerzos no está determinada por un plan estratégico, sino más bien por las peticiones formuladas desde los países y la voluntad de estos de colaborar.

Control de calidad, evaluación y estudio de las repercusiones

Control de la calidad de la labor en el ámbito de las políticas

93. En la Sede, el control de la calidad suele ejercerse mediante procedimientos de aprobación conforme a las líneas de rendición de informes dentro de los respectivos departamentos y divisiones. No hay muchas reglas estrictas, aparte del hecho de que las publicaciones principales, como los informes SOFA y SOFI, deben contar con la autorización de la Oficina del Director General. Además de ello, las “principales” publicaciones y documentos informativos sobre políticas de cada departamento deben ser aprobados por el ADG o el Jefe de Departamento, aunque existe cierta libertad para determinar cuáles son “las principales”. Se supone que las actividades sobre políticas, o cualquier otra labor de carácter técnico, a escala

³⁰ Por ejemplo, en Myanmar la FAO ha recopilado cuantos datos estaban disponibles para que la labor de elaboración del MPP fuese en cierta medida analítica; en la India, las partes interesadas implicadas recibieron de manera muy satisfactoria el amplio proceso de consultas.

nacional deben aprobarse por un oficial técnico en un nivel superior (oficina subregional, oficina regional, Sede, según el lugar en el que se encuentre el especialista requerido). No obstante, en la evaluación se detectaron situaciones en las que, para acelerar el proceso, los documentos de proyectos fueron aprobados por el personal de las oficinas en los países o por los Representantes de la FAO, aunque la oficina no contara con un experto en políticas. De igual modo, aunque debería ser así, la labor normativa realizada por los oficiales de políticas en las oficinas subregionales no siempre es examinada o aprobada por las unidades de asistencia para las políticas en la Sede. El personal interesado debería facilitar estos documentos para su examen, pero la medida en que esto sucede parece variar entre unas divisiones y otras³¹. Las entrevistas indicaron que el TCSP cuenta con escasas oportunidades de controlar la calidad del trabajo de los oficiales de políticas en las oficinas subregionales o de la labor de asesoría que encomiendan.

94. Las entrevistas señalan que el personal parece estar más contento con los procedimientos de autorización en sus divisiones o departamentos, que con la autorización por parte de la Oficina del Director General debido a las consideraciones a menudo “políticas” que determinan las decisiones en esa oficina. Otro problema detectado fue que se recibían exámenes demasiado imprecisos para poder resultar de utilidad a los autores.

Seguimiento

95. Como se indica en esta evaluación, la FAO no distingue de forma clara la labor con contenido en materia de políticas de otras actividades de apoyo técnico y, por tanto, la información no está organizada de manera que resulte fácil realizar un seguimiento por separado de la “labor en el ámbito de las políticas” de toda la Organización. Por ejemplo, resultó bastante difícil separar correctamente el número de funcionarios, las cifras presupuestarias y las publicaciones relacionados con la labor en materia de políticas llevada a cabo en distintas partes de la Organización. En parte, esto puede considerarse como la consecuencia de que el trabajo sobre políticas se halle muy disperso (horizontal y verticalmente) por toda la Organización.

Evaluación de la labor en materia de políticas

96. Los esfuerzos de la FAO por evaluar su labor en el ámbito de las políticas antes de esta evaluación se resumen en el Capítulo 2. A nivel de proyectos, la Oficina de Evaluación de la FAO realiza evaluaciones de los proyectos que superan los 4 millones de USD, mientras que los proyectos de menor envergadura se evalúan como parte de evaluaciones temáticas o nacionales. Hasta el año 2006, se administraba un cuestionario después de cada evaluación de proyecto que resumía los resultados de la evaluación y esta información se conservaba en una base de datos que se utilizaba para la presentación de informes anuales. Al disminuir considerablemente el número de evaluaciones de proyectos debido a la reducción del programa de campo de la FAO, este sistema se abandonó. No fue posible realizar un análisis de las evaluaciones de los

³¹ Podría resultar útil comparar los procedimientos de la FAO con los de otras organizaciones. El IFPRI, cuyos procedimientos podrían resultar de interés para las investigaciones sobre políticas llevadas a cabo en las divisiones del ES, tiene un comité de examen de las publicaciones dirigido por una persona externa, que organiza un proceso de examen en el que participan examinadores externos y que aprueba las monografías de investigación y otras publicaciones que llevan el logotipo del IFPRI (con sujeción a la decisión final del Director General). Los miembros del personal pueden presentar publicaciones en revistas sin necesidad de autorización alguna. Los administradores de los programas en los países aprueban los documentos de debate y los documentos informativos orientados a los países conjuntamente con los directores de sus divisiones en la Sede. El Banco Mundial dispone de procedimientos de examen que dirigen los directores del Banco, pero con la participación de expertos externos. Los miembros del personal deben contar con autorización para presentar publicaciones en revistas. Con respecto a las publicaciones principales, la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial, que representa a los miembros del Banco, analiza y aprueba el Informe sobre el desarrollo mundial del Banco.

proyectos relacionados con las políticas desde la antigua base de datos, pues resultó que los datos no están ya accesibles debido a un cambio de los sistemas informáticos. Por consiguiente, la Organización no tiene forma de seguir de cerca y analizar las experiencias adquiridas de su labor normativa pasada y presente basándose en las evaluaciones de los proyectos, lo cual es motivo de preocupación con respecto a las metas de proporcionar rendición de cuentas y las opciones de aprovechar la experiencia adquirida. Se informó al equipo de que actualmente se está elaborando un sistema nuevo para realizar el seguimiento de los resultados de evaluación de todas las evaluaciones de la FAO y se espera que refleje de forma más eficaz las enseñanzas aprendidas de las evaluaciones para el futuro.

Evaluación de las repercusiones de la labor en materia de políticas

97. En los últimos años, organizaciones como los centros del GCIAI se han visto “obligados” por los organismos donantes a identificar y documentar sus repercusiones y crear una “cultura de evaluación del impacto” en sus organizaciones³². Desde la EEI, se espera que la FAO realice esfuerzos parecidos. En lo que respecta a la labor en materia de políticas, se reconoce desde hace tiempo que es difícil determinar las repercusiones debido al “problema de atribución”, que consiste en la dificultad de atribuir los cambios concretos en las políticas y, lo que resulta todavía más difícil, los posteriores resultados de las políticas modificadas al apoyo para las políticas que prestan las organizaciones internacionales. No obstante, las organizaciones pueden realizar esfuerzos para documentar, analizar y evaluar la función que sus actividades pueden haber desempeñado en la realización de cambios concretos en las políticas a nivel nacional, a fin de buscar estrategias que mejoren las repercusiones de la labor en el ámbito de las políticas de la organización correspondiente. El equipo de evaluación no encontró indicios de que la FAO se esté moviendo ya en esta dirección con respecto a su propia labor normativa, aunque recientemente ha comenzado a trabajar por vez primera de forma sistemática en el desarrollo de la capacidad para realizar el seguimiento de las repercusiones de los cambios en las políticas llevados a cabo en los países. De hecho, las entrevistas con el personal dan a entender una opinión mayoritaria de que la evaluación del impacto de la labor de apoyo a las políticas de la FAO no es ni posible ni conveniente. Como se analiza en mayor profundidad más adelante, en esta evaluación se llegó a la conclusión de que resultará fundamental crear una cultura de evaluación del impacto para mejorar el trabajo de la FAO, sobre todo a nivel nacional (véase la **Recomendación 2**).

3.2.4 Gestión de los recursos humanos y financiera

98. La gestión de la FAO se analizó de forma intensiva en la EEI de 2007, basándose, entre otros, en amplias encuestas al personal. Los resultados del cuestionario que reflejaban las opiniones del personal en cuanto a su ambiente de trabajo pueden consultarse desglosados solo por departamentos, no por divisiones. Por consiguiente, no es posible evaluar si en el momento de la encuesta había diferencias importantes en la percepción del ambiente de trabajo entre las divisiones centradas en las políticas y las demás divisiones. Los resultados desglosados por departamento muestran que las impresiones del personal en el Departamento de Desarrollo Económico y Social y en el Departamento de Cooperación Técnica no difieren en medida significativa de las usuales en la Organización. Es probable que las actividades normativas se vean afectadas tanto como otros tipos de actividades por los problemas generales observados en

³² El Consejo Independiente de Ciencia y Colaboración del GCIAI cuenta con un Grupo permanente sobre evaluación del impacto. Los centros del GCIAI deben realizar estudios de evaluación del impacto de determinados proyectos de gran alcance, así como recopilar indicadores que reflejen sus esfuerzos para promover una cultura del impacto dentro de las organizaciones, tales como el número de seminarios celebrados sobre este tema. Se insta a los miembros del personal a que documenten las actividades que llevan a cabo con el fin de aumentar las repercusiones de sus investigaciones, incluida la investigación sobre políticas.

el momento, tales como la naturaleza jerárquica y excesivamente burocrática de la Organización. Menos del 40 % de los encuestados en los departamentos ES y TC se mostró satisfecho con los procesos de examen y aprobación de la Organización y solo la mitad, aproximadamente, del personal consideró adecuados los criterios utilizados para la evaluación del rendimiento. De igual forma, solo en torno a la mitad consideró que era fácil interactuar con personas en grupos de trabajo que estaban en otras divisiones. No obstante, a pesar de estas deficiencias, los indicadores de satisfacción laboral eran bastante altos. Se prevé que las reformas llevadas a cabo a consecuencia de la EEI consigan reducir los problemas detectados. Una de las principales estrategias ha sido continuar con la descentralización a fin de simplificar los procesos y hacer que la Organización sea menos jerárquica. Las implicaciones de este proceso para la labor normativa de la FAO se analizan con mayor profundidad más adelante.

4. Recomendaciones de las evaluaciones pasadas

4.1 *Resultados de evaluaciones anteriores sobre la estructura institucional, los recursos y la gestión de la FAO en relación con el apoyo a las políticas*

99. A lo largo de los 10 años cubiertos por esta evaluación, se han realizado varias evaluaciones distintas de la labor de la FAO en el ámbito de las políticas en diferentes contextos. Dejando a un lado las evaluaciones de otras esferas que también abarcaban alguna labor normativa (examinadas en la “Metasíntesis de las evaluaciones de la FAO” en el anexo 3), ha habido cuatro actividades importantes con especial atención al apoyo a las políticas que han constituido un telón de fondo para esta evaluación y que se describen a continuación, seguidas de un resumen de lo que recomendaban sobre los tres ámbitos de investigación de la estructura institucional de la FAO utilizados en esta evaluación. Huelga decir que, en los últimos años, las reformas y la descentralización progresiva de la FAO, junto con la restricción de los recursos presupuestarios y de dotación de personal, implican la necesidad de actualizar las opiniones derivadas de anteriores evaluaciones.

100. Cabe señalar que los encuestados, en particular los que trabajan en las unidades de asistencia para las políticas del TCSP y la ESA, observaron en repetidas ocasiones que, aunque se habían formulado muchas recomendaciones excelentes a lo largo de los años para fortalecer la labor de apoyo a las políticas de la FAO, muy pocas se habían aplicado alguna vez. Ello hizo que el equipo de evaluación se planteara la interesante cuestión de por qué podría ocurrir esto. Dado que la evaluación de los factores que podrían provocar esta inercia se relaciona con el examen del contexto institucional de la labor normativa en la FAO, esta falta de acciones intenta explicarse más adelante en la sección 4.8.1 del Capítulo 4 relativa a las Cuestiones Institucionales.

4.1.1 *Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas de 2001 (Cooperación con los Estados Miembros en la formulación de políticas nacionales en el período 1994-1999)*

101. Esta fue la última evaluación completa de la labor de la FAO en materia de políticas realizada por la Oficina de Evaluación. Se llevó a cabo en el año 2000 y se presentó al Comité del Programa de la FAO en su período de sesiones de mayo de 2001. Como su título indica, en esta evaluación “se abordaron las actividades encaminadas directamente a ayudar a los países en la formulación de políticas y actividades conexas de carácter no normativo”. Además, “la evaluación se concentró en la formulación de políticas y se excluyó su aplicación”. En estas dos esferas difería de la presente evaluación, que constituye un examen más amplio en el que se incluye la labor normativa a nivel de la gobernanza mundial y de los bienes públicos mundiales, y en el que se presta atención a todas las fases del ciclo del proceso normativo, incluidas la aplicación y otras etapas anteriores y posteriores a la formulación.

102. La evaluación en materia de políticas de 2001 es, no obstante, el punto de partida para la investigación llevada a cabo en el contexto de esta evaluación de 2011. La metodología empleada en 2001 era similar a la de la evaluación actual, con inclusión de cuestionarios de encuesta a los Estados Miembros, misiones en varios países (21 en total) que cubrían todas las regiones en desarrollo, el examen de materiales y debates en la Sede y las oficinas descentralizadas y, por último, un examen realizado por un grupo de expertos ajenos a la FAO.

103. Es interesante señalar que el resultado de la evaluación de 2001 tiene mucho en común con los resultados de la evaluación actual, lo que evidencia, por un lado, que los problemas y dificultades de la FAO siguen siendo en gran medida parecidos en el ámbito de la prestación de apoyo para las políticas a sus Miembros y, por otro lado, que la aplicación de las

recomendaciones de la evaluación anterior puede no haber sido todo lo enérgica que era necesario para introducir los cambios propuestos.

104. La presentación inicial de informes de seguimiento sobre la aplicación de estas recomendaciones fue bastante positiva, y la presente evaluación ha supuesto una oportunidad para verificar los efectos a más largo plazo.

4.1.2 Autoevaluación de 2004 de la Dirección de Asistencia para las Políticas

105. La autoevaluación de la Dirección de Asistencia para las Políticas (TCA, actualmente TCS) se llevó a cabo en 2004 como parte del programa de autoevaluaciones de los “elementos de programa” del marco estratégico establecido en aquel momento. La tarea se centró principalmente, como en el caso de la evaluación de 2001, en la asistencia para las políticas sobre el terreno a los Estados Miembros, que es responsabilidad de la TCA. De esta evaluación se extrajo mucha información de utilidad y varias observaciones de interés, tanto sobre el proceso como sobre el contenido de la labor de la FAO relativa a la asistencia para las políticas. En la autoevaluación se examinaron detenidamente los recursos disponibles que la FAO invirtió directamente en la labor de asistencia para las políticas de la TCA, que se definió con objeto de incluir principalmente la elaboración de documentos (estrategias nacionales, políticas de sectores o subsectores, estudios temáticos, directrices y manuales) y la organización de talleres, seminarios y cursos.

106. En el transcurso de esta actividad, se elaboró un interesante mapa de la asistencia para las políticas de la FAO, que indicaba claramente que, al menos a los ojos del personal de la TCA “casi todas las unidades técnicas abordan algunos aspectos de las políticas”, sobre todo a nivel normativo. En el mapa se clasificaron 49 ámbitos de las políticas en los que trabaja la FAO y se observó que de las 18 divisiones examinadas, solo tres participaban en *menos* de 10 ámbitos de las políticas (la División de Operaciones de Emergencia, la División de Investigación y Extensión —ya en proceso de reducción por aquel entonces— y la División de Producción y Protección Vegetal). Como se examina en este informe, la observación de la omnipresencia de la labor en materia de políticas en la FAO refleja también los resultados de la presente evaluación.

107. Al igual que en el caso de la evaluación sobre las políticas realizada en 2001, varias de las recomendaciones denotan las carencias encontradas en el transcurso de la presente evaluación. Sin embargo, la atención especial prestada en la autoevaluación a los productos, documentos, materiales y ejercicios de capacitación difiere de forma significativa de la postura adoptada por esta evaluación, es decir, que el papel fundamental de la FAO está en el apoyo y en la facilitación del *proceso* de elaboración de las políticas.

4.1.3 Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO de 2007

108. La Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO³³ se llevó a cabo durante el período de 2005 a 2007 y examinó el funcionamiento de toda la Organización. Como parte de este examen, también se realizaron evaluaciones de la labor desempeñada en los distintos ámbitos técnicos incluidos en el mandato de la FAO. Entre estas figuraba un examen de la labor de la FAO en materia de políticas, dirigido principalmente al trabajo de la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA), la División de Productos Básicos y Comercio (ESC) y la TCA (actualmente la TCS). De este análisis se extrajeron dos recomendaciones fundamentales a las que se hace referencia más adelante.

³³ El informe de la EEI puede consultarse en el enlace: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>

109. Sin embargo, en lo que respecta a la presente evaluación, la observación más importante formulada por la EEI fue su visión de la posición central cada vez más acentuada que ocupa el apoyo a las políticas de manera más general como uno de los elementos clave de la FAO para brindar asistencia a sus Miembros. De hecho, la EEI advirtió que el apoyo a las políticas era una de las dos esferas de mayor prioridad para los Estados Miembros de la FAO (la otra era el desarrollo de la capacidad). Ello contrastaba con la mayor atención prestada a los proyectos de asistencia técnica y la EEI llegó a la conclusión de que la prestación por parte de la FAO de “apoyo directo a la aplicación de técnicas de producción diferenciadas de las políticas y capacidades adecuadas es cada vez menos necesario” (EEI, párr. 27c). Y de nuevo, “existen más oportunidades de influir en las normativas nacionales generales a través de actividades en el nivel sectorial que a través de proyectos” (EEI, párr. 366).
110. La EEI formuló varias recomendaciones pertinentes para la labor de la FAO en el ámbito de las políticas. Nos hemos centrado principalmente en las tres más importantes desde nuestro punto de vista. La primera de ellas se refiere a la realización de una reestructuración bastante drástica (y nunca aplicada) de la labor en materia de políticas en el organigrama renovado de la FAO, y las otras dos se centran más en la labor relativa al apoyo a las políticas que la Organización lleva a cabo para sus Estados Miembros. Estas recomendaciones de la EEI se han examinado con detenimiento en el transcurso de la presente evaluación.

4.1.4 Informe Policy assistance paper de 2008

111. El informe *Policy assistance paper* (Informe sobre la asistencia para las políticas), un documento oficioso del que solo se elaboró un proyecto, era básicamente la respuesta a la EEI y a sus recomendaciones de un grupo especial de directores que trabajaban en las unidades de políticas de diferentes divisiones. Los autores abordaron las recomendaciones de la EEI junto con otras fuentes de información diversas sobre la labor normativa de la FAO y procuraron ofrecer indicaciones más específicas sobre la mejor manera en que la FAO podría alcanzar el espíritu de las recomendaciones de la EEI. En particular, el informe se basaba en la supuesta declaración de que los recursos con cargo al Programa ordinario para la labor en materia de políticas aumentarían tras la valoración del equipo de la EEI.
112. El Comité de la Conferencia sobre el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente (CoC-EEI) nunca reconoció de manera oficial el informe y, por tanto, apenas tuvo repercusión para gran frustración de sus autores. No obstante, constituye una de las presentaciones más claras de la situación de la labor sobre las políticas en la FAO en aquel preciso momento.
113. El informe se centraba en gran parte en la función que la FAO podía y debería desempeñar como “principal fuente de asesoramiento sobre políticas independiente y basado en datos concretos en las esferas de su mandato”. Sin embargo, una vez más, en este informe se hacía más hincapié en el apoyo con los *productos* normativos que con los procesos normativos, al igual que hicieron todas las evaluaciones aquí examinadas.

Recomendaciones anteriores sobre la estructura institucional de la FAO para el apoyo a las políticas:

114. Como se señaló en la sección 2.3.2, esta cuestión se refiere a la forma en que se disponen los recuadros en el organigrama de la FAO, abarcando así tanto la estructura de los departamentos y divisiones en la Sede (estructura “horizontal”) como la estructura descentralizada (estructura “vertical”).
115. En la Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas de 2001 se formularon recomendaciones en cuanto al mejoramiento de la estructura descentralizada y la estructura en la Sede. Algunas fueron las siguientes:

- Fortalecimiento de la integración y los procedimientos de trabajo de las **oficinas regionales** con prioridades regionales claras, líneas de responsabilidad mejor definidas y más trabajo interdisciplinario;
- Prestación **de mayor** apoyo a los **Representantes de la FAO** en su función normativa;
- Mejora de la calidad de la cooperación de la FAO para el fomento de las políticas a través de, entre otros, el establecimiento de un **Grupo de acción para la labor normativa en la Sede** a fin de definir mejor las prioridades y preparar el respaldo normativo y las directrices correspondientes.

116. En la Autoevaluación de 2004 de la Dirección de Asistencia para las Políticas se formularon recomendaciones que se centraban principalmente en el fortalecimiento de la colaboración entre los ‘recuadros’ del organigrama tanto vertical (interacción más estrecha entre el personal de la Sede y las oficinas descentralizadas) como horizontalmente (mayor interacción entre las divisiones en la Sede).

- Debería reforzarse la asistencia a las políticas mediante una **colaboración más frecuente** del personal de las oficinas descentralizadas en la labor en materia de políticas, y la participación del mismo personal en las actividades tanto sobre el terreno como normativas.
- **Extraer enseñanzas de la labor sobre el terreno** (proyectos) debería convertirse en una de las principales fuentes para mejorar los conocimientos y la pertinencia de la labor en materia de políticas.
- Deberían llevarse a cabo debates bipartitos sobre acuerdos para **colaborar con otras unidades técnicas** de la FAO dedicadas a la labor normativa, en donde la TCA desempeñe una función catalizadora al abordar cuestiones transdisciplinarias.
- El apoyo de la TCA desde la Sede, en particular a través de las oficinas regionales y subregionales, debe organizarse con el objetivo último de **llegar a los Representantes de la FAO** al nivel de las oficinas en los países.

117. En la Evaluación Externa Independiente (EEI) de la FAO de 2007, como cabía esperar, se formuló la recomendación de mayor alcance de entre las evaluaciones aquí examinadas respecto de la mejora de las estructuras en apoyo de la labor normativa. En la presente evaluación se examinó en detalle esta recomendación y se ha realizado una nueva propuesta que modifica algunas partes de la misma. La recomendación de la EEI fue la siguiente:

- Recomendación 6.9: Creación del *Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo*. 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 [que el actual Departamento Económico y Social]. El departamento podría estar integrado por tres divisiones principales [y una cuarta posible]:
 - 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.

118. En el informe *Policy assistant paper* de 2008 no se adoptó en esta esfera una posición firme sobre la reestructuración, aunque se propusieron opciones que reflejaban la anterior recomendación del ‘Grupo de acción’ de la evaluación de 2001 y la recomendación de mayor relieve de la EEI:

- Coordinar e integrar la labor en materia de asistencia a las políticas de forma más eficaz mediante la creación de (tres opciones): 1) un **Grupo de acción sobre políticas** con grupos de trabajo; 2) una **Unidad de asistencia para las políticas** que gestione un fondo para la labor en el ámbito de las políticas que “compre” los servicios de las divisiones; 3) un **Centro de políticas** en el que se reúna una masa crítica de los conocimientos especializados en materia de políticas que poseen las actuales unidades de políticas.

4.2 **Recomendaciones anteriores sobre los recursos financieros y humanos de la FAO para el apoyo a las políticas:**

119. Como se señaló en la sección 2.3.3, esta cuestión se refiere a los recursos humanos y financieros de los que se dispone en la FAO para las actividades en el ámbito de las políticas. La capacidad en materia de recursos humanos para la labor normativa hace referencia al número de miembros del personal involucrados y a su nivel de conocimientos y experiencia. La cuestión de los conocimientos especializados en materia de políticas, o la ausencia de estos, del personal técnico (científico) de la FAO constituye un tema importante en vista de las observaciones de la evaluación sobre el volumen de trabajo relacionado con las políticas que realiza el personal técnico. La evaluación de la idoneidad y eficacia de los recursos financieros destinados a la labor normativa ofrece otro elemento importante para entender la forma en que se lleva a cabo la labor en materia de políticas y cómo podría mejorarse.

120. En la Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas de 2001 se formularon recomendaciones en las que se consideraba que era improbable que los recursos disponibles aumentaran y que, por tanto, lo que hacía falta era utilizar de manera más eficiente y eficaz aquello de lo que sí se disponía. Asimismo, se consideraba necesario trabajar de forma más intensiva con los países en transición de Europa oriental y Asia central, países que en muchos casos eran nuevos para la FAO y tenían una necesidad más acuciante de elaborar políticas.

- Ampliar el alcance y la repercusión de los escasos recursos de la FAO mediante la intensificación del trabajo a través de **asociaciones**. Esto incluía influir en los procesos de las Naciones Unidas para los países a fin de garantizar que se prestara atención suficiente a la seguridad alimentaria y los sectores agropecuarios en las macropolíticas, **incluidas** las referentes al alivio de la pobreza y los medios de subsistencia.
- Aumento de la flexibilidad en la capacidad de respuesta de la cooperación técnica de la FAO, en particular:
 - a) aumento de la proporción de recursos que no son de personal con respecto a los de personal, mediante la eliminación de puestos y la movilización de fondos de donantes. En particular, se prevé la estabilización de la proporción de recursos de personal con respecto a los que no son de personal y el estudio de la posibilidad de establecer fondos para la cooperación en materia de políticas de ámbito mundial o regional;
 - b) la agilización de los mecanismos para el Programa de Cooperación Técnica (PCT).
- Mejora de los servicios a la CEI (antigua Unión Soviética) y países [“en transición”] análogos mediante el establecimiento de capacidad especializada.

121. La autoevaluación de 2004 de la Dirección de Asistencia para las Políticas se interesó especialmente por asegurar que entre las capacidades del personal figurase la familiaridad tanto con las actividades de campo como con el trabajo normativo en la Sede. Se analizaron asimismo los ahorros en los costos que supondría la utilización de materiales secundarios, cuando se dispusiese de ellos.

- **El desarrollo de la capacidad** del personal debería reforzarse mediante la participación del personal de las oficinas descentralizadas en la labor normativa de la Sede, así como a través de la asignación frecuente de personal para que participe tanto en actividades de campo como normativas.
- A fin de reducir los costos de producción, la TCA debería considerar el **material de los asociados** externos como parte del suministro que puede ponerse a disposición de los usuarios de esta división, lo que permitiría a la TCA seleccionar con mayor precisión la elaboración propia de productos.

122. La EEI de 2007 no hizo referencia específica a los problemas de los recursos en sus recomendaciones sobre la labor normativa (aunque, sin duda alguna, sí se refirió a ellos muchas veces en otras partes del informe).

123. En el informe Policy assistance paper de 2008 se mostró especial preocupación por las reducciones de puestos de personal que se habían producido en años anteriores. Se consideró asimismo la importancia de mejorar la capacidad en materia de políticas en las oficinas descentralizadas, que es también una de las principales conclusiones de la presente evaluación.

- **Fomentar la capacidad de la FAO** en relación con la información y preparación sobre políticas.
- Reunir una **masa crítica** del personal de políticas con la combinación necesaria de conocimientos especializados y establecer un mecanismo de desarrollo de la capacidad interna y control de la calidad en cuanto a las políticas.
- Fomentar la capacidad en materia de políticas de las **oficinas de la FAO en los países** mediante actividades de capacitación de los Representantes de la FAO o la aportación de personal de políticas.
- Mejorar la capacidad en materia de políticas de las **oficinas regionales y subregionales** mediante la aportación de oficiales de políticas o el establecimiento en la Sede de equipos de especialistas regionales que se ocupen de las políticas.

4.3 **Recomendaciones anteriores sobre la gestión de la FAO del apoyo a las políticas**

124. Como se señaló en la sección 2.3.4, este tema se refiere a la forma en que la FAO establece prioridades, planifica, ejecuta, supervisa y evalúa sus actividades en el ámbito de las políticas, así como a la manera de gestionar sus recursos financieros y humanos para hacerlo. También está relacionado con los procedimientos internos de la FAO y su efecto en la capacidad de la Organización de responder a la demanda de actividades normativas, desde el nivel mundial al nacional.

125. En la Evaluación de asistencia de la FAO para las políticas (2001) se examinaron algunos aspectos de la gestión del apoyo para las políticas y, en particular, la priorización de los trabajos sobre políticas.

- Establecimiento de prioridades más claras en la labor normativa, en particular:
 - a) cambio en el equilibrio de la labor normativa de la FAO a favor de la pesca y la silvicultura,
 - b) aumento del trabajo a nivel subsectorial,

- c) mayor atención a la relación entre la tecnología y las políticas,
 - d) establecimiento de prioridades para grupos de países (regiones, niveles de desarrollo),
 - e) atención a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA),
 - f) mayor atención a la promoción y el aumento de la sensibilización.
 - Trabajo en la creación de la capacidad [de los funcionarios gubernamentales de los Estados Miembros], con especial atención a la determinación de los problemas (más que a técnicas complejas) y el aumento de la capacidad con una base amplia en los ministerios de agricultura, para participar como asociados en los debates sobre políticas macroeconómicas y analizar los costos-beneficios de sus propios programas. En cuanto a la capacitación, la FAO debería **considerarse** tanto un recurso para otros como ejecutora de la capacitación y a la vez debe identificar con mayor claridad los destinatarios;
 - Mejora de la calidad de la cooperación de la FAO para el desarrollo de políticas, en particular:
 - a) publicación de directrices para la labor normativa;
 - b) mejora de la formulación de proyectos, sobre todo identificando el punto de la continuidad del proceso normativo en el cual se intenta que influya el proyecto, los resultados previstos de las políticas y el proceso consultivo;
 - c) mejora de la información a los países, utilizando una solución basada en Internet.
126. En la Autoevaluación de la Dirección de Asistencia para las Políticas (2004) se mostró mayor preocupación por la forma en que la se gestionaba la labor normativa, en particular el seguimiento, aunque no a nivel de los resultados, limitándose a recomendar un mejor seguimiento de los productos. Se examina la información sobre los países para su mejora, como se hizo en la evaluación de 2001. La evaluación actual ha subrayado de nuevo la importancia de elaborar un sistema eficaz para la información sobre políticas nacionales.
- Debería concederse elevada prioridad a **la mejora del intercambio de información y del diálogo** entre las diferentes unidades de la TCA.
 - **La difusión de productos** debe considerarse un elemento fundamental de la labor de la TCA, al igual que su producción. Una estrategia debería incluir la identificación de los usuarios previstos y de los medios para llegar a estos, una combinación de la publicidad sobre los materiales y su distribución.
 - Debería elaborarse un **sistema eficiente de seguimiento**, basado en la obtención de productos y no en las actividades, y que ponga de relieve los resultados finales previstos de las actividades. Debería figurar aquí la realización con cierta frecuencia de exámenes de los programas generales dentro de cada año y exámenes periódicos detallados de los asuntos estratégicos y las necesidades de los destinatarios.
 - Debería llevarse a cabo un examen constructivo de los actuales **perfiles de las políticas en los países** a fin de extraer las mejores prácticas para su producción y actualización.
127. La Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO de 2007 transmitió mensajes muy claros (anteriormente mencionados) en relación con el establecimiento de prioridades para la labor normativa en la FAO. Estos mensajes se presentaron bajo la forma de recomendaciones generales (“mensajes generales”), así como de algunas recomendaciones más específicas.
- En el capítulo inicial de la EEI se determinan 15 “mensajes generales” para el futuro de la FAO. Varios de ellos apuntan a la necesidad de que la FAO centre la mayor parte de su trabajo en el plano de las políticas. Concretamente el *mensaje 5* (EEI, párr. 15) pone de relieve que “la importancia y la eficacia que la FAO tenga en el futuro dependerán de que se potencien unas capacidades estratégicas y normativas” y que “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. La FAO debería ser capaz de demostrar sus principales ventajas comparativas en estas esferas (...)”. Después de examinar con detenimiento toda la información recopilada,

la presente evaluación respalda esta opinión de que la FAO debería centrarse a nivel de las políticas en la prestación de servicios técnicos a sus Miembros.

- De nuevo, en el *mensaje 8* (EEI, párr. 27), la EEI destaca que “la FAO debe desempeñar más bien funciones de facilitación” y que debe centrarse en tres esferas principales: la gobernanza y promoción mundiales, las políticas nacionales y las capacidades de los países. Como se indica en el informe de la EEI (párr. 27), “a) la promoción debe emitir mensajes sobre normas técnicas y ayudar a impulsar un programa de políticas corporativo a escala mundial (...); b) el apoyo en materia de políticas debe ayudar a los países y a la comunidad mundial a tomar sus propias decisiones fundamentales (...); 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 (...)”.
- En la EEI se formularon dos recomendaciones específicas sobre la labor normativa examinada. En la primera, esto es, la Recomendación 3.18, se hacía principalmente hincapié en la nutrición y en los productos básicos y el comercio, y se alentaba a la FAO a “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” (EEI, Rec. 3.18, párr. 645). Esto permitiría llevar a cabo una diferenciación más clara de las ventajas comparativas, una mejor división del trabajo y un mejor aprovechamiento de las asociaciones con otros proveedores de apoyo para las políticas (tales como el IFPRI). Estos temas se analizan más detenidamente en la presente evaluación.
- La segunda recomendación sobre la labor de asistencia para las políticas, esto es, la Recomendación 3.23, señalaba de forma más específica la necesidad de que la FAO proporcione un apoyo sólido en materia de políticas en el plano de la interfaz entre la macroeconomía y los aspectos sectoriales; lleve a cabo una labor sobre políticas que agrupe a especialistas técnicos con economistas y sociólogos; y dé continuidad a su labor de promoción para apoyar la elaboración de políticas que permitan poner en práctica esa promoción (Rec 3.23, párr. 661). En la presente evaluación se examinan estos asuntos, incluidas las funciones que desempeñan (o deberían desempeñar) en la labor normativa de la FAO los especialistas en ciencias sociales de manera más general.

128. En el informe *Policy assistance paper* de 2008 se formularon las recomendaciones siguientes, que se añaden a esta esfera:

- **Reforzar la comunicación y difusión** de productos y mensajes de políticas.
- Aumentar la eficacia de la gestión de las actividades de asistencia para las políticas mediante:
 - a) la mejora de la utilización de los **fondos del PCT**,
 - b) la elaboración de programas de asociación de donantes múltiples,
 - c) la aplicación de una orientación hacia los resultados,
 - d) el fortalecimiento de los vínculos de políticas e inversiones.

4.4 **Recomendaciones de evaluaciones anteriores sobre ámbitos prioritarios para la labor normativa de la FAO**

129. Durante el período de 10 años que abarca esta evaluación, las principales esferas temáticas de interés de la FAO relacionadas con la labor normativa han ido evolucionando con el tiempo y el pensamiento actual. Tres de las evaluaciones examinadas proporcionaba algunas indicaciones de los aspectos en los que consideraban que la FAO debería hacer mayor hincapié. Estos aspectos se indican a continuación por evaluación y posteriormente se resumen al final de la sección en un cuadro por área normativa.

130. En la Evaluación sobre las políticas realizada en 2001, la investigación examinó las esferas en las que había demanda por parte de los países, así como aquellas en las que la FAO desempeñaba una función más activa o gozaba de ventaja comparativa. Las esferas en las que la FAO se mostraba más activa y contaba con mayor reconocimiento eran las siguientes:

- **el comercio,**
- **los derechos de propiedad** y el acceso a las tierras,
- **las actividades forestales** y la ordenación de los ecosistemas frágiles, en especial las tierras altas,
- **la pesca,**
- **los recursos genéticos.**

131. En la evaluación se indicaron las esferas en las que la FAO realizaba una labor más activa de promoción:

- **la seguridad alimentaria** (familiar y nacional),
- **la ordenación de la pesca**, tanto continental como marina,
- **la ordenación forestal,**
- la importancia de los sectores agropecuarios en **el desarrollo rural y los medios de subsistencia,**
- **los plaguicidas y la gestión de las plagas,**
- **la inocuidad de los alimentos y las normas alimentarias.**

132. Sin embargo, en las políticas pesqueras y forestales, aunque la FAO era claramente el mejor proveedor (ventaja comparativa), la evaluación observó que en realidad era muy poco lo que se venía haciendo. Asimismo, señaló que las políticas generales del sector agropecuario constituían una esfera en la que los países mostraban una tendencia mucho menor que en el pasado a querer recibir la asistencia de la FAO, debido a que había otros proveedores fuertes (en particular, las instituciones financieras institucionales) y que la FAO no era la que mejor se adaptaba al tipo de análisis económico necesario para dichas estrategias en economías más complejas. Otras esferas para las que la evaluación determinó que la FAO debería haber tenido más actividad debido a la fuerte demanda y a la ausencia de otros proveedores fueron las siguientes:

- **agua y riego,**
- **investigación y extensión** (innovación y aprendizaje),
- **medios de subsistencia rurales** (actividad empresarial),
- **servicios no gubernamentales** para la agricultura y el desarrollo rural.

133. En la Autoevaluación de la TCA de 2004 se presentó una serie distinta de esferas prioritarias en relación con la labor normativa, a la espera de que en los próximos años las actividades sobre políticas llevadas a cabo en las unidades de la TCA convergiesen hacia estas seis esferas:

- **comercio, competitividad e integración regional** (políticas comerciales, la Organización Mundial del Comercio, la diversificación, la competitividad, las comunidades económicas regionales).
- **la reforma de macropolíticas y políticas sectoriales** (incluidas la reforma institucional, la función del sector público y privado, la armonización de políticas macroeconómicas y sectoriales).
- **la ordenación sostenible de los recursos naturales** (recursos hídricos, tierras, actividad forestal y pesca).
- **la financiación del desarrollo agrícola** (apoyo normativo para las inversiones en producción, comercialización y cadenas de valor añadido, apoyo a la agricultura).
- **el desarrollo rural** (relaciones intersectoriales, empresas fuera de la explotación agrícola, organizaciones rurales, infraestructura y rehabilitación, cuestiones de género, descentralización).

- la **relación entre la tecnología y las políticas**³⁴ (en particular las técnicas de producción, la biotecnología, etc. —una esfera que depende sumamente de los servicios de políticas de los departamentos técnicos).

134. Las esferas clave que se mencionaron en la EEI de 2007 en relación con la necesidad de aumentar el apoyo a las políticas fueron las siguientes:

- **la nutrición**, que debería integrarse plenamente en las políticas, como parte del trabajo sobre el **sector de los cultivos** para la seguridad alimentaria
- el **análisis de los mercados de productos básicos** a medio plazo, incluido el análisis de productos dinámicos, que proporciona la base para la asistencia en materia de políticas
- la creación de un entorno favorable para **el desarrollo empresarial y el fomento del sector privado** en la agricultura y el desarrollo rural, para la creación de empleo y la generación de ingresos
- implicaciones de la tecnología para las políticas, como por ejemplo en **actividades de intensificación, aplicación de biotecnologías, mecanización e industrialización de la agricultura**
- **la pesca** (marina y continental)
- **la silvicultura**,
- **acuerdos internacionales** como el Codex y la normas alimentarias, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), el control y gestión de plagas y enfermedades epidémicas,
- **la ordenación de las tierras y la ordenación de los recursos hídricos**, aunque se consideró que la capacidad de la FAO en el caso de los recursos hídricos era limitada.

135. En lo que respecta a la presente evaluación, ha habido ya una cierta evolución posterior, como se ha expuesto en los Capítulos 3 y 5, por ejemplo la creciente importancia concedida al cambio climático, los biocombustibles, la reducción de los riesgos de catástrofes, las políticas de precios alimentarios, etc. Esta evolución relativamente rápida durante estos diez años señala la importancia que reviste disponer de una estrategia que se base en exámenes y análisis frecuentes, permitiéndole así ser flexible y responder ante “grandes temas” emergentes.

³⁴ Esta expresión, utilizada en el informe de la *Evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas* de 2001, se refiere a la labor multidisciplinaria en materia de políticas que conlleva un “conocimiento sistemático de las artes técnicas”.

Cuadro 6: Resumen de las esferas prioritarias en materia de políticas propuestas como resultado de evaluaciones anteriores

Esfera normativa	Recomendada por:
Comercio, competitividad, integración regional, análisis de mercados de productos básicos	• Evaluación de las políticas de 2001 • Autoevaluación de la TCA de 2004 • EEI de 2007
Derechos de propiedad, acceso a las tierras y los recursos hídricos	• Evaluación de las políticas de 2001 • EEI de 2007
Ordenación forestal, de los ecosistemas frágiles, de las tierras altas	• Evaluación de las políticas de 2001 • EEI de 2007
Ordenación de la pesca - continental y marina	• Evaluación de las políticas de 2001 • EEI de 2007
Desarrollo empresarial y fomento del sector privado (crear un entorno normativo favorable), Medios de subsistencia rurales (actividad empresarial)	• Evaluación de las políticas de 2001 • EEI de 2007
Acuerdos internacionales sobre recursos genéticos, inocuidad de los alimentos y normas alimentarias, biodiversidad, protección fitosanitaria, enfermedades transfronterizas, etc.	• Evaluación de las políticas de 2001 • EEI de 2007
Relación entre la tecnología y las políticas, implicaciones de la tecnología para las políticas	• Autoevaluación de la TCA de 2004 • EEI de 2007
Plaguicidas y gestión de plagas	Evaluación de las políticas de 2001
Investigación y extensión (innovación y aprendizaje)	Evaluación de las políticas de 2001
Servicios no gubernamentales para la agricultura y el desarrollo rural	Evaluación de las políticas de 2001
Ordenación de los recursos naturales (incluida la silvicultura, la pesca, las tierras y los recursos hídricos)	Autoevaluación de la TCA de 2004
Financiación del desarrollo agrícola (inversiones)	Autoevaluación de la TCA de 2004
Desarrollo rural (vínculos intersectoriales)	Autoevaluación de la TCA de 2004
Nutrición, como parte de la producción de cultivos para la seguridad alimentaria	EEI de 2007
Reforma de las políticas macroeconómicas y sectoriales	Autoevaluación de la TCA de 2004 (<i>pero la evaluación de 2001 señaló que NO era una ventaja comparativa de la FAO</i>)
• Cambio climático. • Biocombustibles • Reducción del riesgo de catástrofes • Políticas de precios de los alimentos	“Grandes temas” emergentes determinados en esta evaluación de 2011

5. Conclusiones de la evaluación sobre la labor de la FAO en materia de políticas

136. Este capítulo está estructurado como se explica a continuación. En primer lugar, en el capítulo se presentan las conclusiones de la evaluación en relación con la labor normativa a nivel mundial, regional y nacional. Posteriormente, se analizan las conclusiones respecto de la función que desempeña la FAO en las diferentes etapas del proceso normativo, para lo que se utiliza la “margarita de políticas” como marco conceptual. Sobre esta base, en la tercera sección de este capítulo se expone el dictamen del equipo sobre la labor normativa de la FAO respecto de los criterios de evaluación presentados en el Capítulo 1.

5.1 Conclusiones sobre la labor de la FAO en materia de políticas a diferentes niveles

5.1.1 La labor de la FAO en materia de políticas a nivel mundial

137. El contexto de la labor de la FAO en materia de políticas de alcance mundial se describe de forma acertada en la EEI de 2007, en la que se señala que “la auténtica floración de organismos internacionales que se ocupan de la agricultura quiere decir que la FAO opera ahora en un terreno muy concurrido”. La EEI observó que, en este contexto, “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”. La EEI concluyó que la FAO no había reaccionado de forma adecuada ante este nuevo reto y que, en general, se encontraba “a la deriva, fragmentada por su orientación hacia los pequeños elementos de su gran reto” y caracterizada por una capacidad en deterioro, con muchas de sus competencias básicas amenazadas (EEI, pp. 35-36). En este contexto, la presente evaluación determina que, a nivel mundial, la labor de la FAO en materia de políticas se caracteriza por una serie de logros notables.

138. El *Departamento Económico y Social* consiguió reconstruir la capacidad de proporcionar los bienes públicos mundiales que el mundo espera de la FAO y recuperar el liderazgo intelectual en el “concurrido” debate sobre las políticas relativas al desarrollo agrícola mundial. Después del informe de 2010 del Trabajo de la FAO sobre los estudios prospectivos mundiales, en el que se subrayaba la necesidad de que la FAO asumiera el liderazgo en este campo, el Departamento Económico y Social pudo reconstruir su capacidad de llevar a cabo actividades relacionadas con las perspectivas mundiales. Recientemente se publicó un volumen impresionante de trabajo sobre las perspectivas de desarrollo agrícola hasta 2050 (Conforti 2011). La División de Estadística, aunque no es objeto de esta evaluación, está reconstituyéndose para seguir proporcionando los datos que son indispensables para el análisis de las políticas mundiales.

139. El informe sobre el Estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA) se rediseñó y pasó de ser un tipo de anuario estadístico agrícola a convertirse en una publicación principal de reconocimiento mundial, en la que se ofrece un juicio equilibrado e informado de los temas sobre políticas de mayor controversia en este sector, como por ejemplo la biotecnología, la bioenergía, el comercio internacional y la ayuda alimentaria³⁵. De hecho, el SOFA es una excelente respuesta al reto planteado por la EEI (2007, p. 36) con respecto a que la FAO debe cumplir la función de ser “una organización global 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”. El SOFA se

³⁵ Durante las visitas en los países, el equipo observó que estos temas figuraban también entre los asuntos mencionados con mayor frecuencia por los gobiernos nacionales y partes interesadas como temas que necesitan la atención mundial de la FAO.

elabora en la División ESA de la FAO, que también presta apoyo analítico al revitalizado Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Como muestra el historial de publicaciones de la ESA, la FAO ha podido llevar a cabo una labor pertinente a escala mundial en el ámbito de las políticas sobre temas importantes relacionados con las políticas agrícolas, tales como la crisis de los precios de los alimentos, el cambio climático, el pago por servicios ambientales y los sistemas de semillas. La División de Comercio y Mercados (EST), que se sometió a una evaluación por separado en el año 2007, sigue proporcionando investigaciones y análisis de políticas de gran relevancia sobre los productos agrícolas, así como sobre la dimensión agrícola del comercio internacional, con especial hincapié en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre los ejemplos de la capacidad de la FAO para asumir el liderazgo en los debates mundiales sobre políticas figura la repercusión que su labor en relación con la “agricultura respetuosa con el clima” tiene en las negociaciones sobre el clima, la repercusión del análisis de las políticas comerciales de la FAO en las negociaciones de la OMC y la contribución del trabajo de la Organización sobre la volatilidad de los precios a los debates del G-20. En consonancia con las anteriores evaluaciones de las políticas, la presente evaluación concluye también que la calidad de los análisis y las investigaciones sobre políticas de la FAO es superior a la de otras organizaciones internacionales que realizan análisis e investigaciones sobre políticas agrícolas aplicadas y proporcionan asistencia para las políticas. (Véase el anexo 6, en el que se examinan las publicaciones de la ESA).

140. Los Departamentos AG, FO, FI y NR y la Oficina Jurídica también realizan una importante labor normativa de alcance mundial. Con la excepción de la Subdivisión de Información Ganadera y de Análisis y Políticas del Sector (AGAL), se dedican menos al análisis e investigación iniciales en materia de políticas que las divisiones del ES, ya que según las entrevistas realizadas para esta evaluación, estiman que otras organizaciones proporcionan suficientes investigaciones de carácter preliminar en sus distintos campos. Algunos ámbitos de las políticas importantes para ellos son el apoyo a los respectivos Comités de Agricultura, de Pesca y Forestal de la FAO (véase la figura 5) y la promoción de instrumentos mundiales, tales como directrices voluntarias, por ejemplo el Código de Conducta sobre la Pesca Sostenible y las Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra y los Recursos Naturales (en proceso de negociación en el momento de realizar esta evaluación). Los departamentos correspondientes se encargan asimismo de supervisar y apoyar los avances obtenidos en la aplicación de estos instrumentos. También mantienen vínculos con otras organizaciones de las Naciones Unidas, en particular la Asamblea General de las Naciones Unidas si se aprueban resoluciones en las respectivas áreas temáticas, y con otros órganos de establecimiento de normas a nivel mundial, como por ejemplo la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE). El establecimiento de normas de la FAO mediante el Codex Alimentarius —una iniciativa conjunta con la Organización Mundial de la Salud (OMS)— constituye otro ejemplo de la importante labor de la FAO en relación con las políticas a escala mundial.

141. Los departamentos técnicos también realizan trabajos en el ámbito de las políticas mundiales a través de programas de alcance mundial, por ejemplo, mediante la participación en el Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) y la promoción de tratados mundiales jurídicamente vinculantes. El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura constituye un ejemplo importante. La FAO también ha contribuido al creciente reconocimiento del papel esencial que desempeña la biodiversidad agrícola para satisfacer las necesidades humanas básicas de seguridad alimentaria y nutrición, así como para mantener las funciones de los ecosistemas. La Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura ofrece un foro permanente en el que los gobiernos analizan y negocian asuntos pertinentes relativos a la biodiversidad para la alimentación y la agricultura. Con la orientación de la Comisión, se han adoptado Planes de acción mundial para los recursos fitogenéticos y zoogenéticos para la alimentación y la agricultura, los cuales se están aplicando, y la FAO es también uno de los principales colaboradores en la aplicación del Convenio sobre la diversidad biológica.

142. Otra consideración importante es que los departamentos técnicos de la FAO lograron incorporar a la agenda internacional las cuestiones más delicadas en materia de políticas, como por ejemplo los problemas de gobernanza en la producción pesquera, forestal y de cultivos, y los problemas ambientales de la producción ganadera. Asimismo, promovieron productos de conocimientos de importancia mundial. Un ejemplo interesante es la reciente publicación de la AGP titulada “Ahorrar para crecer: Guía para los responsables de las políticas de intensificación sostenible de la producción agrícola en pequeña escala”. Esta guía, que aboga por un cambio paradigmático en la intensificación agrícola, tiene una gran demanda entre los responsables de la formulación de políticas y constituye asimismo un ejemplo de firme colaboración entre la AGP y la ESA. Los Departamentos Forestal y de Pesca también trabajan en importantes tareas de supervisión, lo cual se refleja en las que se designaron oficialmente como sus publicaciones principales, esto es, los informes titulados “Situación de los bosques del mundo” y “El estado mundial de la pesca y la acuicultura”. Recientemente se han añadido otros informes de este tipo, como por ejemplo “La situación de los recursos zoogenéticos mundiales” y “Estado de los recursos de tierras y aguas del mundo” (véanse abajo otras observaciones).
143. Para evaluar las actividades de ámbito mundial de la FAO, es necesario reconocer que estas actividades contribuyen a los impactos en el ámbito nacional, no solo a través de la influencia en las negociaciones sobre las políticas mundiales, sino también incidiendo en las prioridades de los donantes. Antes de la crisis de los precios de los alimentos de 2008, la FAO había sido sin duda una de las pocas organizaciones mundiales que siguió librando una dura batalla para mantener la agricultura y la seguridad alimentaria en el programa de desarrollo de las principales organizaciones donantes e instituciones financieras internacionales. El equipo señaló que la FAO no ha tenido tanto éxito a la hora de asumir una función de liderazgo de alcance mundial sobre la cuestión de la nutrición, aunque este tema también figure dentro del mandato de la FAO.
144. Las visitas a los países mostraron que los gobiernos de países en desarrollo también valoraban positivamente la función que ha desempeñado la FAO al representar los intereses de dichos países en la escena internacional. Incluso responsables de la formulación de políticas en algunos países de ingresos medianos manifestaron este parecer y consideraron que podía pedirse a la FAO que pusiese en entredicho la postura de los países más desarrollados, sobre todo con respecto a los derechos de propiedad (intelectual, genética, límites pesqueros, etc.), las cuestiones sobre la gestión transfronteriza y el comercio. Estas expectativas pueden suponer un dilema para la FAO, ya que al mismo tiempo la Organización recibe financiación para programas extrapresupuestarios de muchos de estos países. Pese a ello, muchos de los países receptores señalaron que la FAO sí contribuye de manera ventajosa a representar sus intereses en la escena mundial. Por lo general, la función de la FAO de poner en el primer plano del debate internacional los problemas de los países en desarrollo se valora notablemente, según indicó la mayoría de los entrevistados en la evaluación, ya sean funcionarios de los Estados Miembros, países menos desarrollados u otro tipo de países, o bien de los distintos organismos internacionales consultados.
145. Los instrumentos normativos mundiales promovidos por los departamentos técnicos de la FAO se han sometido a sus propias evaluaciones, por lo que esta evaluación centra sus conclusiones de manera más específica en la labor en el ámbito de las políticas mundiales llevada a cabo en el Departamento ES, aunque reconoce plenamente la importancia de la labor normativa de alcance mundial realizada en otros departamentos. A este respecto, en la evaluación se recomienda encarecidamente proteger los excelentes trabajos en el ámbito de las políticas internacionales que la FAO ha podido realizar durante el último decenio (véase la **Recomendación 1**). Se incluyen aquí, en particular, los informes SOFA y SOFI, el apoyo al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y al Comité de Problemas de Productos Básicos, el trabajo sobre Perspectivas mundiales y el apoyo de los países en desarrollo en las negociaciones del cambio climático y el comercio mundial sobre cuestiones relacionadas con la alimentación y la agricultura.

146. En lo que respecta a la protección de las realizaciones en la labor de la FAO sobre las políticas de alcance internacional, el equipo de evaluación señala con preocupación que la retirada de apoyo central a las publicaciones que se han designado oficialmente como principales (servicios de producción como la edición y la traducción) ha planteado importantes desafíos para las divisiones de políticas encargadas de elaborar este informe. Si la FAO no puede proporcionar a nivel central estos servicios, es posible que la Organización reconsidere la obligación de publicar simultáneamente los informes principales en todas las lenguas oficiales, ya que transferir dichos costos a las divisiones correspondientes podría repercutir negativamente en sus carteras. En la evaluación se señala también que para mantener la sólida reputación de la FAO en cuanto a sus informes principales, las nuevas publicaciones principales, aunque no “se designen oficialmente como principales”, deberían cumplir los mismos criterios estrictos en el examen por especialistas externos, así como en el examen interno de las distintas divisiones y departamentos. En caso de incoherencia en los criterios de calidad para las publicaciones principales, la reputación de la FAO correría un riesgo importante.

5.1.2 La labor de la FAO en materia de políticas a nivel regional

147. La labor de la FAO en materia de políticas de alcance regional presenta varias facetas. Una faceta importante es la de facilitar políticas que tengan una dimensión *transfronteriza*, como por ejemplo la promoción del comercio regional, la coordinación de políticas económicas y la atención a enfermedades del ganado y plagas de plantas transfronterizas, y la gestión de los sistemas de recursos que comparten varios países, como por ejemplo recursos pesqueros e hídricos. En realidad, la FAO ha desempeñado un importante papel en la creación de las comisiones regionales forestal, de pesca, de aguas y otras comisiones que sirven de plataforma para la elaboración de políticas sobre la gestión conjunta de estos recursos compartidos. Como una segunda faceta de la labor de la FAO en materia de políticas a nivel regional cabe considerar la utilización de las “economías de escala” y la promoción del intercambio de información y el aprendizaje sobre políticas entre los países abordando las cuestiones normativas nacionales en un enfoque regional, incluso si las cuestiones normativas que se examinan no tienen necesariamente una dimensión transfronteriza. Una tercera faceta de la labor de la FAO en materia de políticas a nivel regional corresponde a la facilitación de las posturas regionales en los debates sobre políticas de alcance mundial. La coordinación y la colaboración con organizaciones regionales de integración económica, así como con subdirecciones regionales de otras organizaciones internacionales (por ejemplo, las comisiones regionales de las Naciones Unidas) cumplen una importante función para la FAO a este respecto.

148. En la evaluación se determinó que la demanda de estos diferentes tipos de labor normativa difería notablemente de una región a otra, en función de los retos afrontados y la capacidad de las actuales organizaciones regionales para superarlos. Basándose en la información obtenida de las visitas a países de distintas regiones y a organizaciones regionales, se presenta la situación siguiente:

- **Asia y el Pacífico:** La FAO puede contribuir de manera importante a generar información y facilitar la presentación de posturas regionales comunes en los debates de alcance mundial³⁶, pero, en conjunto, las instituciones de la ASEAN son fuertes y la principal demanda para la FAO en la región parece ser la prestación de asistencia a países más débiles para posibilitar su participación a nivel regional, en particular la mayoría de estados insulares en desarrollo del

³⁶ El Ministerio de Pesca de Tailandia señaló que se valoraba positivamente la prestación de apoyo por parte de la FAO a las perspectivas regionales en los foros mundiales.

Pacífico³⁷. Las entrevistas mostraron cierta uniformidad respecto a que, si bien los programas mundiales en la Sede se consideraban provechosos, estos no se filtran al nivel de los países y deben realizarse más esfuerzos por disponer un acceso más amplio a la información allí generada y facilitar su absorción. La India y Bangladesh valoraron el papel de la FAO al proporcionar un foro neutral para posibilitar la colaboración transfronteriza a fin de controlar la propagación de la gripe aviar. Se apreció también la función de la FAO en la ordenación pesquera regional.

- **África:** Una de las principales iniciativas de la FAO en el ámbito de las políticas agrícolas en esta región puede verse en el apoyo al Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP). Como se expone más en detalle en el anexo 4, este programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPA) de la Unión Africana ha contribuido de forma notable a que la agricultura vuelva a ocupar un lugar destacado en el programa para el desarrollo en África. Las organizaciones regionales de integración económica han colaborado de forma importante en la aplicación del CAADP. Aunque se han planteado retos importantes para cumplir las expectativas de financiación y para establecer una coordinación con otras organizaciones internacionales (incluida la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas; véase el anexo 4), la función de la FAO en esta importante iniciativa debe reconocerse claramente. Las posiciones regionales de África en el escenario internacional adquieren cada vez mayor importancia, pero muchas de las instituciones regionales africanas siguen afrontando problemas de capacidad, por lo que la FAO tiene oportunidad de brindar apoyo a nivel regional para mejorarlas y complementar a los demás actores, incluida la UE, que se dedican a apoyar activamente a las instituciones regionales. El equipo de evaluación señaló que, en la región de África, la asistencia de la FAO aún tiende a centrarse demasiado en la obtención de productos, a menudo implicándose de forma directa en desempeñar un papel de liderazgo en la elaboración de políticas regionales o proporcionando expertos especializados, en lugar de apoyar la creación de capacidades e instituciones para la formulación de políticas³⁸.
- **América Latina y el Caribe:** Cuatro de los siete proyectos regionales de la FAO en esta región se orientan específicamente a la prestación de apoyo directo a las políticas, en particular el apoyo al diálogo para la formulación de políticas regionales en el sector pesquero y ganadero. La FAO también ha apoyado activamente algunos de los trabajos regionales sobre seguridad alimentaria, en especial sobre la volatilidad de los precios de los alimentos, en los que ha contribuido a la amplia variedad de medidas normativas necesarias para afrontar la inestabilidad de los precios. Aunque la FAO también ha realizado análisis de las políticas utilizadas por algunos países, no ha determinado indicadores de lo que se ha logrado con las

³⁷ La Oficina subregional de la FAO para las Islas del Pacífico (SAP) presta actualmente servicio a 14 países, en su mayoría bastante pequeños. La principal función de la FAO en el Pacífico es garantizar que la asistencia de la Organización resulte fácilmente accesible a fin de mejorar el bienestar de la gente a través de la agricultura sostenible, la ordenación de los recursos naturales y el desarrollo rural. La FAO reúne y difunde información sobre la nutrición, la alimentación, la agricultura, el sector forestal y la pesca. Proporciona asesoramiento técnico y de políticas a fin de apoyar la mejora de las decisiones sobre planificación, inversiones, comercialización, investigación y capacitación. Dada la naturaleza microeconómica de los sistemas públicos de apoyo a la agricultura en esta parte del mundo, el papel de la FAO es fundamental a fin de superar las deficiencias gubernamentales para acceder a los conocimientos pertinentes sobre desarrollo rural, así como de ayudar a superar las desventajas de escala al abordar temas tan diversos como la ordenación de la pesca oceánica y las negociaciones de la OMC.

³⁸ Por ejemplo, las entrevistas indican que el apoyo a la Comunidad para el desarrollo del África austral (SADC) sobre políticas de seguridad alimentaria se centra en la formulación de políticas y en la facilitación de la negociación entre países por parte de la FAO, y no en proporcionar a la SADC los conocimientos y el desarrollo de capacidad necesarios para poder hacerlo por ellos mismos, *si bien es cierto que* esto es a petición del cliente con muy escasa capacidad para formularla él mismo. Ello pone en entredicho la sostenibilidad del SADC para aplicar políticas sobre seguridad alimentaria a largo plazo. Pero al mismo tiempo la FAO desempeña una valiosa función de facilitación para que los países miembros de la SADC participen en la armonización de políticas sobre seguridad alimentaria.

mismas. Además, no ha proporcionado asistencia directa para desarrollar la combinación de políticas “apropiada”. Determinar los métodos que definan las políticas e inversiones conexas en condiciones azarosas supone un considerable reto.

- **Cercano Oriente y África del Norte:** La FAO ha tenido un papel reconocido en la región al prestar asistencia a los países en varias esferas de las políticas, en particular las políticas comerciales (con especial atención a la UE), las políticas de aguas, la sanidad animal y enfermedades transfronterizas, la creación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y el establecimiento de centros u “observatorios” nacionales de políticas agrícolas. En el pasado, la FAO también ha colaborado de forma significativa como socio neutral para facilitar un diálogo sobre políticas gubernamentales más “democrático” con las partes interesadas no gubernamentales (sector privado, ONG, organizaciones de agricultores) y podría contribuir en gran medida a la formulación de nuevas políticas agrícolas y de desarrollo rural en los países de la “primavera árabe”. Unas instituciones más sólidas en la región significan que, aunque las medidas en materia de políticas sean a veces más difíciles, la repercusión también es mayor. De todas maneras, existe una demanda frecuente de desarrollo de la capacidad en materia de políticas, incluso en países de medianos ingresos como Egipto. La labor a nivel subregional reviste importancia en el Cercano Oriente y el Norte de África debido a las grandes diferencias existentes entre las tres subregiones que la forman (Norte de África, Cercano Oriente y el Golfo).

149. En el cuestionario a los funcionarios ministeriales figuraba una pregunta sobre su percepción de la utilidad de las “**reuniones regionales**, talleres, etc. para analizar las cuestiones en materia de políticas que son comunes a varios países”. El 79 % de los encuestados consideró estas reuniones de “muy útiles” y el 21 % restante las consideró “relativamente útiles”, lo que indica que este tipo de actividades de la FAO en el ámbito de las políticas está muy bien valorado por los funcionarios de los países. Un ejemplo destacado de estas reuniones regionales son las consultas celebradas en 2011 sobre el problema de los elevados precios de los alimentos. Según el Departamento ES, este propuso mantener dichas consultas y aportar los conocimientos especializados pertinentes sobre la materia, mientras que los oficiales de políticas del TCSP y de las oficinas descentralizadas se encargaban de la organización. En torno a 800 responsables de la formulación de políticas de distintos países, organizaciones regionales, el sector privado y la sociedad civil asistieron a las consultas, que, según reconoció el Secretario de Estado de los EE.UU., han contribuido a reducir el pánico.

150. Como se indicó anteriormente, las **Conferencias Regionales** han asumido ahora la condición de órganos rectores (véase la figura 5) y se prevé que desempeñen un importante papel en el establecimiento del programa sobre políticas de la FAO para las regiones y para que la FAO rinda cuentas de su rendimiento. Sin embargo, el equipo observó que podía ser aún demasiado pronto para evaluar la contribución de las Conferencias Regionales a este respecto. Las Conferencias pueden, no obstante, introducir firmemente a la FAO en el diálogo regional y hacer que todos los departamentos de la Organización participen de forma eficaz y, por consiguiente, que los conocimientos más actuales de la FAO sean más accesibles para los responsables de las políticas de alto nivel en los países de la región. En razón del mandato histórico de la FAO, solo los Ministros de Agricultura participan de forma más activa en estas conferencias, aun cuando la labor actual de la FAO afecta a muchos otros ministerios en muchos casos. Sus representantes participan muy rara vez en las reuniones. La labor de la FAO sobre la creación de plataformas para el establecimiento de políticas y para el intercambio de conocimientos y experiencias fue muy valorada por la mayoría de los entrevistados en los países, aunque hubo algunas observaciones sobre “fatiga de reuniones” y la necesidad de buscar la forma de armonizar las reuniones y los programas. Además, parece existir la necesidad de intercambiar información dentro de los ministerios, ya que los funcionarios públicos superiores entrevistados durante las visitas a los países no estaban a menudo al corriente de lo que se había debatido o decidido a nivel regional. Como se indica en la **Recomendación 2**, en esta evaluación se concluye que es necesario realizar esfuerzos complementarios para reforzar el papel de las Conferencias

Regionales en relación con la creación de demanda y la rendición de cuentas no solo para la labor normativa a nivel regional sino también nacional.

5.1.3 Asistencia de la FAO en materia de políticas a nivel nacional

Posibilidades y ventajas comparativas de la FAO en cuanto a la labor en el ámbito de las políticas

151. Las visitas a los países indican que las posibilidades de receptividad de los Miembros-usuarios del asesoramiento sobre políticas de la FAO son elevadas. Hay dos motivos principales que contribuyen a estas posibilidades.

1) La confianza de los ministerios de agricultura en la FAO y el acceso elevado de la Organización a los máximos responsables de la formulación de políticas agrícolas

152. Las visitas a los países indicaban claramente una confianza casi inquebrantable de los ministerios de agricultura de países en desarrollo en la FAO. Ello se daba a entender en muchas declaraciones del personal ministerial entrevistado. Una de las personas encuestadas señaló: “Confiamos en la FAO. No confiamos realmente en el Banco Mundial, ni en los organismos bilaterales, que tienen su propio programa”. Esta confianza guarda una clara relación con el hecho de que la FAO sea una organización formada por miembros en la que cada país tiene voz. El equipo escuchó muchas afirmaciones como “La FAO es nuestra, nosotros somos la FAO” o “La FAO es nuestra Organización”. En esta línea, los gobiernos de los países también esperan que la FAO se comporte de forma distinta a los donantes. Como dijo un representante ministerial superior: “La FAO no debería unirse a los donantes ni hacer las preguntas que estos hacen. Debería más bien estar de nuestro lado y ayudarnos a responder a esas preguntas”. Vinculado a esta confianza figura el hecho de que la FAO pueda acceder con facilidad y de manera frecuente a los ministerios de agricultura, incluidos los propios ministros. En algunos casos, como la República Democrática del Congo, el Representante de la FAO y el ministro se reúnen casi a diario y el ministro llama al Representante de la FAO “*mon frère*”. Simplemente no existe ninguna otra organización en el ámbito de la agricultura que cuente con una confianza y un acceso similares a los ministerios correspondientes. Esto debe reconocerse sin duda como un logro y un “capital” importante de la FAO.

153. Las entrevistas señalan que esta confianza en la FAO se debe tanto a la capacidad técnica de la Organización como a su extenso historial de prestación de asesoramiento técnico a los países en desarrollo. De hecho, ninguno de los funcionarios gubernamentales entrevistados cuestionó la capacidad técnica de la FAO como organización. Sin embargo, hubo ciertas críticas al trabajo realizado por los consultores contratados por la FAO, que apuntan a problemas en el control de la calidad. Por ejemplo, como explicó un representante ministerial de Rwanda acerca del trabajo sobre las políticas realizado por un consultor de la FAO: “Consistía principalmente en copiar y pegar de otros documentos; para nosotros esto no es aceptable”. La confianza en la FAO también parece deberse a la función que esta ha desempeñado en la ayuda a los países para hacer frente a situaciones de emergencia en el sector agrícola, tales como la gripe aviar. Además, el reconocimiento de la FAO en los países puede estar también influenciado por lo que un encuestado describió como “pautas de dotación de personal inteligentes”. Por ejemplo, en los países en los que esto se aprecia, el Representante de la FAO y la mayoría del personal para proyectos que contrata la FAO proceden de la región. También parece que la FAO ha hecho esfuerzos por mantener esta confianza con los gobiernos al no ejercer presiones sobre estos en cuanto a temas que se consideran delicados, como por ejemplo las políticas de subvenciones. Los aspectos negativos de estas estrategias se analizan en mayor detenimiento más adelante.

2) El papel de la FAO como facilitadora mundial de conocimientos

154. Las visitas a los países indican que los ministerios de agricultura reconocen a la FAO como una organización única en su género que puede aportar a los países conocimientos de alcance

mundial sobre la agricultura. Casi todos los representantes gubernamentales entrevistados para el estudio subrayaron esta función de la FAO con declaraciones como la siguiente: “La FAO puede proporcionarnos las mejores prácticas de otros países”. El equipo también tuvo la impresión de que, en muchos casos, los gobiernos parecen valorar este tipo de conocimientos —experiencias de otros países en cuanto a una cuestión de políticas— mucho más que el trabajo de análisis sobre el tema. Cabe suponer que la receptividad con respecto a la labor analítica de las políticas se vincula con la propia capacidad del gobierno en este ámbito. Además, la labor de análisis puede utilizarse de forma estratégica según los incentivos políticos. Para ilustrar este asunto, se indica el ejemplo siguiente: Un antiguo ministro entrevistado comentó lo siguiente sobre la pregunta relativa al papel que tiene para él la labor de análisis que realiza la FAO: “Ustedes utilizan esos estudios si se ajustan a su razonamiento, pero si no es así, los ignoran”. Los estudios analíticos de otras organizaciones también fueron criticados en muchas ocasiones por los responsables de la formulación de políticas, que los calificaban de “académicos”; “salidos del aislamiento del mundo académico” y “no conducentes a recomendaciones sobre políticas que puedan ser aplicadas”.

155. Aunque la tasa de respuesta al cuestionario enviado a los representantes de los ministerios de agricultura fue bastante baja (se recibieron 34 respuestas), los resultados dan alguna indicación de la apreciación de la FAO como posible fuente de apoyo en materia de políticas. Como se muestra en el Cuadro 7, más del 40 % de los encuestados que contestaron las preguntas correspondientes consideraba a la FAO como la mejor proveedora de apoyo normativo en los ámbitos de las políticas y estrategias agrícolas generales, el desarrollo rural, y la recopilación, análisis y distribución de datos. En las esferas de presupuestación de la agricultura, y finanzas rurales, un tercio de los encuestados consideraba a otros proveedores como una fuente de apoyo normativo mejor que la FAO, y en el caso de las políticas comerciales internacionales, la cifra correspondiente era del 19 %. En los otros ámbitos de las políticas indicados en el Cuadro 5, por lo general la FAO se considera igual o mejor que otros proveedores de apoyo en materia de políticas. La evaluación de la FAO como proveedora de apoyo sobre políticas para subsectores específicos de la agricultura, en particular la pesca y la actividad forestal, se muestra en el anexo 3. Las cifras indican que, con ciertas variaciones, la FAO se valora en gran medida como una fuente de apoyo a las políticas igual o mejor que otros proveedores.

Cuadro 7: Evaluación de la FAO como fuente de apoyo normativo

	N	Porcentaje de funcionarios gubernamentales que escogió cada respuesta		
		FAO como mejor fuente	FAO igual a las demás	Otras son mejor fuente
Estrategias o políticas agrícolas generales	26	46,2	53,8	0,0
Presupuestación de la agricultura	21	19,0	42,9	38,1
Políticas macroeconómicas que afectan a la agricultura	21	33,3	57,1	9,5
Políticas comerciales internacionales	21	23,8	57,1	19,0
Otras políticas sectoriales que afectan a la agricultura	22	31,8	63,6	4,5
Desarrollo rural (incluidos la descentralización y el desarrollo de zonas)	22	40,9	50,0	9,1
Finanzas rurales	21	4,8	61,9	33,3
Empleo rural y políticas de empleo agrícola	19	10,5	84,2	5,3
Políticas de igualdad	20	15,0	75,0	10,0
Recopilación, análisis y distribución de datos	25	44,0	56,0	0,0

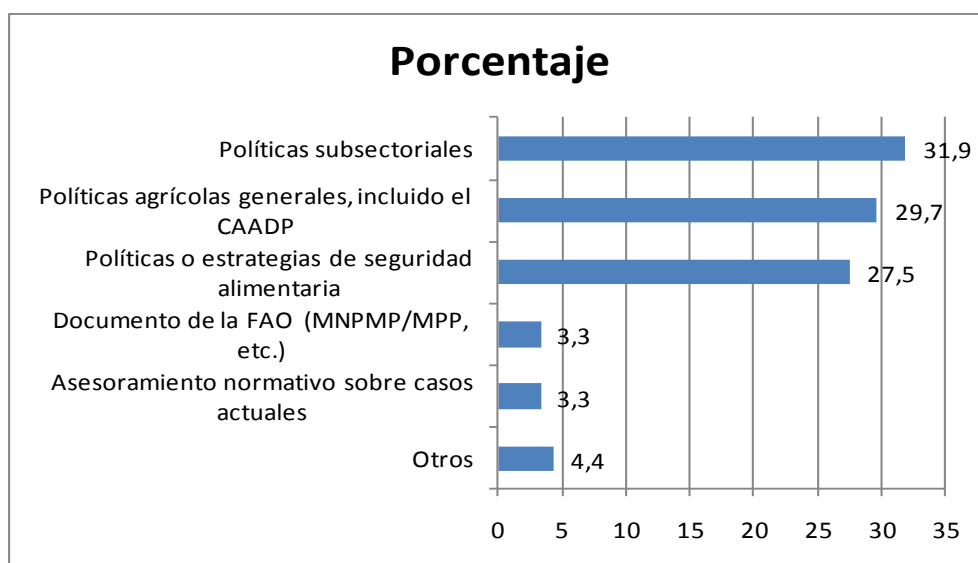
Fuente: Encuesta a representantes de los ministerios de agricultura

1. Tipo de iniciativas de políticas emprendidas a nivel nacional

156. En la subsección anterior se señala claramente que la FAO tienen una sólida ventaja comparativa en cuanto a la labor en materia de políticas frente a otros proveedores gracias a la elevada confianza que los ministerios de agricultura depositan en ella como “su organización”. En la evaluación se estudió la pregunta siguiente: “¿La FAO utiliza satisfactoriamente su singular potencial para la labor normativa a nivel nacional?” En esta subsección se presentan las conclusiones sobre los tipos de actividades normativas que la FAO lleva a cabo en los países y en las subsecciones siguientes se analizan los retos y problemas que se observaron en la evaluación respecto de la labor sobre políticas a nivel nacional.

157. En los países que visitó el equipo, se pidió a los Representantes de la FAO que determinasen las tres iniciativas normativas en los últimos cinco años que consideraban más importantes. Las iniciativas normativas se definieron como actividades que “podían comprender proyectos relativos a las políticas, así como otros tipos de actividades que tuvieran una repercusión importante en la política agrícola del país, por ejemplo, la utilización de proyectos técnicos para proporcionar enseñanzas sobre las políticas, la aportación de insumos personales o productos de la FAO a los responsables de la formulación de políticas que lo soliciten, la invitación a los responsables de las políticas de los países para asistir a las reuniones o talleres de la FAO, y la colaboración con otros asociados en el desarrollo en el marco de grupos de acción o de trabajo, etc.”. Utilizando una formulación similar, en los cuestionarios enviados a todos los Representantes de la FAO se pidió a los encuestados que identificasen dos actividades en el ámbito de las políticas que consideraran las más importantes de los últimos cinco años. Los resultados derivados de ambas fuentes de información se muestran en la Figura 11.

Figura 11: Iniciativas normativas que los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO (Programa) consideran más importantes



Porcentaje (n=91)

Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas a los países

158. En la figura se muestra que casi un tercio de las iniciativas normativas que se consideraban las más importantes correspondían a la formulación de políticas subsectoriales, por ejemplo, las políticas en el ámbito de la protección fitosanitaria, la ganadería, la pesca y la actividad forestal. La siguiente categoría en importancia era la elaboración de políticas o estrategias agrícolas generales. En África, estas solían estar vinculadas al Programa general para el desarrollo de la

agricultura en África (CAADP). La formulación de políticas o estrategias de seguridad alimentaria ocupaba el tercer lugar. Algunos encuestados mencionaron iniciativas relacionadas con los propios procesos de planificación de la FAO, como los marcos de programación por países.

159. Se disponía de una cantidad de recursos para estas actividades bastante considerable, con una media de casi 900 000 USD (Cuadro 8). Si se excluyen los proyectos con un volumen de financiación de 3 millones de USD o superior, la dotación media disponible para las políticas agrícolas generales y las políticas subsectoriales era de aproximadamente 200 000 USD y el promedio de financiación para las estrategias de seguridad alimentaria ascendía a 330 000 USD.

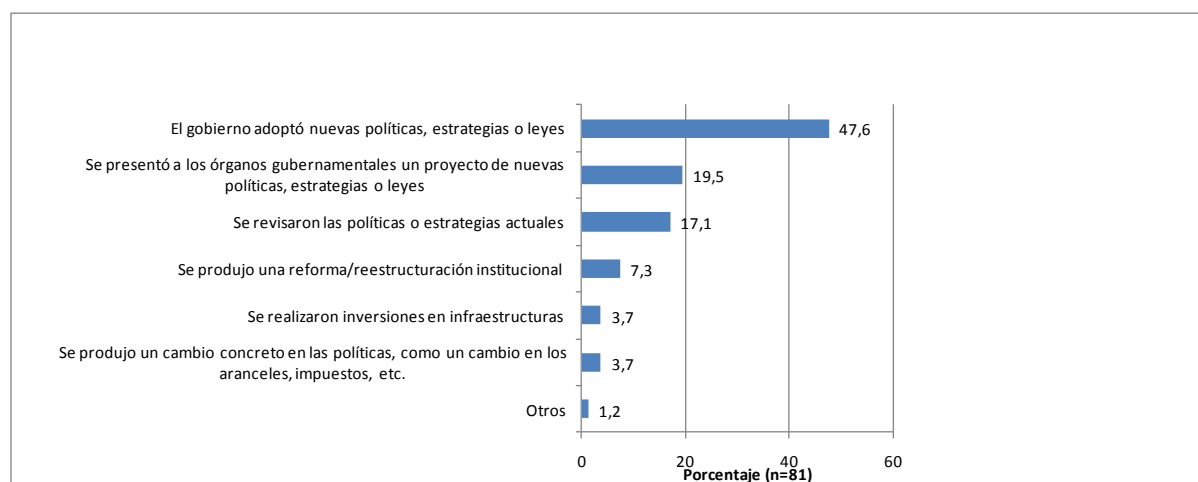
Cuadro 8: Promedio de financiación para las actividades normativas

Tipo de actividad	Solo proyectos de menos de 3 millones de USD		Todos los proyectos	
	Cantidad	Promedio	Cantidad	Promedio
Políticas agrícolas generales, incluido el CAADP	20	201 591	21	688 801
Políticas o estrategias de seguridad alimentaria	18	330 309	20	1 097 278
Políticas subsectoriales	20	213 465	22	544 059
Asesoramiento normativo sobre casos actuales	3	681 667	3	681 667
Otros	1	330 000	3	4 110 000
Documento de la FAO (MNPMP, MPP, etc.)	1	100 000	1	100 000
Total	63	265 424	70	897 924

Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas a los países

160. Se preguntó asimismo a los encuestados cuál era el efecto de las actividades normativas. Los resultados se muestran en la Figura 12. En casi la mitad de los casos, la actividad en materia de políticas llevó a la adopción de una nueva política, estrategia o ley. En muy pocos casos, los encuestados señalaron que se había producido un cambio concreto en las políticas, un cambio institucional o inversiones en infraestructuras. La información cualitativa derivada de las visitas a los países indica también que la labor normativa a nivel nacional tenía una fuerte orientación hacia la producción y publicación de un documento normativo específico.

Figura 12: Resultados de las actividades normativas identificados por los encuestados



Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas en los países

161. Las visitas a los países señalaron que otra actividad importante a nivel nacional es la asistencia a los Estados Miembros para dar cumplimiento a muchos de los acuerdos internacionales que la FAO ha ayudado a establecer, desde la inocuidad de los alimentos y el manejo integrado de plagas (MIP), hasta el sector pesquero y forestal, y en relación con las directrices voluntarias sobre la tenencia de tierras³⁹. En este sentido, la interacción entre el personal de las oficinas en los países y el de los departamentos técnicos de la Sede y las oficinas regionales y subregionales solía funcionar bastante bien, sobre todo cuando el personal a todos los niveles comparte puntos de vista comunes y entiende la tarea común. Esto se puso especialmente en evidencia en los debates con el personal encargado de la inocuidad de los alimentos, la protección fitosanitaria, la pesca y la actividad forestal, donde las cuestiones de alcance mundial parecen incorporarse de forma más eficaz a las políticas nacionales.
162. Aunque la FAO ha sido eficaz en la prestación de asistencia técnica a este respecto, en general no ha obtenido tan buenos resultados a la hora de crear capacidad y voluntad para asignar recursos para el cumplimiento, aunque en el Programa de trabajo y presupuesto para 2012-13 se declara la intención de la FAO de buscar y aumentar los recursos destinados a dicho apoyo mediante financiación voluntaria. Además, hubo casos en los que se observó que el proceso de gestión de los conocimientos sobre un tema de interés concreto, normalmente de alcance mundial, se llevó a cabo sin hacer el proceso de aplicación a nivel nacional explícito. Por ejemplo, el traspaso del discurso y los acuerdos mundiales a la acción en los países sigue aún en una etapa inicial en el caso del cambio climático, y lo mismo ocurre para los temas relativos a los pueblos indígenas. Aunque las cuestiones de género se reflejan cada vez más en el apoyo a los países, en esta evaluación no se considera que haya pruebas de que el análisis de género se incorpore habitualmente al análisis de las opciones sobre políticas.
163. En lo que respecta a la promoción de los intereses mundiales a nivel de los países, algunos de los organismos multilaterales y bilaterales, así como OING, acusan a la FAO de dedicarse demasiado a las posiciones de los países, que pueden no concordar siempre bien con sus tres metas mundiales de reducción del hambre y la pobreza de forma sostenible. Las organizaciones de agricultores, la comunidad empresarial y la sociedad civil dentro de los países compartían también estas preocupaciones⁴⁰. Como se analizará con más detenimiento a continuación, la FAO tiende a no recurrir a su potencial para influir en los países sobre los asuntos realmente difíciles, como por ejemplo la adopción de prohibiciones a la exportación entre los principales productores de cereales. Al mismo tiempo, la gran cercanía de la FAO a los gobiernos nacionales⁴¹ es lo que le brinda la oportunidad de facilitar el diálogo e influir en el cambio de dichas direcciones. La FAO

³⁹ La FAO se ha mostrado especialmente eficaz en lo siguiente: su labor en el Codex; el establecimiento de instituciones que abordan preocupaciones fitosanitarias en los Estados Miembros (un ejemplo especialmente bueno es KEPHIS, el servicio de inspección de Kenya); las Conferencias Regionales Forestales, que permiten intercambiar directrices internacionales y debatir cuestiones difíciles, abordando la capacidad para la aplicación a través del Mecanismo para los programas forestales nacionales (PFN); contribuciones importantes a la colaboración para controlar las enfermedades transfronterizas; apoyo de la FAO al cumplimiento del Código de Conducta para la Pesca Responsable como un caso de éxito importante.

⁴⁰ Un ejemplo fue Benin, donde las asociaciones de agricultores desempeñaron un papel activo y estimaron que necesitaban más apoyo de la FAO para hacer frente a sus preocupaciones sobre el acaparamiento de tierras y la especial atención del gobierno a la agricultura a gran escala, cuando los pequeños productores generan productos a pesar de sentirse marginados por el gobierno.

⁴¹ Myanmar es un caso extremo en el que la FAO afirma que su implicación le brinda la posibilidad de influir en los cambios (por ejemplo, una mayor capacitación de las comunidades en el sector pesquero, la mejora de la gestión de las catástrofes naturales como sequías e inundaciones), si bien otros temen que ello refuerce intereses arraigados y a la élite dirigente. La FAO tiene una historia de 30 años de participación activa en Myanmar y ha llevado a cabo intervenciones en todos los subsectores clave, en particular a través del Marco de actuación en la zona seca de varias instituciones. Aunque actualmente se encuentra en cierto modo aislada de los recursos extrapresupuestarios y del diálogo de la alianza de donantes debido a su estrecha asociación con el gobierno, con los nuevos cambios políticos la FAO está en una excelente posición para mediar en un entorno de cambios.

seguirá teniendo que mantener un delicado equilibrio entre ser una consejera amiga de confianza y la protectora del bien público mundial más amplio. Esta cuestión se aborda en las **Recomendaciones 1 y 2**.

5.1.3.1 Rendimiento de la asistencia de la FAO en materia de políticas a nivel nacional

164. Las visitas a los países indicaron que, pese a las oportunidades únicas que la FAO tiene en relación con su asistencia para las políticas a nivel nacional, la Organización afronta importantes retos y problemas de rendimiento en relación con dicha asistencia en los países. En esta subsección se presentan pruebas de ello.

Escasa atención a la labor normativa en una cartera dispersa de proyectos nacionales

165. Un examen de los datos sobre proyectos extraídos del sistema de información sobre proyectos (FPMIS) de la FAO para los países objeto de estudio (incluidos todos los proyectos activos o finalizados entre el año 2000 y mayo de 2011) señaló las pautas generales siguientes. En primer lugar, el número total de proyectos era bastante amplio en comparación con el número de proyectos que otras organizaciones internacionales llevan normalmente a cabo en un país. Una parte importante de los proyectos corresponde a proyectos de Telefood, pero aun sin contar estos últimos, el número de proyectos es bastante elevado. En el Cuadro 9 se expone esta observación general para el caso de Rwanda. Incluso en un país tan pequeño, la FAO llevó a cabo un total de 117 proyectos nacionales (de los que 46 eran proyectos de Telefood) durante el decenio pasado. Además, la base de datos sobre proyectos muestra que la FAO ejecutó 37 proyectos regionales o interregionales de pertinencia para Rwanda.
166. Una segunda observación tras examinar los datos sobre proyectos para el país objeto de estudio fue que la proporción de proyectos centrados en las políticas era pequeña en comparación con la totalidad de proyectos. En el caso de Rwanda, un 5 % de los proyectos nacionales podrían clasificarse como proyectos de especial atención a la elaboración de políticas, estrategias o leyes agrícolas o de seguridad alimentaria generales, y otro 5 % como proyectos centrados en políticas, estrategias o leyes subsectoriales. En el caso de proyectos regionales o interregionales, la proporción era más elevada, pero en este grupo figuran proyectos como el apoyo a la Secretaría de la NEPAD, que no reviste importancia directa para Rwanda. Aparte de los proyectos de Telefood, el mayor número de proyectos sigue centrándose en las tecnologías agrícolas o en prácticas de ordenación de los recursos naturales. Los proyectos de Telefood, que son de poca envergadura pero que también requieren capacidad de gestión, se centran también en algunos aspectos de la producción agrícola (como por ejemplo el cultivo de hongos o la cría de cabras).
167. Sin duda, la proporción en el número de proyectos y la proporción de la financiación no son los únicos indicadores pertinentes de la importancia que la FAO asigna a su labor normativa en los países. Más adelante se examinan otros indicadores. Sin embargo, los datos sobre proyectos siguen indicando que sería necesario realizar un cambio importante en la actual cartera de proyectos en los países de la FAO a fin de aplicar la recomendación de la EEI para que la asistencia a los países se centre más en la labor normativa y el desarrollo de la capacidad, y no en el apoyo a las tecnologías de producción. El gran número de proyectos que ejecuta la FAO a nivel nacional indica una dispersión importante de las actividades y esfuerzos, lo que da a entender que la FAO podría lograr una repercusión mayor si utiliza un enfoque más consolidado y centrado en las políticas para su labor a nivel de los países.

Cuadro 9: Tipo de proyectos de la FAO en Rwanda (2000-2011)

Tipo de proyecto	Proyectos nacionales			Proyectos regionales o interregionales		
	Cantidad	% de proyectos	Promedio	Cantidad	% de proyectos	Promedio
Políticas, estrategias o leyes agrícolas y de seguridad alimentaria generales	6	5 %	140 952	12	32 %	1 225 177
Políticas, estrategias o leyes subsectoriales	6	5 %	58 899	3	8 %	1 896 152
Proyecto de emergencia o posterior a situaciones de emergencia	16	14 %	486 612	1	3 %	1 259 999
Lucha contra las enfermedades del ganado o los cultivos	6	5 %	175 906	9	24 %	2 426 210
Proyecto con especial atención a la tecnología agrícola o la ordenación de los recursos naturales	17	15 %	276 697	5	14 %	2 917 166
Proyecto con especial atención a la seguridad alimentaria en los hogares	5	4 %	176 917	4	11 %	2 438 339
Desarrollo institucional (comercialización, extensión, etc.)	8	7 %	203 518	2	5 %	139 265
Proyecto conjunto de las Naciones Unidas	1	1 %	758 000	1	3 %	260 563
PCT - sin especificar	6	5 %	54 712			
Proyecto de TeleFood	46	39 %	4 560			
Total	117	100 %	158 572	37	100 %	1 847 696

Nota: *La financiación corresponde a todo el proyecto regional o interregional, no a la cantidad gastada para Rwanda o en este país

Fuente: Recopilación del equipo teniendo en cuenta los datos del FPMIS.

Escasa atención a la dimensión normativa de los proyectos técnicos y de emergencias

168. Si se tiene en consideración que una gran proporción de la cartera de proyectos se dedica a proyectos orientados a las tecnologías, cabe preguntarse en qué medida la FAO utiliza estos proyectos para abordar cuestiones en materia de políticas, o el “entorno favorable” en relación con estas tecnologías. Es cierto que hay casos destacados en los que se aprovechó el trabajo sobre proyectos para ganarse la confianza de los gobiernos, lo que posteriormente se utilizó para dirigir importantes cambios en las políticas con efectos de gran alcance. La supresión de las subvenciones a los plaguicidas en Indonesia en relación con la promoción de la FAO del manejo integrado de plagas (MIP) constituye un ejemplo excelente, aunque se produjo antes de este período de examen. En la evaluación se observó asimismo que los oficiales técnicos de la FAO solían insistir en que no tenían ninguna relación con las cuestiones en materia de políticas y, sin embargo, al describir sus actividades resultaba evidente que la mayor parte de su trabajo pretende incidir directamente en las políticas⁴². Muchos oficiales técnicos convinieron en que necesitarían

⁴² Un ejemplo de ello lo constituye un oficial regional de acuicultura que señaló que no trabajaba en cuestiones de políticas, pero que tras un análisis posterior concluyó que la mayor parte de su labor estaba relacionada con obtener que los países abordaran las políticas tanto nacionales como regionales.

asistencia para posibilitar que su asistencia técnica se transformara en un apoyo eficaz para las políticas y una mejor conciencia sobre el impacto⁴³.

169. A pesar de algunos buenos resultados, el equipo observó durante sus visitas a los países que solía haber una “desconexión” entre la labor normativa y el trabajo de proyectos de índole técnica. De hecho, durante las visitas a los países, el equipo observó que no existe ninguna estrategia según la cual el trabajo en proyectos se vincule *sistemáticamente* a los procesos normativos a fin de lograr dichos efectos. Con frecuencia, los proyectos técnicos se aplican sin realizar ningún análisis previo del ámbito de políticas o los procesos normativos a los que podrían estar vinculados. Por ejemplo, el equipo no pudo encontrar que los proyectos sigan un procedimiento normalizado para llevar a cabo un análisis del “entorno propicio” y de los retos institucionales y de gobernanza que determinarían la capacidad del gobierno para mejorar aquello que se promueve en los proyectos de la FAO. Un ejemplo es la aplicación de un manejo integrado de plagas de alcance regional en Siria. El proyecto se basó firmemente en el servicio de extensión del sector público para aplicar sus actividades de proyecto, como por ejemplo la promoción de escuelas de campo de agricultores, con la expectativa de que este tipo de actividades continuasen una vez finalizado el proyecto. Sin embargo, el equipo no pudo hallar pruebas de que el proyecto hubiese analizado si el servicio de extensión público en Siria sería capaz de mantener estas actividades sin el apoyo del proyecto y de qué forma lo haría. Se hicieron las mismas observaciones en un proyecto a gran escala centrado en la productividad en el Sudán.
170. Se plantea la cuestión de si esta conclusión es válida también para los proyectos financiados con cargo al Programa de Cooperación Técnica (PCT). Según el Manual del PCT, estos proyectos requieren un análisis para saber si la asistencia solicitada aborda una “deficiencia o un problema técnico fundamental claramente definidos que hayan identificado los beneficiarios o los actores interesados” (aparte de cumplir otros criterios, como por ejemplo guardar relación con los resultados de la Organización). Sin embargo, es opcional y no se exige evaluar si se considera conveniente o necesaria la asistencia para las políticas y jurídica de la FAO en el contexto del proyecto del PCT que se propone. De hecho, la palabra “políticas” ni siquiera figura en el cuadro de criterios de idoneidad para proyectos del PCT⁴⁴.
171. En este contexto, el equipo de evaluación llega a la conclusión de que la labor normativa de la FAO en ámbitos técnicos se encuentra aún lejos de la recomendación de la EEI (véase *supra*) de pasar de centrar la atención en la promoción de tecnologías a centrarse en la ventaja en cuanto al entorno propicio de las políticas, las instituciones y la legislación. Este asunto se aborda en las **Recomendaciones 1 y 2**.
172. Entretanto, la ayuda humanitaria y de emergencia, así como el apoyo en situaciones posteriores a emergencias, constituyen una proporción importante de la cartera de la FAO (en general, cerca del 50 % de los proyectos de la FAO financiados por donantes pertenecen a este ámbito). Por consiguiente, también es necesario formularse la pregunta de en qué medida estos proyectos se utilizan para abordar cuestiones de carácter normativo y el entorno institucional favorable para la agricultura y la seguridad alimentaria. Las observaciones realizadas durante las visitas a los países muestran un panorama heterogéneo al respecto. Por un lado, existen ejemplos de cómo la FAO, en el proceso de suministro de semillas y otros recursos productivos, así como en el fortalecimiento de las capacidades, contribuyó a la reformulación de prioridades de la labor normativa en relación con la reducción del riesgo de catástrofes, como puede ser el caso de la

⁴³ Ello era así entre los distintos sectores y se incluían funcionarios de la Sede, las oficinas regionales y las oficinas subregionales. El grupo de políticas del Departamento de Pesca, generalmente proporciona apoyo normativo a oficiales técnicos del departamento, constituía una excepción; según se informó, en la Oficina Regional para el Cercano Oriente, la subdirección de asistencia para las políticas —antes de ser disuelta en 2008— proporcionaba apoyo normativo directo a los oficiales técnicos regionales.

⁴⁴ Véase el enlace siguiente: http://www.fao.org/tc/tcp/eligibility_en.asp

agricultura de conservación, la incorporación de grupos indígenas y otros grupos marginales en una redefinición de la tenencia, un programa de gestión de plagas más sostenible y un mejor control de las enfermedades animales transfronterizas⁴⁵. En algunos casos, los procesos de rehabilitación y reconstrucción brindaron a la FAO la oportunidad de apoyar el examen y la modernización de los marcos de políticas anteriores a la crisis, como era el caso de las políticas pesqueras de varios países después del tsunami del Océano Índico en 2004. Por otro lado, el equipo también se encontró con la preocupación de los responsables de la formulación de políticas y las partes interesadas, por ejemplo en el Sudán, ante el hecho de que el enfoque de la FAO para distribuir insumos y servicios pecuarios gratuitamente ponía en peligro los esfuerzos para crear sistemas de suministro sostenibles. En Bangladesh, el equipo observó que varios años después de producirse una emergencia (inundaciones), un proyecto para situaciones posteriores a emergencias distribuyó monocultivadoras e insumos para estanques piscícolas a agricultores que no pertenecían a los grupos destinatarios especialmente vulnerables o afectados. Estas observaciones sugieren que, de manera análoga al caso de los proyectos técnicos, puede estar justificada una atención más *sistemática* a las preocupaciones en materia de políticas.

Una visibilidad y un papel limitados en el diálogo sobre las políticas agrícolas de los países

173. Organizaciones para el desarrollo y partes interesadas en los países visitados reconocían con claridad la estrecha relación de la FAO con los ministerios de agricultura, pero muchos de los asociados para el desarrollo entrevistados opinaban que la FAO actuaba con bastante discreción y no colaboraba de forma suficiente con ellos y con otras partes interesadas en el diálogo sobre políticas agrícolas nacionales. Esto se daba a entender en expresiones como la FAO “trabaja entre bastidores con el Ministerio”, “la FAO no participa activamente en los grupos de coordinación de donantes”, la FAO es “invisible”, “no es el referente”, “no se percibe la presencia de la FAO”. Los Representantes de la FAO consideraban que este tipo de críticas era consecuencia de sus esfuerzos por mantener a los gobiernos en un lugar preferente y desempeñar una función de apoyo en vez de promoverse a sí mismos y adquirir mayor visibilidad como agentes de las políticas. Lamentablemente, muchos de los asociados para el desarrollo que se entrevistaron parecían no ver este dilema.
174. Además, la falta de un perfil propio de la FAO en la formulación de políticas puede deberse no solo al compromiso de la Organización de mantener a los gobiernos en un lugar preferente, sino también a la falta de énfasis y capacidad de las actividades de relaciones públicas⁴⁶. Algunos entrevistados observaron que la FAO no parece crear incentivos sólidos para que su personal trabaje a nivel de los países a fin de establecer redes con otros asociados. El hecho de que normalmente la FAO solo tenga un funcionario internacional, el Representante de la FAO en el país, también contribuye a este problema. No obstante, si se tiene en cuenta que la FAO invierte recursos en disponer de una oficina nacional de alto nivel (con un representante de rango diplomático) en casi todos los países en desarrollo, la expectativa de que la FAO desempeñe un papel más destacado en el diálogo sobre las políticas agrícolas parece estar debidamente justificada.

Limitaciones en la capacidad de la FAO para movilizar financiación

175. La influencia real de la FAO en la toma de decisiones políticas también se ve limitada por el hecho de que la Organización, que no es un organismo de financiación, no sea capaz de poner

⁴⁵ Por ejemplo, los trabajos en respuesta a situaciones de emergencia han mostrado la necesidad de descentralización (Uganda/Tanzanía), de reducción de las subvenciones a insumos de alta tecnología y de inversiones en tecnologías más adecuadas. La FAO ha fomentado la agricultura de conservación en sus programas de emergencia en Zimbabwe, Uganda, Tanzania y otros países.

⁴⁶ Un encuestado mencionó que los órganos rectores de la FAO no quieren asignar un presupuesto suficiente para el tipo de actividades de relaciones públicas, como es la práctica acertada del PMA.

mucho “dinero sobre la mesa”. En los países en los que la financiación de los donantes supone una gran parte de los presupuestos gubernamentales (como es el caso de muchos países africanos), los entrevistados señalaron que los gobiernos tienden a escuchar a los donantes que ofrecen cantidades importantes de fondos, aun cuando su confianza en dichos donantes es limitada. Reflejo de ello es el hecho de los grupos de coordinación de donantes en los países visitados para esta evaluación estaban presididos por el Banco Mundial, la USAID, la UE y otros donantes, mientras que el Representante de la FAO solía ser únicamente uno de los participantes.

176. Aunque la FAO no aporta muchos fondos propios, se plantea la cuestión de cuál es la “función de movilización” que desempeña la FAO en relación con los fondos agrícolas de otros organismos. Sin duda, el Centro de Inversiones (TCI) cumple un importante papel a la hora de influir en cómo se gastan los fondos agrícolas de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, la labor en materia de políticas que realiza el TCI en este contexto no siempre se reconoce o es “visible” como una contribución de la FAO a los diálogos de políticas nacionales. Cabe asimismo destacar en este contexto que el TCI afronta desafíos para poder aprovechar los conocimientos especializados del personal en las unidades técnicas y de políticas de la FAO y, por tanto, se vale en gran medida de consultores externos. Como destacó una de las personas encuestadas, el personal de la FAO no parece reconocer que sus repercusiones en materia de políticas serían mucho mayores si ofreciesen sus conocimientos especializados a través del TCI a los programas agrícolas en gran escala financiados por las instituciones financieras internacionales, en vez de llevar a cabo sus proyectos “exclusivos” propios de menor envergadura.
177. Las pruebas recogidas para esta evaluación también suscitan la preocupación sobre el planteamiento de las unidades de políticas ajenas al TCI para prestar asistencia a los ministerios de agricultura en la elaboración de propuestas de inversión que se basan en la presunción de que o bien los propios gobiernos, o bien las organizaciones donantes podrían en última instancia financiarlas. Los “proyectos financiables” desarrollados en la etapa inicial del proceso del CAADP son un ejemplo de este planteamiento, que no favoreció a la reputación de la FAO. De igual forma, las estrategias y programas nacionales de seguridad alimentaria que se elaboraron con el apoyo del TCFS comprenden planes detallados de las inversiones que se van a realizar, pero es discutible si este esfuerzo por obtener fondos constituye realmente el enfoque más alentador que podría utilizar la FAO para promover la seguridad alimentaria en los Estados Miembros⁴⁷. Como se indica más adelante, podría estar justificada la realización de un análisis más exhaustivo de los obstáculos en materia de políticas y de una *estrategia más orientada a las repercusiones*. Además, como se analiza a continuación con mayor profundidad, las estrategias de seguridad alimentaria han sido y siguen siendo elaboradas paralelamente a las estrategias de desarrollo agrícola generales y a los planes de inversión preparados en el marco del proceso del CAADP. La elaboración de planes de inversiones nacionales con arreglo al CAADP significa sin duda que tienen mejores perspectivas de obtener financiación que antes debido a la coordinación bastante sólida de los asociados para el desarrollo en el proceso del CAADP (véase el anexo 4). Las visitas a los países mostraron que el apoyo del TCI a la elaboración de estos planes de inversión era sumamente valorada. No obstante, fue la creación del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria (GAFSP) después de la crisis de los precios de los alimentos de 2008 la que ayudó a cumplir las expectativas de financiación de los países involucrados, pero sigue sin estar claro en qué medida dichas expectativas se podrán cumplir en el futuro.

⁴⁷ En una nota explicativa proporcionada por el TCFS se indica lo siguiente: “Durante un período de 14 años (1994-2008), la fase experimental del PESA brindó asistencia a 106 países y ayudó a recaudar 890 millones de USD —más de la mitad de esta suma se derivaba de los presupuestos de los países en desarrollo y menos del 10 % del Programa ordinario de la FAO (incluido el PCT)”. Esto corresponde a una cantidad media de 600 000 USD por país al año, pero no está claro en qué medida estos recursos pueden atribuirse plenamente a la elaboración de los programas de seguridad alimentaria. Además, parece que transcurre cierto tiempo entre la elaboración de una estrategia y su aprobación o aplicación. La mayoría de las estrategias proporcionadas por el TCFS que se clasificaron de “formuladas y en proceso de examen” en 2011 tenían fecha de entre 2006 y 2008.

Escasa labor analítica específica de cada país

178. La asistencia de alta calidad para las políticas a nivel nacional debe basarse en un análisis exhaustivo del sector agrícola del país que se esté examinando. Los debates mantenidos para esta evaluación indican que el Departamento Económico y Social (ES) reconoce claramente la necesidad de llevar a cabo estos análisis para el asesoramiento sobre políticas pero, de todos modos, parece haber opiniones bastante diversas dentro de la FAO en relación con el tipo de análisis que se necesita para apoyar la labor normativa, y el mandato de la FAO en este respecto. Las visitas a los países indican que, al parecer, la FAO tiene una capacidad o incentivos limitados para realizar estos análisis (incluso en lugares en los que tiene proyectos orientados a las políticas con financiación externa, como en el Sudán), o utiliza los análisis existentes realizados por otras organizaciones. Las visitas a los países y la encuesta a los Representantes de la FAO señalan también que no hay un entendimiento común sobre lo que debe considerarse la labor de investigación o analítica que pueda apoyar las actividades normativas. En la encuesta a los Representantes de la FAO, el 74 % de los encuestados respondieron afirmativamente a la pregunta siguiente: “¿La FAO elaboró o encargó la realización de documentos de investigación o análisis como parte de esta actividad de apoyo a las políticas?”. No obstante, el tipo de documentos señalados como ejemplos de estos “documentos de investigación o análisis” eran en muchas ocasiones algunos documentos de estrategias o políticas e informes de consultoría existentes con un contenido analítico limitado o nulo. En el Cuadro 10 se muestran las fuentes de los actuales documentos de investigación y análisis que, según la encuesta, se utilizaron para orientar la asistencia para las políticas a nivel nacional.

Cuadro 10: Fuente de los documentos de investigación y análisis existentes que utilizó la FAO para brindar asistencia normativa a nivel nacional

	Porcentaje (n=38)
Gobierno	31,6
Universidades / organizaciones de investigación locales	47,4
FAO	5,3
Organizaciones de investigación internacionales	2,6
Otras organizaciones internacionales, por ejemplo otras organizaciones de las Naciones Unidas	13,2
Total	100,0

Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas en los países

179. En casi la mitad de los casos, la FAO se valió de universidades y organizaciones de investigación locales, lo que refleja un esfuerzo importante y beneficioso por utilizar conocimientos especializados locales. Sin embargo, el cuadro también indica que la FAO apenas actúa como intermediaria para poner a disposición los conocimientos especializados internacionales, incluso en países donde que se dispone de un importante volumen de investigación y análisis elaborado por organizaciones internacionales.

180. Los países que tienen proyectos de políticas específicos pueden considerarse un caso especial, pero incluso en esos casos, se observaron limitaciones. En el caso de Bangladesh, la FAO se centró en ayudar a las ONG y organizaciones de investigación locales para llevar a cabo investigaciones empíricas. Esto se consideró claramente como desarrollo de la capacidad, y la calidad de los productos creados con arreglo a estas disposiciones fue bastante desigual. Además, en el proyecto se brindó en gran medida asesoramiento a corto plazo, que era solicitado y apreciado por el ministerio. En el proyecto no se recopilaron datos empíricos a gran escala ni se realizó un análisis a más largo plazo, pese a contar con buena financiación. Hasta qué punto la

FAO debería trabajar en este tipo de investigaciones sobre políticas es un asunto que requiere examinarse con mayor detenimiento. El caso del creciente número de programas de apoyo a estrategias nacionales del IFPRI indica que, al menos, hay un interés notable por parte de los donantes en financiar actividades de asesoramiento para las políticas que guardan relación con este tipo de investigación normativa.

181. En el Sudán del Sur, el Programa de capacitación institucional del Sudán: información sobre la seguridad alimentaria para la acción (SIFSIA) de la FAO estableció la Secretaría técnica de seguridad alimentaria en la Oficina de Estadística, que difunde ampliamente los datos de las evaluaciones de cultivos a través de boletines, un sitio web y boletines electrónicos. Aunque las partes interesadas valoran este servicio, el equipo no pudo encontrar pruebas de que la FAO utilizase estos datos para los análisis económicos, como por ejemplo análisis de productividad o análisis de mercado, aun cuando esta tiene también un proyecto centrado en la productividad en el Sudán. En muchos de los países visitados, la FAO participaba en la elaboración de políticas y estrategias subsectoriales (por ejemplo, sobre el sector forestal o ganadero), pero estas actividades no solían incluir un análisis económico de las diferentes opciones de políticas. Puede haber un doble motivo para esta falta de atención hacia la elaboración de análisis económicos más preliminares. Las entrevistas con funcionarios gubernamentales indican que este tipo de análisis (véase *supra*) no gozan de demasiado reconocimiento por parte de los gobiernos, lo que podría estar relacionado con la escasa capacidad de las unidades de políticas en los ministerios de agricultura. Por ejemplo, algunos ministerios de países de bajos ingresos no tienen economistas agrícolas con el tipo de formación necesario para absorber esta clase de trabajo. Sin embargo, la falta de atención dentro de la FAO a este tipo de labor analítica, unido a una capacidad limitada, también puede contribuir al problema.

182. En conversaciones con la División TCS, se informó al equipo de que la FAO había realizado anteriormente exámenes exhaustivos de políticas del sector agrícola, pero esta división de la FAO no contaba ya con esa capacidad. Se señaló asimismo que otras organizaciones habían desistido o reducido notablemente sus esfuerzos a este respecto⁴⁸. Con ello como telón de fondo, se plantea la cuestión de por qué la FAO —como organización portadora de saberes— dedica tanto esfuerzo a elaborar estrategias de seguridad alimentaria y planes de financiación nacionales, mientras que la labor de análisis que sería necesaria para elaborar estrategias eficaces y orientadas hacia los resultados no se realiza. Este asunto se aborda en las **Recomendaciones 1 y 2**.

Dependencia de enfoques “de talla única”

183. Como se indica anteriormente, algunos proyectos de la FAO en los países se centran la elaboración de políticas subsectoriales. Aunque no influyen de manera importante en la cartera global de proyectos, constituyen la mayor parte de las actividades normativas que en la encuesta a los Representantes de la FAO se identificaron como especialmente pertinentes (véase *supra*). Algunos ejemplos de estas actividades son la elaboración o actualización de una política forestal nacional, una política relativa al desarrollo acuícola o una política sobre plaguicidas. Los funcionarios públicos encuestados de los países visitados subrayaron en muchas ocasiones que la FAO desempeñaba una importante función en la introducción de nuevos conceptos a través de estas políticas subsectoriales, como por ejemplo enfoques basados en la comunidad para la ordenación forestal en el Sudán. Se observó asimismo que la FAO podía favorecer la participación de las partes interesadas en estos procesos de políticas y concienciar a los ministerios sectoriales con una escasa historia de participación de partes interesadas acerca del valor de este enfoque.

⁴⁸ El Departamento ES indicó que podrían organizar estos exámenes si hubiese financiación disponible, pero en los últimos años, sus esfuerzos se han centrado en reconstruir el liderazgo de la FAO en los debates sobre políticas mundiales haciendo especial hincapié en su excelente labor normativa mundial.

184. Sin embargo, el equipo de evaluación también advirtió que en la elaboración de estas políticas subsectoriales solía predominar la promoción de “mejores prácticas” o principios bastante normalizados y apenas se incluía un *análisis económico, institucional o social de opciones de políticas diferentes*, lo que daría cabida al establecimiento de prioridades. De igual modo, apenas se abordaron los retos de gobernanza de la aplicación de las políticas bien intencionadas previstas en estos documentos de políticas o estrategias. En este sentido, la labor política en los ámbitos técnicos refleja las limitaciones observadas en cuanto a la labor general sobre políticas a nivel nacional.

5.1.3.2 Razones subyacentes de los problemas de rendimiento a nivel nacional

185. En esta sección se definen algunas de las razones de fondo de los problemas de rendimiento de la FAO en el ámbito nacional, que se detectaron durante las visitas a los países. Algunos problemas guardan relación con la *demanda* en cuanto a la labor sobre políticas a nivel nacional, mientras que otros se refieren a la capacidad de *respuesta* de la FAO.

Problemas relacionados con la demanda de labor normativa de la FAO a nivel nacional

186. Aunque las entrevistas al personal en la Sede mostraron una demanda uniformemente alta en cuanto a la labor de la FAO en materia de políticas a nivel nacional, las visitas a los países señalan que la demanda de esta labor parece variar considerablemente entre los distintos países, así como entre diferentes grupos dentro de un mismo país. El caso de la India sirve de ejemplo de ello (véase el Recuadro 3). Algunos funcionarios públicos de la India subrayaron que la formulación de políticas compete al gobierno y que, aunque aprecian la asistencia técnica de la FAO, no quieren que se involucre en los temas delicados de políticas. En Bangladesh, donde la FAO lleva a cabo un proyecto de políticas a gran escala con un equipo internacional, había una fuerte demanda de asesoramiento a corto plazo sobre cuestiones del día a día de este proyecto (por ejemplo, si el gobierno debía adquirir cereales a un determinado precio en las próximas horas). Los funcionarios gubernamentales de Liberia y Lesotho y asociaciones de agricultores independientes de Benin querían que la FAO facilitara una colaboración más estrecha de estos en el proceso de formulación de políticas. En Malawi, las autoridades nacionales tenían interés en que la FAO les proporcionara apoyo a través del personal o de consultores para elaborar políticas y alentar a su adopción mediante sensibilización y apoyo de alto nivel. En Rwanda, el gobierno demandó asimismo asesoramiento sobre las políticas de alta calidad, pero criticó cierto apoyo proporcionado recientemente, basándose en que la labor en el ámbito de las políticas llevada a cabo por consultores de la FAO presentaba una calidad bastante dispar. Por otro lado, los funcionarios públicos entrevistados en el Sudán del Sur subrayaron la necesidad de infraestructuras e insumos físicos, en lugar de asesoramiento sobre políticas, y presentaron una extensa lista de prioridades de inversión en las que la FAO debería participar, como por ejemplo laboratorios, centros de extensión, estaciones meteorológicas, etc. Se mostraron críticos ante cualquier reorientación del hincapié hacia el asesoramiento en materia de políticas y querían más bien a “la FAO que una vez conocimos” como una organización que, por ejemplo, reforzaba el sistema de investigación agrícola. En Kirguistán, los funcionarios del gobierno manifestaron su descontento respecto al hecho de que los organismos de desarrollo “siempre quieren que cambiemos nuestras leyes” antes de invertir en proyectos, lo que el gobierno consideraba de mayor prioridad.

Recuadro 3: Expectativas contrapuestas sobre el papel de la FAO en materia de políticas: el ejemplo de la India

El estudio de país realizado en la India ilustra el dilema que afronta la FAO debido a las expectativas escasamente compatibles del gobierno y de las distintas partes interesadas sobre el papel de la FAO en el ámbito de las políticas.

Gobierno: Los representantes entrevistados de varios ministerios y departamentos encargados de la agricultura, la ganadería, el sector forestal, la pesca y las aguas y el riego manifestaron expectativas bastante distintas sobre el papel de la FAO. Algunos subrayaron que la formulación de políticas es una tarea soberana de cada país, en la que ninguna organización internacional debería involucrarse. Solo se aceptaría la prestación de asesoramiento técnico. Otros destacaron que la FAO debería trabajar principalmente a nivel regional, ya que la India tenía capacidad suficiente para ocuparse de sus asuntos nacionales en materia de políticas. Se opinó también que la FAO debería aportar conocimientos especializados de alcance mundial sobre las cuestiones normativas, al mismo tiempo que se la criticó por no ser capaz de involucrar a los mejores expertos internacionales sobre un tema específico. Al preguntar en qué medida la FAO debería colaborar con otras partes interesadas como la sociedad civil, el sector privado y el parlamento, algunos encuestados consideraban firmemente que la FAO solo debía trabajar con el gobierno —la FAO no debía desempeñar un papel visible propio, sino ser como “el azúcar en el té”.

Sociedad civil y sector privado: Los representantes entrevistados de ambos grupos pusieron de relieve que la FAO se mostraba abierta y accesible con ellos, y los dos tenían interesantes ejemplos de colaboración con la Organización. Al mismo tiempo, ambos grupos subrayaron que estos casos de cooperación fueron limitados y el resultado de una interacción casual. Consideraban que la FAO debía hacer más por colaborar con ellos de manera más frecuente y sistemática.

Organismos donantes: Algunos entrevistados de este grupo tenían la convicción de que la FAO no desempeñaba un papel suficientemente activo a la hora de coordinar a los donantes con una visión estratégica de participación en el diálogo sobre las políticas con el gobierno sobre las cuestiones normativas de importancia. Los donantes reconocieron el hecho de que el gobierno confiaba en la FAO. Sin embargo, también había ejemplos en los que, al parecer, los donantes querían que se aprovechara dicha confianza para impulsar cuestiones de políticas que consideraban importantes y criticaban a la FAO por no asumir esta función.

Instituciones académicas: Los entrevistados en este grupo reconocían el papel de la FAO para incorporar expertos mundiales en cuestiones de políticas. Al mismo tiempo, criticaban que dichos expertos no fuesen innovadores ni conociesen lo suficiente la situación de la India como para ser de ayuda.

187. Se observó también que la demanda de actividades en el ámbito de las políticas, por ejemplo, la elaboración de una estrategia concreta, solía estar generada por los donantes y no por el gobierno, ya que estos querían estas estrategias como requisito previo para la financiación de proyectos. Esto puede ayudar a explicar el especial hincapié en la preparación de determinados documentos normativos como principales actividades materia de políticas indicadas en la Figura 11 más arriba. La FAO podía entonces ayudar a los gobiernos a satisfacer esta demanda enviando un consultor sobre el terreno, pero la participación del gobierno en estos mecanismos solía parecer dudosa y la repercusión real sobre las políticas de este tipo de labor normativa podría ser escasa. La demanda de estrategias o políticas nacionales de seguridad alimentaria parecía provenir en muchas ocasiones de la propia FAO y, como se analiza con más detenimiento a continuación, las iniciativas para formular estas políticas se promovían también paralelamente a la formulación de estrategias o políticas agrícolas generales, lo que generaba un importante solapamiento.

188. Como se ha analizado más arriba, con arreglo al nuevo enfoque de programación por países, la FAO debería ser más sistemática al evaluar la demanda de los países de apoyo a las políticas, como parte del proceso empleado para establecer los nuevos MPP (véase también la Evaluación de la programación por países de la FAO, 2010). Hasta qué punto esto resulta eficaz depende de la capacidad de cada oficina de la FAO en el país para hacer los procesos de MPP lo más inclusivos posible⁴⁹, así como de la información facilitada para llevar a cabo la planificación⁵⁰. También depende de la rigidez con la que se vayan a respetar los MPP al impulsar la labor de la FAO en el país. Como se analizó en la evaluación de la programación por países, la medida en que la FAO responde a las peticiones especiales de los países y a las oportunidades de financiación que surgen fuera del MPP siempre será una cuestión problemática. Tal y como se menciona más arriba, el equipo de evaluación consideraba que era demasiado pronto para evaluar la utilidad del nuevo MPP a la hora de garantizar una respuesta eficaz a las necesidades (las nuevas directrices apenas se están finalizando), o la medida en que las necesidades o solicitudes de los países corresponden a “proyectos chollo” y no a un apoyo normativo coherente. Preocupa que los MPP observados no pusieran demasiado interés en el análisis para establecer las prioridades de participación. Además, parecía haber cierta reticencia a involucrar a otras partes interesadas en el proceso de elaboración de los MPP, en particular en los casos en que estos no eran necesariamente favorecidos por el gobierno (véase más adelante un mayor análisis sobre la participación de las partes interesadas).

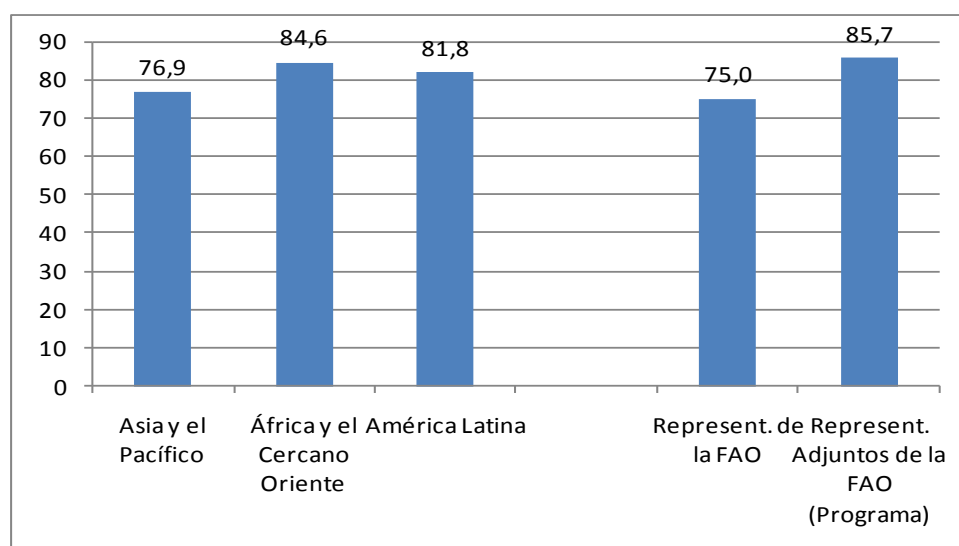
Escaso apoyo normativo a las oficinas de la FAO en los países

189. Los Representantes de la FAO deben contar con apoyo y respaldo en materia de las políticas para participar eficazmente en los diálogos sobre políticas y ofrecer un asesoramiento oportuno de alta calidad. Las visitas a los países muestran que, excepto en los casos en que la FAO tiene proyectos de políticas específicos, los Representantes de la FAO y sus equipos en los países no suelen conseguir fácilmente este asesoramiento de carácter normativo. Como se analiza con mayor detenimiento más adelante, esto se debe tanto a la capacidad limitada para el asesoramiento sobre políticas como a la falta de procedimientos de gestión que permitirían a la Organización utilizar sus escasos recursos de manera más eficaz para el asesoramiento en materia de políticas. Como se muestra en la Figura 13, el 75 % de los Representantes de la FAO y más del 85 % de los Representantes adjuntos de la FAO (Programa) opinaba que la FAO debía proporcionarle más apoyo sobre las cuestiones de carácter normativo. En particular, los Representantes de la FAO que no han trabajado anteriormente en la Organización (un 70 % de los Representantes de la FAO que contestaron la encuesta, tal y como se indica más arriba) tienen dificultades para obtener información de la Sede o de las oficinas descentralizadas, si carecen de redes de contactos personales.

⁴⁹ Por ejemplo, si se deja la pesca al margen del proceso, y en la todavía hipotética situación de que la FAO se vuelva excesivamente estricta y exija que todos los proyectos estén dentro del MPP, esto podría plantear un problema. No obstante, las entrevistas con el Departamento de Pesca en Tailandia reflejaron los beneficios del proceso y mostraron que en los casos en que se incluyen estos otros departamentos, se contribuye tanto a una mayor cooperación entre sectores dentro del país como a una mejor comprensión de la importancia de un enfoque más general para la FAO y el país.

⁵⁰ Este hecho subraya la importancia de la gestión de conocimientos y de que se garantice que los participantes están debidamente informados para poder articular y priorizar las preocupaciones, teniendo en cuenta las experiencias adquiridas en otros países y las actuales preocupaciones de alcance mundial.

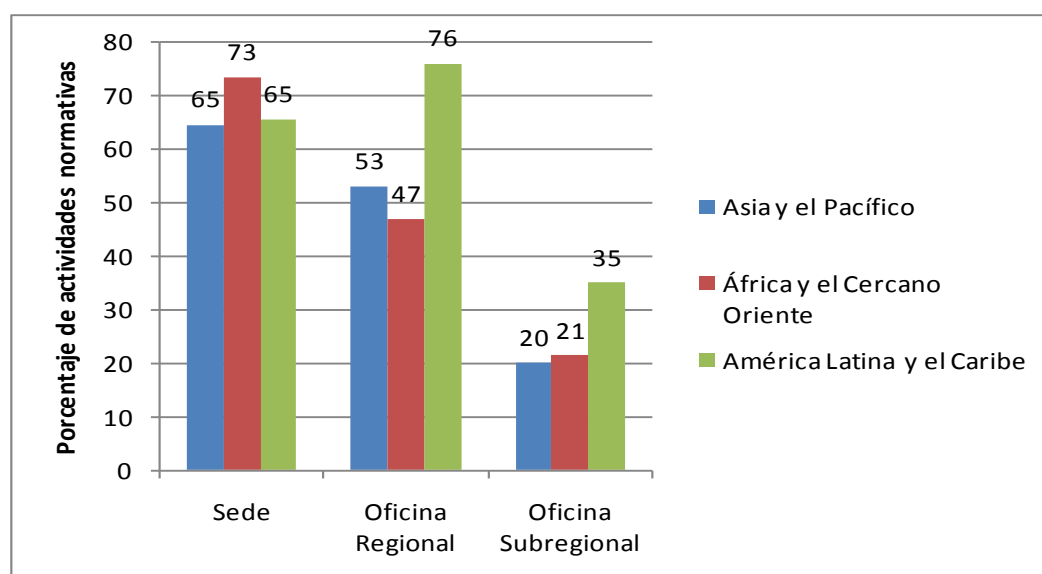
Figura 13: Porcentaje de Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO (Programa) que consideran que la Organización debería proporcionarles más apoyo en cuestiones de carácter normativo



Encuesta a Representantes de la FAO y a Representantes adjuntos de la FAO, 2011

190. Se preguntó luego a los encuestados si recibían apoyo para las políticas desde la Sede, las oficinas regionales y las oficinas subregionales. Los resultados se muestran en la Figura 14. Las cifras indican que solo un 20 % de las actividades normativas en África, clasificadas por los encuestados como las más importantes, recibían apoyo para las políticas de las oficinas subregionales. En América Latina, la cifra correspondiente era del 35 %. Esta cifra tan baja podría explicarse con el concepto de que los oficiales de políticas a ese nivel solo deberían desempeñar una función de “primer punto de contacto”. No obstante, el proceso de descentralización asignaba ciertamente a las oficinas subregionales un papel más importante de apoyo para las políticas al situar a los oficiales de políticas a ese nivel. No sería una utilización prudente de los recursos asignarles solo la tarea de “canalizar” las solicitudes de asistencia hacia niveles superiores.

Figura 14: Porcentaje de actividades normativas importantes que reciben apoyo desde la Sede, las oficinas regionales y las oficinas subregionales, por región



Nota: Las cifras para la Oficina subregional se refieren solo a actividades normativas en el Pacífico, ya que no hay oficinas subregionales para Asia

Fuente: Encuesta a Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011

191. El equipo de evaluación observó que en las regiones y subregiones se esperaba que los oficiales de políticas prestaran apoyo a demasiados países y, como se analizará con más detalle a continuación, también se les pedía que dedicaran tiempo y recursos a apoyar las prioridades de la Administración superior en la región y en la Sede, por lo que resultaba complicado planificar con eficacia sus programas de trabajo⁵¹. El apoyo normativo proporcionado a cada país parecía depender más de la eficacia del Representante de la FAO, los contactos personales de este para conseguir apoyo interno y la capacidad de obtener, o aprovechar, fondos extrapresupuestarios.
192. La evaluación no encontró una estrategia coherente en cuanto a la forma en que los oficiales de políticas sobre el terreno colaboran en las peticiones de las instituciones regionales y los países, determinan la gama de cuestiones o establecen prioridades en su programa de trabajo. Al parecer, los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas opinaban que su papel se centraba principalmente en temas de seguridad alimentaria y no consideraban que su función fuese proporcionar a los oficiales técnicos regionales o subregionales apoyo normativo analítico o de otro tipo. Aunque cada vez hay más retórica sobre el trabajo en equipo en todas las oficinas, incluso en los casos en que se han establecido equipos estos tienden a tratar la labor de los oficiales de políticas como algo independiente de la labor de los oficiales técnicos⁵².
193. Al mismo tiempo, en general no parecía haber pruebas de que desde la Sede se proporcionase un apoyo sólido a los oficiales de políticas sobre el terreno, lo cual dependía principalmente de los contactos personales, aunque esto variaba según la oficina regional. Los talleres anuales de formación de equipos y fomento de la capacidad celebrados en Roma para los oficiales de políticas de las oficinas descentralizadas les ofrecen cierta oportunidad de ampliar su red de contactos. En relación con el apoyo para las políticas que la Sede proporciona a las oficinas en los países, este depende en gran medida de la importancia de la red de contactos personales con funcionarios de la Sede que tenga el Representante de la FAO; en los casos en que las relaciones con la Sede son limitadas, el apoyo a la labor sobre políticas será deficiente.

Escasas oportunidades de capacitación para los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO

194. La capacitación puede desempeñar un importante papel al aumentar la capacidad de los Representantes de la FAO de proporcionar asistencia para las políticas. El TCSP ha introducido un programa de capacitación de alto nivel para Representantes de la FAO y altos funcionarios gubernamentales, que sin duda constituye una iniciativa muy importante en este sentido. Sin embargo, el programa solo llega a un número limitado de Representantes de la FAO cada año. Entre los encuestados, únicamente el 11 % de los Representantes de la FAO y el 21 % de los Representantes adjuntos de la FAO señalaron que habían recibido algún tipo de formación de la FAO desde que comenzaron en su puesto. En el caso de quienes recibieron formación (1,5 semanas por término medio), los índices de satisfacción eran altos. No obstante, teniendo en cuenta que la impartición de formación y capacitación para puestos de la Administración superior es una práctica común en organizaciones del sector privado, y también cada vez más del sector público, la falta de capacitación oportuna para *todos* los nuevos Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO es sin duda motivo de preocupación.

⁵¹ Hace poco que se aplica una planificación del trabajo más sistemática y es pronto para juzgar si ayuda a que los oficiales de políticas establezcan prioridades y desarrollen estrategias de manera más eficaz. No obstante, debería ayudarles a alejarse del papel de “chico para todo” que han tenido en el pasado, elegidos por cooptación en muchas ocasiones para apoyar los cambios en las prioridades de la Administración superior en la Sede.

⁵² Esto queda especialmente de manifiesto en la estructura de los equipos de la oficina de Asia.

El desafío de afrontar cuestiones delicadas en materia de políticas

195. La estrecha relación de las oficinas de la FAO en los países con los ministerios de agricultura parece dificultar que la FAO aborde cuestiones que podrían percibirse como delicadas para el gobierno. Los ministerios de agricultura suelen tener fuertes incentivos políticos para impulsar políticas que no favorecen necesariamente a los pobres, como por ejemplo la distribución de tractores en la República Democrática del Congo o de motocultivadoras en Bangladesh o la concesión de subvenciones a los insumos sin beneficiarios determinados en la India. La información recopilada en los países indica que los gobiernos nacionales no quieren necesariamente que la FAO adopte una postura respecto a dichas políticas. Además, a los gobiernos de los países no les gusta que la FAO se ponga del lado de los organismos donantes sobre estos temas. Como se señaló antes, un funcionario público de un país africano criticó el hecho de que el Representante de la FAO formulara preguntas reprobatorias sobre una propuesta gubernamental en una reunión del grupo de coordinación de donantes.

Dificultades para establecer vínculos con todo el rango de ministerios pertinentes para la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola

196. En muchos países, las responsabilidades de la producción de cultivos, los recursos animales, la nutrición, la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos, la pesca, el sector forestal, el riego, el comercio agrícola y otros temas comprendidos en el mandato de la FAO se localizan en diferentes ministerios. Aunque el equipo de evaluación observó que la FAO colabora habitualmente con toda la gama de ministerios, había críticas acerca de que la FAO tendía a centrarse en el ministerio de agricultura. Seguía estando poco claro en qué medida eran los propios procedimientos de los gobiernos hospedantes, así como los propios procedimientos de la FAO, los que constituían un obstáculo. Además, la FAO parecía tener un acceso bastante limitado a los ministerios encargados de las finanzas, la economía y la planificación, a pesar de la importante función que estos desempeñan para la formulación de las políticas agrícolas como parte de las políticas económicas generales, en particular la asignación presupuestaria para la agricultura. La encuesta indicó que el ministerio encargado de la planificación económica o las finanzas participaba de forma principal en menos del 5 % de las actividades normativas determinadas como importantes por los encuestados. Además, el Departamento de Ordenación de Recursos Naturales y Medio Ambiente señaló que los Representantes de la FAO normalmente tienen dificultades para incluir las cuestiones relativas a las tierras en los marcos de programación por países, ya que es un ministerio distinto al de agricultura el que se ocupa de la tenencia de la tierra.

Desafíos para influir en el programa de políticas a través de la colaboración con organizaciones de las Naciones Unidas

197. El problema de establecer vínculos con otros ministerios distintos al de agricultura también tuvo repercusiones a nivel intergubernamental. Por ejemplo, la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas se mostró sumamente crítica con el objetivo normativo de la NEPAD de asignar el 10 % de su presupuesto a la agricultura y cree que fue la FAO quien lo promovió (aunque se trataba de una declaración de la Unión Africana). La CEPA considera que la asignación presupuestaria corresponde a los ministros de finanzas, a los que esta convoca. Según estos, el objetivo del 10 % no reconocía los principios de asignación presupuestaria e ignoraba la importante labor de análisis que la CEPA había llevado a cabo en relación con dichos principios. La CEPA opinaba que la FAO podía haber evitado este problema mediante el establecimiento de una coordinación más estrecha. Más en general, la FAO podría abordar su problema de colaboración con otros ministerios distintos al de agricultura mediante una participación más firme en los denominados mecanismos de coordinación regional en los que intervienen los organismos de las Naciones Unidas y las Comisiones Económicas Regionales.

198. A nivel nacional, también se avanza hacia una programación conjunta de todos los organismos de las Naciones Unidas. Las visitas a los países indican que la FAO podría promover su programa de políticas informando de forma más intensiva al Coordinador Residente de las Naciones Unidas sobre los asuntos relacionados con las políticas agrícolas y colaborando más estrechamente con los organismos cuyo mandato guarde relación con el de la FAO (por ejemplo, el PMA sobre seguridad alimentaria, la OIT sobre empleo rural, el PNUD sobre la potenciación del papel de la mujer y el desarrollo de la capacidad, el PNUD y el PNUMA sobre cuestiones medioambientales). Hasta el momento, la FAO parece afrontar desafíos en este sentido. Por ejemplo, la agricultura no ocupaba un lugar destacado en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD, 2008-2012) para Rwanda, pese a la función destacada que la agricultura debe desempeñar para el desarrollo de este país. La capacidad del Representante de la FAO para participar en los diálogos de políticas anteriormente indicados parece ser también un obstáculo en este sentido.

Limitaciones para el establecimiento de vínculos con partes interesadas externas a los gobiernos

199. Las visitas a los países indican que la FAO, en su labor normativa, establece vínculos con una gran variedad de partes interesadas, en particular ONG y organizaciones del sector privado. En el 97 % de las iniciativas sobre políticas determinadas como las más importantes por los Representantes de la FAO y los Representantes adjuntos de la FAO, las consultas con las partes interesadas formaron parte del proceso. El número de consultas que se celebraron en el proceso de elaboración de las políticas correspondientes va de 1 a 80 (Figura 15). Puede presumirse que un parte considerable de los recursos presupuestarios antes señalados se utilizó para celebrar dichas consultas.

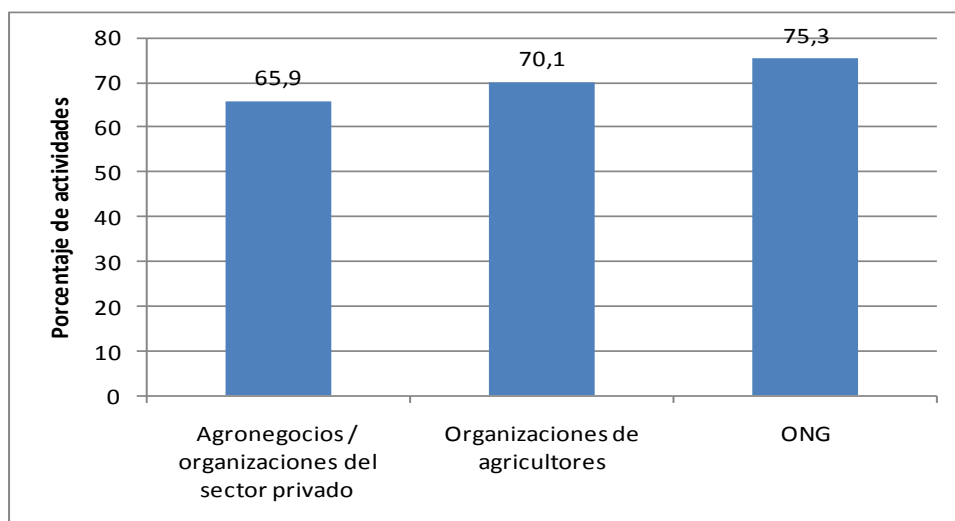
Figura 15: Número de consultas celebradas con las partes interesadas en relación con las actividades identificadas como importantes

Tipo de actividad	Promedio	N	Mín.	Máx.
Políticas subsectoriales	11,2	27	1	80
Políticas agrícolas generales, incluido el CAADP	10,1	17	1	30
Políticas o estrategias de seguridad alimentaria	13,9	22	1	80
Asesoramiento normativo sobre casos actuales	3,0	1	3	3
Documento de la FAO (MNPMP, MPP, etc.)	7,0	3	5	10
Otros	18,0	3	2	30
Total	11,8	73	1	80

Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y Representantes adjuntos de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas en los países

200. La encuesta indicó que las organizaciones en las que participan agroempresas u otras empresas del sector privado tomaron parte en las consultas celebradas para casi dos tercios de las iniciativas normativas. En el caso de organizaciones de agricultores y ONG, el porcentaje fue aún mayor (Figura 16).

Figura 16: Tipo de partes interesadas que participaron en las consultas



Fuente: Encuesta a los Representantes de la FAO y los asistentes de los Representantes de la FAO, 2011 y encuesta realizada durante las visitas en los países

201. En este sentido, la FAO puede sin duda atribuirse el mérito de promover una formulación de políticas participativa, algo que los encuestados de los gobiernos destacaron durante sus visitas a los países. La evaluación del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria también reconoció el planteamiento participativo como un punto fuerte del programa.

202. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que la estrategia tiene sus limitaciones para involucrar a las partes interesadas principalmente a través de consultas-talleres sobre documentos normativos específicos elaborados por la FAO o sus consultores. Con cierta frecuencia, el papel de las partes interesadas se ve reducido a formular observaciones sobre un documento concreto o “validarlo”. Las ONG también participaron como asociadas en la aplicación de proyectos de la FAO, pero tal y como mostró el caso de Rwanda, esta participación no se traducía necesariamente en un reconocimiento de dichas organizaciones como socias en los procesos sobre políticas. En los países visitados, parecía que el nivel de colaboración de la FAO con las organizaciones de agricultores nacionales más allá del tipo de interacción de los “talleres de validación” era bastante bajo. Por ejemplo, no parece que sea habitual que los Representantes de la FAO se reúnan regularmente con los representantes de las organizaciones nacionales de agricultores para oír sus opiniones y preocupaciones en relación con las políticas agrícolas. Algunos Representantes de la FAO realizaron esfuerzos para involucrarlos (por ejemplo, un Representante de la FAO utilizó fondos personales para apoyar a una organización de agricultores cuando le invitaron a asistir a su reunión), pero en otros casos, los gobiernos desalentaban este tipo de colaboración como delicada desde el punto de vista de político. El nivel de interacción de la FAO con los parlamentarios encargados de la agricultura también era bajo en general, posiblemente por los mismos motivos. Algunos encuestados se mostraron bastante críticos con respecto a la colaboración del tipo “talleres de validación” con las partes interesadas y opinaban que esta actividad la realizaban principalmente consultores que celebraban consultas con las partes interesadas para “marcar una casilla” cuando se formulaba una política o estrategia.

203. Como observó un antiguo Representante de la FAO entrevistado, la colaboración con las partes interesadas fuera de los gobiernos también puede contribuir de manera importante a promover cambios en las políticas agrícolas a favor de los pobres, aunque esto constituye un “difícil equilibrio” para la FAO. Tal y como señaló el entrevistado: “La promoción de estos cambios en las políticas debe realizarse a través de colaboraciones o coaliciones con grupos que hayan trabajado durante mucho tiempo en el tema y que conozcan muy bien la historia y a quienes intervienen en ella”. Los asociados pueden aprovechar algunos elementos o valor añadidos de la FAO u otros organismos de las Naciones Unidas. Es poco frecuente que surja un asunto

totalmente nuevo que necesite atención y que no tenga un paladín. Crear y apoyar coaliciones con el gobierno, la sociedad civil y el sector privado es fundamental. Esto, en mi experiencia, es casi siempre un proceso evolutivo. Lo que antes parecía posible y fracasaba, o solo podía avanzar hasta cierto punto, se vuelve posible con un cambio de personal u otras políticas o una crisis, etc. Es necesario llevar a cabo análisis con los asociados y decidir qué reformas en materia de políticas se deben priorizar,... y la oficina de la FAO debe seleccionar las cuestiones de los MPP, a veces sentando las bases, y a veces presionando más”. Como se indica con anterioridad, esta formación de coaliciones no parece ser una práctica común o un punto fuerte de los Representantes de la FAO. Un oficial de políticas entrevistado señaló los retos administrativos que conllevaba: “Las actividades más complejas, orientadas a los procesos en las que participan diferentes partes interesadas y que conllevan reacciones rápidas basadas en las situaciones de los procesos son en su mayoría una pesadilla por lo que se refiere a la gestión según las normas y reglamentos de la FAO que se diseñan principalmente para elaborar documentos técnicos y reducen el riesgo de fraude”.

204. Esta evaluación parece indicar que un avance hacia una cultura de evaluación del impacto, que se subraya en la **Recomendación 3**, creará incentivos para una colaboración más eficaz con otros organismos de las Naciones Unidas y partes interesadas ajenas a los gobiernos, y posiblemente ayudará a superar los desafíos de organización que se planteen.

5.2 Distribución de la labor normativa de la FAO en la margarita de políticas

205. En tanto que en la sección anterior del Capítulo 5 se analizaban los resultados de la labor normativa a distintos niveles (mundial, regional y local), en esta sección se adopta la margarita de políticas descrita en el Capítulo 2 como marco para presentar los resultados sobre la labor normativa de la FAO en diferentes fases del ciclo de políticas. En esta sección se utilizan ejemplos que ilustran algunos de sus resultados más importantes. La FAO es una Organización diversa en la que encontramos ejemplos de apoyo que van desde excelentes hasta lejos de resultar ideales para cada etapa. El equipo de evaluación ha intentado determinar los casos en que existan indicios abrumadores que respalden una tendencia general.

5.2.1 Conocimientos sobre políticas: Generación y recopilación

206. Comúnmente se hace referencia a este pétalo de la margarita como investigación, pero para el equipo resultó evidente a partir de las interacciones tanto en países como regiones y con especialistas y organismos de desarrollo internacionales que lo que revestía fundamental importancia sobre la FAO era su capacidad de recopilar conocimientos de forma generalizada y luego presentarlos de manera que se entiendan de forma más generalizada y sean pertinentes a nivel nacional. Este papel ha ido cobrando cada vez más importancia con la explosión de la información y el aumento de organismos de investigación regionales y nacionales que contribuyen a los conocimientos. La FAO, gracias a sus estrechos vínculos con los gobiernos y su posición en el panorama mundial, goza de una ventaja comparativa tanto para reunir y filtrar (o sintetizar) dicha información como para intercambiarla.
207. De hecho, la FAO siempre ha desempeñado un papel importante en la recopilación y el intercambio de conocimientos y datos técnicos generados por los gobiernos, el GICAI (al que apoya como copatrocinadora), universidades y otras instituciones, así como en la comprobación, combinación y distribución de los mismos de una manera accesible y pertinente para las condiciones locales de los países usuarios. La FAO apenas ha participado en la fase de laboratorio o de investigación primaria para ámbitos técnicos y el equipo de evaluación determinó que la FAO adopta varios enfoques distintos para sus funciones con respecto a la investigación en materia de políticas. Las unidades encargadas de las políticas de los Departamentos Forestal y de Pesca informaron de que no realizan las investigaciones preliminares, pero tienen vínculos

adecuados con redes y organizaciones de investigación. En cambio, los analistas de la unidad de políticas pecuarias subrayaron la necesidad de realizar investigaciones ellos mismos porque consideran que lo que las organizaciones de investigación proporcionan es demasiado desigual. La ESA y la EST están bien equipadas para facilitar a la FAO su propia capacidad de investigación en materia de políticas y su filosofía es que la FAO no necesita participar en ninguna investigación inicial sobre políticas para mantener su credibilidad y liderazgo, así como para poder hacer frente a cuestiones emergentes.

208. En la evaluación se determinó que, aunque puede que a veces se solicitara a la FAO que participase en investigaciones iniciales, para la mayoría la función de la FAO como facilitadora imparcial de conocimientos es el aspecto más valorado, en especial a nivel regional y nacional. La FAO sí participa en algunas investigaciones en fase inicial para subsanar deficiencias a nivel mundial⁵³ y también lleva a cabo investigaciones preliminares en colaboración con otros organismos a nivel nacional o regional (por ejemplo, sobre las políticas en materia de semillas con el IFPRI), pero la principal demanda es que la FAO se centre en la recopilación y difusión de conocimientos y experiencias en materia de políticas. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente y se analizará con más detalle a continuación, es necesario realizar más trabajos de análisis a nivel nacional.

209. El equipo de evaluación observó que existen algunos trabajos regionales excelentes de recopilación de conocimientos⁵⁴, pero la comunicación de esos conocimientos es menos eficaz. Los responsables de la formulación de políticas en países tan distintos como Myanmar, Colombia y Benin subrayaron la importancia de mantenerse actualizados sobre las investigaciones internacionales y, en particular, sobre el intercambio de experiencias con otros países. En la evaluación se determinó que en muchas entrevistas sobre el terreno se prestaba especial atención a las estadísticas y a la utilidad de FAOSTAT⁵⁵ como fuente de información para ayudar en los análisis de políticas de todo tipo, así como a productos principales tales como *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* (SOFA), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (SOFI), la *Evaluación de los recursos forestales* para el Departamento Forestal y *El estado mundial de la pesca y la acuicultura* (SOFIA) para el Departamento de Pesca. Los funcionarios públicos de los ministerios visitados pidieron más información sobre el cambio climático, pero solo unos pocos entrevistados con particular interés y conocimientos especializados en este ámbito utilizaban con regularidad los sitios web de la FAO pertinentes.

210. En el sector forestal, hay buenos ejemplos del apoyo de la FAO a la provisión de conocimientos y análisis regionales (véanse las numerosas publicaciones excelentes sobre el sector forestal para Asia que se indican en las referencias), así como oportunidades de intercambiar experiencias y fomentar las posiciones regionales⁵⁶. En África, una revista regional de la FAO sobre asuntos forestales publicada por la oficina regional ofrece a las instituciones

⁵³ Por ejemplo, los trabajos sobre el sector ganadero y el cambio climático, donde ha creado algunos modelos sofisticados para subsanar una deficiencia, indicados en el SOFA 2009. Se formularon dos argumentos para la participación de la FAO en investigaciones preliminares: 1) existen temas demasiado importantes para dejarlos a una única organización y un solo equipo de elaboración de modelos (como el IFPRI), y 2) la FAO puede basarse en toda su gama de conocimientos técnicos en agricultura y desarrollo rural para orientar su labor.

⁵⁴ Por ejemplo, muchas de las publicaciones sobre el sector forestal de la RAP, incluido el libro “*Growing Green Assets*” (Pescott, Durst y Leslie 2010).

⁵⁵ Por ejemplo, el Subdirector del Centro Nacional de Políticas Agrícolas (NAPC) de Siria consulta datos de FAOSTAT con frecuencia. Se muestra especialmente interesado en las publicaciones relativas a las sequías y el aumento de los precios de los alimentos. El centro utiliza también materiales elaborados por EasyPOL para actividades de formación sobre el análisis de la cadena de valor y los considera de gran utilidad.

⁵⁶ Se dijo al equipo de evaluación que a algunos países de Asia no les gustan las reuniones abiertas de confrontación a nivel mundial, sino que prefieren prepararse adecuadamente y tener ya negociadas sus posturas. La FAO tiene la función de facilitar este proceso, en particular haciendo que los países más débiles participen en mayor igualdad de condiciones.

académicas africanas la oportunidad de publicar e intercambiar experiencias, pero necesita más apoyo para adoptar un papel destacado en la recopilación y difusión de investigaciones en la región⁵⁷.

211. La División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA) lleva la iniciativa en la producción de gran parte de los conocimientos normativos de políticas a nivel mundial⁵⁸. El Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP) se encarga de apoyar a los oficiales de políticas de las oficinas regionales, subregionales y nacionales con el fin de proporcionar asesoramiento en materia de políticas, fortalecer las instituciones normativas y fomentar el diálogo y el intercambio de conocimientos. Este servicio prepara documentos sobre políticas generales, material de formación y estudios temáticos en materia de políticas, además de organizar seminarios, talleres y cursos. El TCSP administra asimismo el sitio web de “EASYPol”, que se utiliza para fines de capacitación y comprende una gran cantidad de información.
212. No obstante, debe admitirse que gran parte del trabajo realizado por estas unidades responde a demandas de la Administración superior o de los donantes y se observó que tanto el personal de la FAO sobre el terreno como los Estados Miembros consideran que algunos de los trabajos son demasiado “teóricos”⁵⁹. Además, hubo quien declaró que, aunque los trabajos suelen ser reacciones ante circunstancias concretas, la publicación de la información llega demasiado tarde. Por otro lado, en muchas ocasiones la información y las publicaciones importantes llegan a los países con gran retraso a pesar de haberse elaborado a tiempo. Esto se pone de relieve en la “Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos”. Este importante documento se publicó por vez primera en 2008. En 2010, se publicó una segunda versión que incluía actualizaciones basadas en las experiencias adquiridas desde entonces. No obstante, el personal de la FAO en los países al que se le preguntó por el documento no parecía tener conocimiento del mismo, lo que tal vez responde a la escasa disponibilidad de personal pertinente en el momento de las visitas a los países.
213. El TCSP ha trabajado activamente en la prestación de apoyo a sus oficiales de políticas respecto de la facilitación de los procesos normativos y existe una serie de publicaciones que brindan asistencia en materia de facilitación⁶⁰. Sin embargo, los funcionarios de la FAO de otras divisiones tanto en la Sede como sobre el terreno intervienen de forma activa para influir en las políticas y no parece que el TCSP se centre en estos para la aceptación de sus materiales de desarrollo de la capacidad para el proceso de políticas. Hasta que la función en materia de políticas de los funcionarios técnicos anteriormente analizada se articule de manera más clara y se acepte más ampliamente, habrá un contacto limitado con la capacidad para llevar esto a cabo de forma efectiva.
214. El grado de participación en la creación de conocimientos en materia de políticas varía entre las distintas regiones y subregiones. Todas las oficinas regionales y subregionales señalaron que les gustaría participar más en la elaboración de productos de conocimientos pertinentes para las

⁵⁷ Por ejemplo, “*Natural resource tenure systems and their implications for agriculture, food security and nature conservation in Africa*”. Nature and Faune, Vol. 24, N.º 2. Oficina Regional de la FAO para África.

⁵⁸ Algunas contribuciones importantes de la investigación llevada a cabo por la ESA son publicaciones como, por ejemplo, *La volatilidad de los precios en los mercados agrícolas* (2010); *Rising Food Prices and Undernourishment. A Cross-Country Inquiry* (2009); *A Profile of the Rural Poor* (2009); *Del acaparamiento de tierras al ganar-ganar* (2009), etc. También realizó contribuciones de carácter metodológico como, por ejemplo, *Agricultural Policy Impact Analysis with Multi-Market Models: A Primer* (2008); *A conceptual framework for national agricultural, rural development, and food security strategies and policies* (2008) *A Model of Vulnerability to Food Insecurity* (2009), entre otros.

⁵⁹ Las publicaciones del ES e incluso algunas de la TCA se consideraban también demasiado teóricas y no respondían a las necesidades de las situaciones afrontadas. Querían entender mejor estas cuestiones en relación con sus propias realidades y no en modelos abstractos.

⁶⁰ Materne Maetz y Jean Balie *Influencing Policy Processes* FAO 2008 es una de las referencias básicas.

políticas. Sin embargo, como se indica más arriba, en todas las oficinas, los oficiales de políticas se encargaban de tantos países que eran incapaces de responder a todas las peticiones de apoyo de los mismos. Además, las funciones de la mayoría de los oficiales de políticas en oficinas regionales y subregionales comprenden tareas relacionadas con la gestión del programa de campo⁶¹, lo que apenas les deja tiempo para colaborar con los oficiales técnicos o las unidades analíticas de la Sede a fin de elaborar productos de conocimientos pertinentes para las políticas.

215. Suscita especial preocupación para la evaluación la adopción relativamente escasa de productos de conocimientos, que era evidente sobre el terreno y que se ha observado también en evaluaciones anteriores. En el cuestionario enviado a altos funcionarios ministeriales se pedía a los encuestados que indicasen “las cinco publicaciones de la FAO más importantes que ha utilizado para su trabajo sobre las políticas en los últimos cinco años”. Los encuestados nombraron en su mayoría las publicaciones principales de la FAO (el SOFA y otros informes sobre “El estado de...”), si bien otras publicaciones más específicas sobre temas relativos a las políticas apenas se mencionaron. Así pues, aunque al parecer la FAO está haciendo una verdadera contribución en su papel de recopilación y adaptación de los conocimientos disponibles pertinentes para las políticas, no parecía estar haciéndose el hincapié necesario en el intercambio y la comunicación de conocimientos. No obstante, más recientemente la FAO trabaja en algunas formas innovadoras para abordar este problema. Los foros electrónicos sobre políticas, que ofrecen un amplio debate y aportaciones a la formulación de políticas mundiales, así como la importante contribución de la FAO a las plataformas de aprendizaje electrónico, se están utilizando con buenos resultados. Su alcance es aún limitado y en esta evaluación se observó que todas las divisiones deben realizar más esfuerzos para utilizar la tecnología actual a fin de dirigirse claramente a los destinatarios y garantizar líneas más directas de intercambio de conocimientos.

5.2.2 Análisis de las políticas

216. Este pétalo suele considerarse el elemento básico del apoyo a las políticas y está íntimamente relacionado con la función de investigación y conocimientos. Mientras que el Departamento ES (ESA, EST, ESW) analiza fundamentalmente las cuestiones relativas a las políticas mundiales, gran parte de la labor de asistencia para las políticas en los países, como se demuestra en la documentación de apoyo a las políticas y los documentos sobre políticas, parece ser prescriptiva en vez de analítica o basada en pruebas (véase la sección anterior sobre la labor normativa a nivel nacional), aunque hay excepciones importantes, como la labor de la ESA en los países sobre el proyecto de seguridad alimentaria en Bangladesh. El TCSP crea instrumentos de análisis de las políticas y desarrollo de la capacidad, pero la adopción de estos dentro de la FAO parece ser limitada. Como se ha indicado anteriormente, en la evaluación se observó que en muchos casos, a nivel nacional, el análisis de políticas supone un punto débil de la labor de la FAO; hay demasiada retórica e insuficientes pruebas y análisis. A nivel mundial, esto es mucho menos acusado y hay algunos trabajos excelentes realizados para las publicaciones principales de “El estado mundial de...”, tales como el SOFA, el SOFI, etc. También el trabajo realizado con algunos análisis e

⁶¹ Por ejemplo, se requiere a un oficial de políticas de la Oficina subregional para el África Austral (SFS) que actúe como Representante de la FAO para Swazilandia.

investigaciones de campo aplicados sobre políticas específicas merecen especial atención⁶². No obstante, el análisis de las publicaciones de la ESA (véase el Anexo 6) indica que la división podría ser más estratégica a la hora de centrar su labor a nivel nacional en temas que resuelvan las lagunas de conocimientos en esferas básicas del mandato de la FAO y que pueda utilizarse para fundamentar mejor la asistencia para las políticas nacionales.

217. Para promover y apoyar el desarrollo agrícola se pone de manifiesto la necesidad de elaborar políticas en muchos ámbitos en los que hay una base técnica importante. En todos los casos, cualquier medida resultante en materia de políticas tiene repercusiones socioeconómicas. Ello requiere analizar la información sobre los costos y los beneficios (financieros, sociales, ambientales y políticos) de una medida para solucionar un problema, así como hacer frente a la complejidad de la aplicación de las políticas. Como se ha mencionado antes, gran parte de la “asistencia para las políticas” explícita de la FAO carece de trabajo de análisis y de pruebas que respalden las políticas formuladas. Ello se hizo patente en gran parte del apoyo a las políticas de seguridad alimentaria, nutrición y el sector agrícola que presta la FAO⁶³. Sin embargo, era aún más evidente la ausencia de análisis de las repercusiones socioeconómicas de las políticas y leyes derivadas de una asistencia “de contenido técnico”, como por ejemplo el control de los incendios forestales, la gestión integrada de plagas, la agricultura de conservación, etc.
218. Este aspecto —las repercusiones económicas y sociales y, en particular, las rutas de impacto— está ausente en la mayor parte de la asistencia técnica de la FAO e incluso en gran parte de la labor normativa. Se observa a veces en publicaciones normativas, pero parece que no figura en la mayoría de trabajos en los países⁶⁴. Hay más análisis de este tipo en la labor de apoyo a las políticas del Centro de Inversiones (TCI), pero no parece que se hayan hecho esfuerzos para institucionalizar estas facultades en el resto de la FAO ni en las instituciones destinatarias de los Estados Miembros.
219. Lo que el equipo determinó en los países visitados es que para la mayoría de asuntos que afrontan, existen diversas políticas que podrían adoptarse, y la necesidad concreta consiste en articular con claridad las ramificaciones de las diferentes opciones y medidas de políticas⁶⁵. La

⁶² El buen trabajo de análisis realizado sobre las semillas en colaboración con el IFPRI y otros centros del GICAI, sobre la bioenergía en asociación con el IFPRI, así como sobre el pago por los servicios medioambientales con el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y CARE, son algunos ejemplos que utilizaron estudios de casos de países. A nivel mundial, también se llevaron a cabo excelentes análisis sociales que acompañaban a los trabajos que dieron lugar a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y a las políticas de la FAO sobre pueblos indígenas y tribales. La FAO se encuentra asimismo a la vanguardia de investigaciones innovadoras para modelar el impacto de la producción animal en el cambio climático. Referencias: libro de Lipper et al. sobre semillas; Thofern *et al* serie de BEFS para la bioenergía, Branca et al. en *Journal of Environment & Development* 20(10), 2011 para el PES, Steinfeld *et al*, *Livestock's Long Shadow*.

⁶³ Políticas de nutrición en Lesotho, Malawi; políticas forestales en Liberia; políticas de las tierras en Benin.

⁶⁴ Por ejemplo, no figura en las políticas de nutrición en Malawi y Lesotho y es muy escaso en la labor sobre políticas de seguridad alimentaria y del sector agrícola llevado a cabo en el pasado en Lesotho. El gobierno de este país (Ministerio de Finanzas) determinó la fuerte necesidad de mejorar estas capacidades de análisis en el Ministerio de Agricultura. En evaluaciones anteriores se mostraban análisis sistemáticos de las políticas que se han abordado de forma deliberada en Burkina Faso, pero no está claro si esto se ha mantenido. El Instituto en Siria fue creado por la FAO para proporcionar dicho apoyo, pero en la evaluación se determinó que su atención se centraba más en proporcionar servicios de consultoría con algunos organismos gubernamentales que se valían de estos para la asistencia a las políticas.

⁶⁵ Se puso de relieve la inestabilidad de los precios en América Latina y el Caribe, como también las opciones de expansión del sector lácteo y la inocuidad de la carne porcina en Myanmar, la necesidad de más pruebas analíticas para respaldar la adopción de políticas de nutrición en Lesotho y la importancia de proporcionar rutas de impacto para diferentes opciones de extensiones de tierras en Benin (recogidas por la asociación de agricultores, preocupados por que el gobierno introduzca a extranjeros y dé preferencia a la producción a gran escala).

labor de la FAO en materia de políticas de alcance mundial, por ejemplo sobre las repercusiones del cambio climático y la inestabilidad climática, debe seguir promoviéndose para afrontar mejor la incertidumbre (ej., Antle 2008 y véase el párrafo 267 más adelante) y convertirla finalmente en instrumentos que permitan a los países examinar escenarios de políticas alternativos para seguir diferentes vías. Cada vez es más importante que los países puedan definir las políticas e inversiones correspondientes en condiciones de incertidumbre, así como diseñar las rutas de impacto y, por tanto, qué grupos van a verse afectados y en qué medida lo harán.

220. La Oficina Regional de la FAO para Europa y Asia Central señaló que existe una alta demanda de apoyo analítico en esa región y en los últimos años la demanda de análisis acertados sobre las políticas ha sido considerable. Los países también han reconocido la importancia de hacer participar a un grupo más amplio de partes interesadas, aunque el papel de la FAO en esta función de facilitación se ha limitado principalmente a brindar asistencia para la adhesión a la UE y para ajustarse a las políticas de esta última.

221. Muchos países en desarrollo e incluso de ingresos medianos, en particular en África, Europa oriental, Asia central y meridional y el Pacífico deben mejorar su capacidad analítica, así como establecer instituciones sólidas que puedan llevar a cabo análisis eficaces de las políticas y asesorar a los gobiernos sobre sus políticas agrícolas y sobre otras políticas que afecten a la agricultura. Incluso se descuidan con frecuencia políticas importantes del sector debido a insuficiencia de capacidad de las instituciones para el análisis y la formulación de políticas.

222. El análisis en materia de políticas sobre los asuntos de una región bien podría ser pertinente en otras regiones, pero no siempre es eficaz utilizar estos ejemplos, en particular en casos con que los protagonistas no pueden identificarse estrechamente. Tal vez la FAO deba asumir ese análisis y buscar ejemplos partiendo del país o región locales para ilustrarlo⁶⁶.

223. **El ejemplo de la biotecnología:** Muchos países no tienen una política clara en materia de biotecnología. La FAO intenta ayudarles a crear capacidad, pero en la evaluación no se observaron indicios de la realización de análisis económicos o sociales como parte esencial de este apoyo normativo. La FAO ha obtenido resultados bastante satisfactorios en su apoyo a países para establecer políticas de seguridad agrícola y alimentaria, así como autoridades normativas, pero una vez más el impacto económico y social de estas políticas y normativas casi nunca se indica explícitamente. Las instituciones que la FAO ayuda a establecer a los países con respecto a la inocuidad de los alimentos (por ejemplo, en Lesotho) se centran en los factores técnicos y administrativos y apenas existen pruebas de que se realice un análisis económico de diferentes enfoques para garantizar la inocuidad de los alimentos. Este análisis podría ayudar a entender la integridad de la agricultura y a evaluar opciones de biotecnologías en los países. Incluso la Declaración de la FAO sobre biotecnología que figura en su sitio web destaca únicamente los aspectos biológicos, de producción, ambientales y médicos de los organismos modificados genéticamente (OMG) y otras tecnologías. En contraposición a ello, en el trabajo más reciente sobre el apoyo a las políticas bioenergéticas nacionales sí figura un análisis exhaustivo de las repercusiones económicas⁶⁷.

⁶⁶ Por ejemplo, la utilización de la experiencia de Uganda sobre cuestiones de género se consideró irrelevante para proponer políticas de género en Europa oriental. De igual forma, utilizar ejemplos de conservación de árboles en zonas tropicales de América Central no se consideró pertinente para los habitantes de zonas montañosas y secas de Lesotho. Aunque los principios eran los mismos, la gente no podía identificarlos lo suficiente y era necesario que los principios se articulasen con más claridad utilizando para ello lo que se consideran ejemplos pertinentes a nivel local.

⁶⁷ Con Tailandia, Tanzania y Perú como estudios de casos que utilizan el marco analítico. El Marco Analítico BEFS, Serie sobre el Medio Ambiente y la Gestión de los Recursos Naturales 16, FAO, Roma 2010.

224. Aunque el análisis económico en la colaboración continuada con los países no solía estar claro, durante el período de evaluación se destacaron dos actividades como sumamente importantes a este respecto. En primer lugar, la recopilación de la información aportada en el SOFA 2003-2004 sobre biotecnología representó un importante logro de gestión de conocimientos. Un equipo de categoría mundial analizó experiencias concluyentes del mundo en desarrollo, así como de otros lugares, que se presentaron en un formato sumamente accesible. Los análisis económicos y sociales eran los más innovadores y las oportunidades y opciones para los países de forjar políticas pertinentes en este dominio estaban debidamente trazadas. En el informe se ponía en claro la necesidad de que los países a) incorporasen la biotecnología en sus investigaciones e instituciones de desarrollo nacionales (incluidos los elementos privados) y b) elaborasen un marco normativo responsable para tratar y avanzar las innovaciones en materia de biotecnología de forma segura y así finalmente aprovecharlas en beneficio del sector agrícola nacional.
225. En segundo lugar, la Conferencia Técnica Internacional sobre Biotecnologías Agrícolas en los Países en Desarrollo, que la FAO convocó en Guadalajara (México) en marzo de 2010, constituyó un excelente logro para el seguimiento, aunque algo tardío y bastante diferente⁶⁸. Asistieron a la conferencia en torno a 300 participantes de 68 países, que representaban a gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, institutos del GCIAI, organizaciones de la sociedad civil y OING. Según notificaron los participantes en la Conferencia que tomaron parte en la evaluación, fue sumamente eficaz a la hora de atraer la atención hacia cuestiones relativas a las biotecnologías y poner sobre la mesa diferentes análisis y puntos de vista para someterlos a debate.

5.2.3 Formulación, negociación y adopción de políticas

226. Esta serie de pétalos de la margarita está relacionada con las cuestiones en las que el papel fundamental de cada gobierno es tomar decisiones y realizar las inversiones necesarias, utilizando para ello los conocimientos, el asesoramiento, el análisis y el desarrollo de la capacidad que la FAO y otros pueden poner a su disposición. No obstante, es también una esfera en la que la FAO puede desempeñar una función catalizadora importante y a la que se pide cada vez más a la FAO que contribuya⁶⁹.
227. La FAO tiene ventaja comparativa para facilitar el diálogo en los países entre diferentes sectores y partes interesadas, entre gobiernos de una región, así como entre gobiernos y asociados para el desarrollo dentro del país e internacionalmente. Como se subrayó más arriba, esto pone sobre la mesa su reputación de intermediaria imparcial, reforzando así la importancia de su capacidad para proporcionar análisis neutrales de las opciones políticas teniendo en cuenta las repercusiones técnicas, ambientales, económicas y sociales.
228. En los países visitados, solía identificarse a la FAO como una organización capaz de plantear normas internacionales y nuevos asuntos con más autoridad que, por ejemplo, los tecnócratas del ministerio de agricultura. Esto se debe al reconocimiento de sus conocimientos especializados en la mayoría de sectores, al gran prestigio internacional y a la percepción generalizada de su capacidad de ser considerada una mediadora externa ajena a la influencia local. Muchas políticas, que los tecnócratas locales apoyan, pueden no resultarles fáciles de promover desde el punto de

⁶⁸ Recogido y de fácil acceso para todos los responsables de la formulación de políticas como ABDC-2010: “Biotecnologías agrícolas en los países en desarrollo: Opciones y oportunidades en la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca y la agroindustria para hacer frente a los desafíos de la inseguridad alimentaria y el cambio climático (ABDC-10)”.

⁶⁹ Tanto en los países como en organismos internacionales se quería que la FAO proporcionara asistencia a los países para asegurar que las políticas no se “quedaran en un cajón”.

vista político y la FAO desempeña un importante papel de facilitación en estas circunstancias. Esta se consideraba una ventaja importante en Lesotho y Benin, pero no tanto en Liberia, donde hay numerosos donantes internacionales muy activos con mayor peso financiero para apoyar sus intereses. En Myanmar, los oficiales de pesca del gobierno acogieron especialmente bien la capacidad de la FAO de apoyar procesos más participativos y el mejoramiento de las condiciones y, al parecer, se acogería de buen grado una mayor participación de las universidades e instituciones de investigación en general. Incluso en países de ingresos medianos, como Colombia o Turquía, se pidió a la FAO que desempeñase esta función, proporcionando asesoramiento y ejecutando actividades con fondos nacionales (fondos fiduciarios unilaterales), pero fuera de las políticas del gobierno. La FAO, gracias a su poder de convocatoria, también está en condiciones de reunir una gran variedad de partes interesadas para que analicen cuestiones relacionadas con la formulación y adopción de políticas. Sin embargo, como se examinó anteriormente, parece estar justificada una colaboración más estratégica con las partes interesadas más allá de la celebración de talleres, en particular con miras a lograr repercusiones en materia de políticas.

229. **La preparación de un documento de políticas frente a la facilitación de un proceso:** Un aspecto que se observó con frecuencia en la evaluación es que, cuando la FAO participa directamente en la formulación de las políticas nacionales, esta participación suele consistir en la contratación de consultores nacionales o internacionales para elaborar un documento normativo. El equipo de evaluación consideró que este enfoque de la formulación de políticas era uno de los puntos débiles fundamentales del apoyo a las políticas, junto con la difusión y adopción deficientes de los conocimientos. Como ya se indicó más arriba, aunque se utilizan de forma amplia términos como “la participación del gobierno y de las partes interesadas”, “la propiedad nacional”, “impulsado por los países”, etc., la verdadera labor de preparación del documento de políticas recae en los expertos externos. Normalmente se espera que los consultores realicen amplias consultas, pero en general en sus mandatos no se impulsa el desarrollo de la capacidad como labor principal, ni se exige el apoyo a la institución para que pueda elaborar las políticas por sí misma. Probablemente esto no resulte posible en casos con una carencia extrema de capacidades, como por ejemplo Liberia, pero incluso en esos casos sería ventajoso otorgar más responsabilidad para la formulación de políticas a las instituciones estatales pertinentes. Esta tendencia para llevar a cabo la formulación, o contratar consultores para hacerlo, no es exclusiva de la FAO, sino más bien la forma “habitual” en que los asociados para el desarrollo apoyan la elaboración de políticas. El futuro no tiene que ser como el pasado y en el Capítulo 7 de la evaluación figuran propuestas relativas a posibles cambios en este terreno.

230. **Crear aptitudes “generales” de negociación:** En una iniciativa de 2003, la FAO participó en la mejora de las aptitudes y capacidades de negociación en los Estados Miembros, en particular en materia de políticas. En el proyecto se elaboró material de formación y se realizaron talleres de creación de capacidades en varios países. El mismo proyecto (véase www.fao.org/tc/negotiation) contribuyó también a fortalecer las aptitudes de negociación del personal de la FAO y, por consiguiente, contribuyó a equilibrar las aptitudes técnicas y generales con el fin de mejorar la eficacia de la asistencia para las políticas. El proyecto contribuyó asimismo a elaborar un enfoque del desarrollo de la capacidad sobre las negociaciones de alcance más amplio, así como sobre la preparación de documentos técnicos y analíticos. El objetivo era promover un enfoque a medio y largo plazo basado en procesos facilitados a fin de fortalecer las aptitudes y capacidades individuales e institucionales para participar de manera más eficaz en las negociaciones, en particular a nivel regional (CEDEAO, UEMOA, COMESA, SADC, etc.). Sin embargo, la FAO se vio ante problemas para mantener esta iniciativa.

231. **Intermediaria neutral:** Como se ha señalado más arriba, un aspecto del apoyo a las políticas de la FAO que se valoraba muy favorablemente era su especial hincapié en colaborar con una selección más amplia de partes interesadas durante el proceso de formulación. El Ministerio Forestal, así como el Ministerio de Pesca de Tailandia indicaron que este aspecto había reforzado su capacidad para introducir las perspectivas de las partes interesadas en la formulación de políticas. En la República Democrática del Congo, se reconocía a la FAO como el organismo que

podía traer a la mesa no solo a organizaciones de la sociedad civil, sino también a organizaciones locales del sector privado.

232. Sin embargo, los resultados respecto a que la FAO garantice esta participación son desiguales. En la mayoría de países, normalmente la FAO considera que su principal cliente es el ministerio de agricultura y que el trabajo con otros ministerios y partes interesadas constituye un beneficio indirecto propio de una organización internacional eficaz, y no el objetivo principal de la FAO como organismo⁷⁰. En otros casos, el gobierno no quiere que la FAO trate directamente con otras partes interesadas.

233. En Benin, la principal Federación de organizaciones de agricultores consideraba que la FAO atribuía demasiada importancia a las opiniones del gobierno y asociaciones paraestatales, y no defendía adecuadamente el punto de vista de la federación sobre temas controvertidos. Subrayó que era necesaria una mayor implicación con los agricultores y otras partes interesadas locales. En Lesotho, la FAO ha realizado una función dinámica y ha ayudado al establecimiento de una amplia organización de agricultores. Estos solicitaron que la FAO les asegurase una mayor participación en el diálogo sobre las políticas a fin de ayudarles a convertirse en un centro de difusión de conocimientos de la FAO. En Liberia las nuevas organizaciones de agricultores consideraban que la FAO podía hacer más por integrarlas en los debates sobre políticas. Todos estos casos, si bien apuntan a las peticiones de los agricultores de un mayor apoyo por parte de la FAO, también ponen de manifiesto la cercana relación que se guarda en cada uno de estos casos con la oficina local de la FAO. En Myanmar, donde actualmente todos los contactos de la FAO son, sin duda, con el gobierno, dados los recientes cambios políticos, será importante que la FAO ayude a que los agricultores y la sociedad civil se incorporen a los diálogos sobre las políticas. Probablemente la FAO sea el organismo más adecuado para hacerlo, siempre y cuando pueda (re)establecer su credibilidad con otros asociados en el desarrollo. En los países de medianos ingresos, como Tailandia, las asociaciones de agricultores y de la sociedad civil son más sólidas desde el punto de vista político, por lo que sus necesidades van más dirigidas hacia el desarrollo de la capacidad de análisis y el acceso a la información.

234. **El caso de las políticas sobre el cambio climático:** Un ámbito en el que parecía que todos los países necesitaban asistencia para la formulación, la negociación, la adopción y la inversión era la labor sobre las políticas relativas al cambio climático. Incluso en países de medianos ingresos como Tailandia y Colombia, los distintos ministerios querían recibir más apoyo para vincularse a los protocolos internacionales sobre cambio climático. Aunque la FAO ha desempeñado un papel activo a escala mundial (véase el Recuadro 2 sobre la labor en relación con el cambio climático), se requiere mucho más trabajo, no solo en cuanto al suministro de conocimientos y el análisis de opciones⁷¹, sino también a la prestación de asistencia para elaborar políticas que permitan aprovechar las oportunidades relacionadas con la adaptación y la mitigación. Ha habido algunos países en los que la FAO ha brindado este apoyo de forma activa y existen iniciativas de la Sede con países objeto de estudio que están obteniendo pruebas para estas políticas. La asistencia a los países en relación con la formulación, la negociación, la adopción y el establecimiento de las inversiones necesarias para hacer operativas las políticas sobre el cambio climático ocupa un lugar destacado en el programa de la mayoría de estos. En la evaluación se observó que la mayor parte de los funcionarios de la FAO sobre el terreno, e incluso algunos en la Sede, no se encontraban cómodos asumiendo esta función. Se trata de una esfera en la que se dispone de fuentes de financiación extrapresupuestaria y la FAO debe brindar asistencia a los

⁷⁰ El equipo de evaluación escuchó esto en Benin y Myanmar y algunos de los interlocutores estaban en las oficinas regionales y en la Sede.

⁷¹ En concreto, la labor de la FAO hasta el momento aún no se ha ocupado debidamente de las numerosas incertidumbres de gran envergadura e intrínsecas ligadas al cambio climático (ej., Weitzman 2011, Quiggin 2012), supuestamente debido a la falta de conocimientos especializados del personal en estos análisis de incertidumbre, un tema que se aborda en la Recomendación 4 (capítulo 7).

países para acceder mejor a dichos recursos. El equipo de evaluación consideró que otros organismos internacionales están tomando la iniciativa en algunos ámbitos en los que se había previsto que la FAO tuviese una ventaja comparativa⁷². Dicho esto, hay algunos países en los que la FAO presta asistencia para la formulación de políticas y estrategias de adaptación al cambio climático, como por ejemplo Siria, donde el Representante de la FAO colaboró con el Ministerio de Agricultura y Reforma Agraria (MAAR) para ayudar a redactar una segunda estrategia más precisa sobre el cambio climático.

235. **Función de plataforma:** Como se indica anteriormente, en la evaluación se observó que la FAO desempeña un papel activo como intermediaria imparcial tanto a nivel mundial como nacional, y cada vez más a nivel regional⁷³. Muchos asociados entrevistados en los países señalaron que les gustaría que la FAO desempeñase un papel más importante, pero que contaban con muy pocos recursos⁷⁴. No obstante, en la evaluación se determinó que esta función no está debidamente recompensada dentro de la FAO, pues se le concede poca importancia para el tiempo que supone, y que esta puede verse cada vez más marginada por el sistema de gestión basado en los resultados, a menos que estas funciones se articulen de forma más clara y se asignen recursos y tiempo para la facilitación. La formulación de políticas es un proceso y un elemento fundamental de dicho proceso es otorgar más relevancia a las cuestiones en materia de políticas para conseguir la aprobación, facilitando el diálogo entre diferentes partes interesadas a nivel nacional⁷⁵, entre los organismos gubernamentales dentro de los países y entre unos países y otros. En algunos países, la FAO brinda también una plataforma para los organismos de desarrollo y los gobiernos⁷⁶, mientras que en otros la FAO tiene un papel más secundario. El equipo de evaluación observó que en la mayoría de lugares la FAO no se involucra tanto como los organismos bilaterales y los gobiernos quisieran, lo que suele deberse tanto a la capacidad humana como a los recursos (como se analizó en el Capítulo 4).

236. Aunque, como se indicaba anteriormente, la función que desempeña la FAO en la adopción de las políticas es limitada, a veces esta puede contribuir de forma importante a facilitar la colaboración entre las partes interesadas de manera que puedan debatirse opciones de políticas, así como ayudar a proporcionar la información y dar legitimidad a la importancia de las políticas que se tomarán en consideración⁷⁷. La respuesta extraída de las entrevistas sobre el terreno y en la Sede indicaba la posición fundamental que ocupa la FAO para proporcionar una plataforma, que

⁷² Un ejemplo es UNREDD+ (Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones por deforestación y degradación forestal), donde la función de la FAO es principalmente brindar apoyo técnico para los procesos de “medición, presentación de informes y verificación”, concentrándose en los métodos que miden y evalúan las existencias de carbono terrestre y los cambios en las existencias de carbono, y parece involucrarse poco en la elaboración de las políticas nacionales relacionadas con la adaptación, la mitigación y el acceso a UNREDD+.

⁷³ Por ejemplo, en la mediación sobre la gripe aviar y la pesca en el Asia meridional (mencionada por la India), incluido también el nivel subregional como la SAP.

⁷⁴ Ello se dijo en la mayoría de los países visitados y, en particular, en Lesotho, Liberia y Tailandia.

⁷⁵ El Ministerio de Pesca de Tailandia apreció la oportunidad de colaborar estrechamente con otros ministerios pertinentes a través del proceso de MPP; la labor de análisis de las políticas de BEFS en Tailandia reúne a varios ministerios e instituciones universitarias con el Ministerio de Agricultura; en la evaluación del desarrollo de las capacidades se observaron algunos ejemplos interesantes en los que el desarrollo de la capacidad brinda una plataforma para establecer una colaboración estrecha entre ministerios en Burkina Faso; la evaluación del Programa de cooperación FAO-Países Bajos (FNPP) sobre la formulación de políticas relativas a la seguridad alimentaria en Zanzíbar, que involucró estrechamente a varios ministerios y autoridades locales para el intercambio de ideas.

⁷⁶ La FAO participa activamente en el suministro de una plataforma de intercambio en Zimbabwe a través del Grupo de trabajo de coordinación agrícola y los organismos internacionales, una función que sin duda las partes interesadas nacionales reconocen. Sin embargo, en la evaluación no se determinó que la FAO brindase una amplia plataforma de participación en ninguno de los países objeto de estudio que se visitaron.

⁷⁷ La FAO ha contribuido de manera importante a dar mayor relieve a las cuestiones de género y a las poblaciones indígenas en la tenencia y el acceso a los recursos, aunque algunos estimaban que podía hacer más.

facilite los proyectos y las políticas, así como la reputación y credibilidad de la Organización. No obstante, como se indica en la **Recomendación 3**, podría hacerse más hincapié en la repercusión de la labor normativa. A nivel de los países, el Representante de la FAO debe desempeñar un papel fundamental en este sentido. En algunos países con un programa de respuesta ante emergencias de gran envergadura, esta función de facilitación como plataforma es desempeñada por el coordinador de emergencias de la FAO, que facilita y coordina las actividades de emergencia, y el programa y la reputación de la FAO, así como su papel central como facilitadora gozan de un amplio reconocimiento. En consonancia con las recomendaciones formuladas en la Evaluación de la programación por países de 2010, en esta evaluación se señaló que a medida que se va aplicando, el marco de programación por países (MPP) debería utilizarse en mayor medida como instrumento para proporcionar una plataforma de diálogo sobre políticas y para ofrecer información que pueda orientar al gobierno para determinar prioridades.

5.2.4 Vínculos entre las políticas y las inversiones

237. Este pétalo de la margarita reconoce que, excepto en el caso de algunos cambios en las políticas como la eliminación de subvenciones o el cambio de aranceles, la aplicación de políticas requiere normalmente inversiones públicas que dependen de las decisiones de los ministerios de economía y finanzas, incluso en el caso de las inversiones que se realizan con recursos de los donantes. Estas decisiones se basan habitualmente en los beneficios económicos y sociales previstos, así como en los posibles efectos multiplicadores. Además, las decisiones presupuestarias suelen ser el resultado de políticas y otros factores que afectan a dichas decisiones. Esto significa que, si se van a proporcionar a las políticas los recursos necesarios para una aplicación eficaz, se requiere un análisis explícito de los costos y los beneficios económicos y sociales y también, de ser posible, un análisis de las opciones alternativas. Excepto para la labor realizada en el Centro de Inversiones (TCI), sorprendentemente este tipo de análisis no figura en casi ninguno de los documentos de políticas que se consultaron en la evaluación. Incluso en el caso de documentos normativos que incluían cifras presupuestarias, como las estrategias nacionales de seguridad alimentaria, estas cifras no parecían estar basadas en análisis de este tipo. Este bien podría ser un motivo por el que la FAO no siempre parece obtener buenos resultados a la hora de impulsar el programa agrícola, o de convencer a los ministerios de finanzas y a los donantes para que realmente financien estos planes, tal y como se ha examinado anteriormente. Así pues, en muchas ocasiones no se consigue ejercer un efecto de tracción incluso para políticas que pueden ser adoptadas formalmente.

238. La FAO mostró capacidad para hacer explícitas las cuestiones técnicas y económicas en algunas Oficinas subregionales pero, en su mayoría, solo con el trabajo del Centro de Inversiones (TCI) se realizan análisis de los beneficios previstos sobre la inversión en una nueva política o en un cambio de políticas, e incluso raras veces sobre proyectos. En general, el equipo de evaluación consideró que no había interacción suficiente entre las políticas, las inversiones y los conocimientos técnicos.

239. El Centro de Inversiones (TCI) es reconocido por su labor contractual con las instituciones financieras internacionales (IFI), como reflejan los comentarios positivos que formuló a la evaluación, por ejemplo, el personal del Banco Mundial entrevistado. A raíz de las demandas de clientes de las IFI, sin duda el TCI articula los vínculos entre las políticas y las inversiones. El TCI ha desempeñado un importante papel (algunos miembros del personal del TCI lo consideraban a veces excesivo) en la elaboración de planes de inversión, como por ejemplo los relacionados con el CAAPD, que permitían a los países acceder a fondos del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria. Se observaron buenos ejemplos de ello en Rwanda y Bangladesh. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, el TCI suele valerse de expertos externos a la FAO, incluso para esferas técnicas dentro de la competencia de la Organización, reduciendo así el intercambio de ideas y de aprendizaje dentro de la Organización definido en sentido estricto. Un problema práctico es que el TCI no puede recurrir con facilidad a expertos

dentro de la Organización porque suele necesitar trabajos a corto plazo casi sin previo aviso, que las divisiones técnicas no pueden o no están dispuestas a proporcionar. En condiciones de premura tras la EEI, se ha producido un cierto aumento, en particular con los oficiales de inversiones recientemente descentralizados en oficinas regionales y subregionales, pero en la evaluación se estimó que las relaciones entre el TCI y otras unidades en las regiones y en la Sede siguen siendo relativamente débiles (se analiza con más detalle en el Capítulo 6).

240. Cada vez es menos probable que los donantes financien proyectos y programas que no estén respaldados por rutas de impacto claras ni demuestren viabilidad económica y social, y los gobiernos piden más pruebas para apoyar la adopción de políticas⁷⁸. La FAO tiene que adaptarse, al igual que han hecho otros, a los requisitos basados en más resultados para la financiación de intervenciones de desarrollo.

5.2.5 Aplicación de las políticas

241. Este pétalo de la margarita es el vínculo fundamental, pero a menudo débil, para conseguir repercusiones en materia de políticas. En la mayoría de los países visitados se formularon peticiones para que la FAO se involucrara más en la aplicación de las políticas que ha apoyado. Sin embargo, la participación directa en la aplicación se encuentra, en gran medida, fuera del mandato de la FAO y por encima de sus recursos financieros. La FAO sí podría, no obstante, contribuir de forma importante a ayudar a los países a abordar los problemas de gobernanza que suelen ser el impedimento mayor para la aplicación de políticas, junto con la asignación de recursos suficientes (se incluye el pétalo anterior). Algunos de estos desafíos relacionados con la gobernanza son los problemas de “fugas” y de adquisición, los problemas de focalización y la captura por las élites, así como problemas de gestión de los recursos humanos como por ejemplo el absentismo del personal⁷⁹. El equipo de evaluación observó que en la División de Producción y Protección Vegetal se realizaron algunos esfuerzos notables para colaborar de los asuntos relativos a la gobernanza y proporcionar capacitación a los Estados Miembros a este respecto. Asimismo, los instrumentos voluntarios internacionales sobre la pesca, el sector forestal y la tenencia de tierras abordan cuestiones relativas a la gobernanza. Sin embargo, en la evaluación se observó una falta de atención por parte de la FAO hacia este tema, que sin duda es bastante delicado pero importante. La evaluación señaló que, en cambio, la FAO está ejecutando muchos proyectos sobre el terreno (véase el ejemplo de Rwanda que se detalla más arriba) que igualmente también se podrían considerar fuera de su mandato, pero que los lleva a cabo porque se proporciona financiación para ello o porque los países lo demandan. Así pues, se podría justificar aquí la vinculación más sistemática de la labor de proyectos con el apoyo a la aplicación de las políticas. Esto podría suponer la utilización sistemática de dichos proyectos para ayudar a los gobiernos a detectar y superar los desafíos relativos a la gobernanza que conlleva la aplicación de proyectos.

242. Como se observó en otros contextos señalados en este capítulo, el equipo de evaluación consideró que la FAO no otorgaba la prioridad necesaria al *desarrollo de la capacidad en relación con las políticas*, en este caso para asegurar que las políticas se aplican. En la evaluación se advirtió que, aunque existen numerosas iniciativas de pequeña envergadura para el desarrollo de las capacidades, todavía no forma parte de la cultura de la Organización el garantizar que todos

⁷⁸ Por ejemplo, en Lesotho quedó claro que eran necesarios más datos para la adopción de la política de nutrición y el Ministerio de Finanzas solicitó más apoyo al personal del Ministerio de Agricultura a fin de garantizar que las políticas que este último presentó tienen una base económica más sólida.

⁷⁹ Véase, por ejemplo, Birner, R., Quisumbing, A. y Ahmed, N. (2012), disponible en línea en <http://bids.org.bd/ifpri/cross-cutting2.pdf>, en donde se analizan los problemas de gobernanza que plantea el plan de acción en materia de seguridad alimentaria de Bangladesh.

los proyectos se planteen de tal manera que creen capacidad⁸⁰. Parecía no haber mecanismos suficientes para garantizar que los consultores que trabajaban en proyectos de la FAO y proyectos del PCT establecieran vínculos con las divisiones técnicas pertinentes a nivel subregional, regional o de la Sede. Asimismo, estos solo se dirigían ocasionalmente y de forma específica a la base de conocimientos de la FAO. Hay también escasos incentivos para que los oficiales técnicos lleguen y participen en el caso de actividades dirigidas por los países, limitando así el aprendizaje mutuo y reduciendo las oportunidades de mejorar la capacidad de las instituciones nacionales tanto para la formulación como para la aplicación de las políticas.

5.2.6 Evaluación de las políticas y estudio de las repercusiones

243. La evaluación de las políticas y el estudio de las repercusiones no figuran prácticamente en la labor normativa de la FAO en todos los niveles. Se han tomado algunas medidas nuevas con miras a su incorporación a través de diversos sistemas de seguimiento analizados con más detenimiento en el Capítulo 6, pero estos se centran más en documentar o supervisar la adopción de políticas que en llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las repercusiones económicas y sociales de la adopción y aplicación de las políticas. En la Organización no está presente aún una “cultura de evaluación del impacto”. En consecuencia, este tema se analiza en el Capítulo 6 de la evaluación. La **Recomendación 3** se refiere especialmente a la incorporación del estudio de las repercusiones en la FAO.

5.2.7 Fortalecimiento institucional, incluido el desarrollo de la capacidad

244. Se trata de un importante elemento intersectorial de la margarita de políticas. La FAO contribuye significativamente a la mejora de las capacidades de las personas en las organizaciones nacionales asociadas mediante materiales de capacitación y sesiones de formación sobre diferentes aspectos de las políticas y las diferentes etapas del ciclo normativo. EASYPol es un instrumento destinado a este fin. Se han proporcionado valiosas publicaciones, cursos, talleres, etc. en los cuatro niveles, a saber, en la Sede, regional, subregional y nacional. No obstante, como se articula claramente en la Evaluación de las actividades de la FAO relativas al desarrollo de la capacidad en África y en la propia Estrategia institucional de la FAO sobre el desarrollo de la capacidad, para fortalecer la capacidad institucional se necesita mucho más que la capacitación del personal. Debe abordarse también la capacidad organizativa y el entorno favorable. Así pues, ello implica organización, la elaboración de un programa de trabajo, el establecimiento de prioridades, el desarrollo de capacidades para realizar las funciones correctamente en todos los niveles del ciclo normativo, la obtención de prestigio y reconocimiento y, sobre todo, la seguridad de disponer de fondos y de una estrategia de financiación. Todo ello, a su vez, requiere invertir para conseguir un desarrollo sostenible de la capacidad institucional. El esfuerzo de la labor actual de la FAO en relación con el desarrollo de la capacidad para la consecución de este objetivo es bastante limitado. De hecho, no se trata de un problema que se plantea solo en la FAO, sino también para muchas organizaciones internacionales, en las que el desarrollo de la capacidad institucional no se ha establecido como parte de su estrategia o se ha reducido demasiado en sus programas con los años. Una parte importante, pero con frecuencia ausente, son por ejemplo los indicadores de capacidad institucional sostenible.

245. El desarrollo de la capacidad de las personas solo contribuirá a obtener una repercusión sostenible si existen instituciones que puedan ofrecer continuidad y un marco que asegure que la masa crítica sea eficaz no solo a la hora de analizar las opciones en materia de políticas y redactar documentos, sino sobre todo a la hora de poder crear la conciencia necesaria para una adopción y una aplicación eficaces. La historia de la FAO en relación con la creación de instituciones es

⁸⁰ Esto supondrá más tiempo y recursos, pero es la única forma sostenible de prestar asistencia.

desigual. En la evaluación se observó que tal vez se hace demasiado hincapié en crear nuevos organismos como tal, en vez de en facilitar un análisis, una formulación y una adopción eficaces de las políticas, que reúna a los distintos departamentos gubernamentales y partes interesadas externas⁸¹.

246. La FAO ha apoyado y sigue apoyando activamente el desarrollo de la capacidad a través de proyectos de políticas específicos, tal y como se señaló anteriormente, y también ha establecido o ayudado a establecer unidades centradas en las políticas dentro de los ministerios de agricultura⁸². Sin embargo, como muestran las experiencias de Siria, Bangladesh y Burkina Faso⁸³, lo que constituye la clave del éxito no es tanto el volumen de las inversiones como el establecimiento de la unidad con vínculos tanto ascendentes en los departamentos que toman decisiones sobre la adopción y la financiación, como con una amplia gama de partes interesadas. También es necesario establecer un mecanismo constante de intercambio de información y desarrollo de la capacidad que asegure que se siguen estando motivado y actualizado. Establecer incentivos para retener a personal altamente cualificado es también uno de los principales retos, como demostró el caso de Siria⁸⁴.

247. Tal y como mostró el ejemplo de Burkina Faso, pueden obtenerse muy buenos resultados en el desarrollo de la capacidad si se utiliza el personal gubernamental pertinente directamente en los proyectos para llevar a cabo análisis, facilitar el proceso y redactar el análisis, con la provisión de conocimientos, habilidades, orientación e, inicialmente, supervisión de la FAO. Un planteamiento innovador para conseguirlo, y que la FAO está adoptando actualmente, es el proyecto

⁸¹ El Centro Nacional de Políticas Agrícolas (NAPC) de Siria apoyado por la FAO era un firme ejemplo de cómo una inversión considerable podía resultar superflua si la organización carece de contactos sólidos con las universidades y la sociedad civil y si, incluso dentro del gobierno, se considera el brazo de un departamento en lugar del órgano asesor independiente que estaba destinado a ser. Incluso en ese departamento no siempre parecían contar con el NAPC para formular las políticas. Para el equipo de evaluación, el NAPC se presentaba como un servicio de consulta que funcionaba medianamente bien con algunos lazos sólidos con el gobierno.

⁸² Por ejemplo, en el ámbito específico de las negociaciones comerciales y la seguridad alimentaria, la FAO realizó una de las contribuciones más importantes en todo el mundo, que incluía la capacitación de personal nacional y el diseño de las unidades responsables en los ministerios de agricultura (en evaluaciones anteriores se citaron ejemplos en Kenya, Mozambique, Zanzíbar, Nicaragua, Burkina Faso). Otras experiencias en cuanto al desarrollo de la capacidad no han prosperado tanto como en el caso de los departamentos de planificación e inversiones de los ministerios de agricultura, una iniciativa que se probó en América Latina.

⁸³ Una pequeña unidad altamente capacitada dentro de la división de estadística del Ministerio de Agricultura se vinculó al Ministerio de Finanzas para llevar a cabo análisis avanzados y posteriormente se establecieron vínculos también con muchos otros departamentos, agricultores y la sociedad civil en el proceso de realización de un análisis más simple de la cadena de valor y el intercambio de resultados (*fuentes: evaluación del acuerdo de cooperación sobre programas [PCA] de Noruega*).

⁸⁴ En el momento de la visita del equipo de evaluación, el Centro Nacional de Políticas Agrícolas (NAPC) solo contaba con un miembro de personal con categoría de doctor e incluso este había sido reclutado recientemente por el ejército.

“Seguimiento de las políticas agrícolas y alimentarias africanas” (MAFAP). Se trata de un enfoque sistemático para proporcionar a los gobiernos de los Estados Miembros apoyo en materia de políticas, establecer una metodología en relación con la medición y evaluación de las políticas, integrar la recopilación de información y el análisis de datos y opciones de políticas en la estructura nacional para la formulación de las políticas. Se ha diseñado de manera que vaya a crear capacidad institucional e individual a nivel local, basándose al mismo tiempo en los conocimientos técnicos y el asesoramiento de los asociados en todo el mundo. El proyecto MAFAP acababa de empezar actividades en los países cuando se estaba elaborando este informe, por lo que en la evaluación no se pudo analizar el programa. No obstante, el enfoque sí parece cumplir los objetivos de mejorar el análisis de las opciones de políticas y la información sobre estas, mejorar el flujo de información, realizar un seguimiento detallado de las políticas y su eficacia, fomentar la asimilación de conocimientos y fortalecer las instituciones y la capacidad de formulación de políticas. Como se indica con mayor detenimiento en el Capítulo 6, en la evaluación se observa, no obstante, que el proyecto MAFAP es una de las varias iniciativas de seguimiento de las políticas en la FAO, lo cual es consecuencia de la fragmentación institucional de la labor normativa de la Organización. En la evaluación se recomienda encarecidamente que se consolide este enfoque para el seguimiento de las políticas y el estudio de las repercusiones, en vez de adoptar iniciativas paralelas que se solapen. También sería conveniente institucionalizar las funciones de medición y seguimiento de las políticas en el programa de trabajo y presupuesto de la FAO (véanse las **Recomendaciones 2 y 3**).

5.3 Evaluación de las conclusiones sobre la labor de la FAO en materia de políticas

5.3.1 Pertinencia

248. La pertinencia se interesa particularmente por “las políticas adecuadas para quién”, así como por evaluar en qué medida el apoyo a las políticas satisface las demandas y necesidades mundiales y nacionales. En general, la labor mundial de la FAO reviste interés y responde a las necesidades de la comunidad internacional. También se considera que encabeza las campañas internacionales sobre reducción del hambre y lucha contra la pobreza a través de la agricultura, la actividad forestal y la pesca sostenibles. La FAO ha estado al frente a la hora de poner de relieve las cuestiones relacionadas con la atención a la seguridad alimentaria y el incremento de los precios como se puede ver en el Recuadro 4 a continuación.

Recuadro 4: Atención a la seguridad alimentaria y al incremento de los precios

Esta evaluación se realizó en medio de un período que muchos identificaron como una crisis alimentaria mundial —la segunda crisis de este tipo en tres años. Los precios mundiales de los alimentos alcanzaron un máximo histórico en enero de 2011, impulsados por aumentos notables en los precios del trigo, el maíz, el azúcar y los aceites; el precio del arroz era ya elevado. Este incremento de los precios ha tenido repercusiones negativas en mucha de la población pobre mundial, que destina gran parte de sus escasísimos ingresos a la adquisición de productos básicos.

Coincidiendo con el inicio de la evaluación, el G-20 pidió a varias organizaciones internacionales encabezadas por la FAO⁸⁵ que “trabajasen con partes interesadas clave en el desarrollo de opciones para poner en consideración del G-20 sobre cómo mitigar y gestionar los riesgos asociados a la volatilidad de precios de los alimentos y otros productos agrícolas, sin distorsionar el comportamiento del mercado, fundamentalmente para

⁸⁵El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Equipo de Tareas de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), y bajo la dirección de la FAO.

proteger a los más vulnerables”. Esto revela la capacidad de la FAO de colaborar eficazmente con otros organismos (en lo que era básicamente una tarea de gestión de los conocimientos)⁸⁶ e indica también el alto grado de confianza que una parte importante de la comunidad internacional deposita en la FAO para confiarle una tarea de liderazgo tan llena de desafíos.

Para que los observadores interesados sepan qué está detrás del repunte de los precios, es natural indagar acerca de los datos institucionales de la FAO, donde puede recopilarse abundante información con solo pulsar el ratón. No faltan opiniones en el ciberespacio, desde la especulación hasta fenómenos naturales o de otro tipo⁸⁷. Pero cada vez hay más pruebas que sugieren un futuro preocupante, plagado de incertidumbre. Aunque hay varios factores que, sin duda alguna, han contribuido al aumento de los precios de los alimentos, como bien se describe en muchas publicaciones de la FAO tales como la serie de informes SOFI, sobresale la medida en que fenómenos meteorológicos externos han afectado a la producción agrícola. Y estos episodios climáticos graves son exactamente el tipo de cosas que predijo el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), por ejemplo en 2007, como que el aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero modifica el clima —lo cual significa que los recientes aumentos de los precios de los alimentos pueden ser solo el comienzo de una historia de desafíos mayores.

Obsérvese el caso del trigo, cuyos precios han oscilado en los últimos años (por ejemplo, SMIA 2011). La causa inmediata de la subida de los precios del trigo es la fuerte caída de la producción mundial. La reducción de la mayor parte de esa producción, según datos de la FAO y del Departamento de Agricultura de los EE.UU., responde a un pronunciado descenso en la antigua Unión Soviética: una ola de calor y una sequía históricas de dimensiones sin precedentes. La ola de calor en Rusia solo fue uno de los muchos fenómenos meteorológicos extremos —desde las condiciones atmosféricas secas en Brasil hasta las inundaciones sin precedentes en Australia— que dañaron la producción mundial de alimentos. Es probable que las inundaciones de 2011 en Tailandia, uno de los principales productores y exportadores de arroz, produzcan fuertes incrementos en los precios de este producto. ¿Se refleja el cambio climático en los fenómenos actuales del mercado de los alimentos?

Naturalmente, no puede atribuirse cualquier episodio climático a los elevados niveles de gases invernadero ni a ningún otro factor único. Pero, en general, la tendencia de temperaturas extremadamente altas o de fenómenos climáticos extremos puede volverse más común, en consonancia con las valoraciones predictivas del IPCC. De hecho, los datos indican que las experiencias recientes son un anticipo ilustrativo de las alteraciones, económicas y políticas, que deberán afrontarse en un mundo en proceso de calentamiento (ej., Krugman 2011). Y, si no se actúa de forma adecuada sobre los gases de efecto invernadero, habrá mucho más por llegar, y tal vez mucho peor, de acuerdo con los numerosos análisis que la FAO y otros han sintetizado en un número cada vez mayor de publicaciones (ej., FAO 2010 Nelson et al. 2009, 2010). La FAO se ha comprometido a subirse a la

⁸⁶ No todos los observadores se mostraron de acuerdo con la importancia que se le atribuía al aumento de la variabilidad en sí misma (por ejemplo, Barrett y Bellemare 2011), aunque, como se refleja en el SOFI 2011, la FAO no se arrepiente de hacer hincapié en la volatilidad como principal enemigo de la inseguridad alimentaria.

⁸⁷ En la noticia de *The Guardian* (23 de junio de 2011) sobre la reunión del G-20 se señalaba lo siguiente: “El miércoles, el Presidente Nicolás Sarkozy denunció nuevamente la situación sobre la actividad especulativa, a la que algunos culpaban del aumento de los precios de los alimentos. ‘Un mercado que no está regulado no es un mercado, sino una lotería en la que la fortuna favorece a los más cínicos en vez de recompensar el trabajo, la inversión y la creación de valores’, dijo en su discurso. Pero los ministros de agricultura del G-20 básicamente han transferido el problema a sus homólogos financieros. ‘Alentamos encarecidamente a los ministros de finanzas del G-20 a que adopten las decisiones adecuadas para mejorar la regulación y supervisión de los mercados financieros agrícolas’, señala el plan de acción”.

“ola” del clima y a intentar que esta sea menos destructiva en lo que respecta a la inseguridad alimentaria y a resultados de desarrollo más amplios⁸⁸. Mientras la FAO se esfuerza por lograr sus objetivos, el cambio climático debe afrontarse pues en varias esferas temáticas, superando ampliamente los recursos de cualquier organización y todavía más de una división dentro de la FAO. Se necesitan equipos interdisciplinarios que aborden estos temas y, como se señaló, en los equipos deberían figurar expertos en el análisis de las incertidumbres.

249. A nivel regional, la FAO no ha tenido un papel tan activo, excepto en lo que respecta a su papel en las organizaciones regionales forestales y pesqueras. Se observó que, aunque las comunidades económicas regionales figuran en muchas iniciativas relacionadas con las políticas, no se presta una atención específica a temas de integración regional para las políticas alimentarias y agrícolas, en especial después de que el TCS abandonase finalmente su labor en este ámbito a partir de 2005-2006. En África, la FAO ha desempeñado una función activa en el CAADP y un papel cada vez mayor en la SADC y el COMESA, así como en la IGAD sobre temas relacionados con enfermedades transfronterizas de animales. Se cuestionó la pertinencia de la labor inicial que la FAO llevó a cabo en el CAADP, lo que debilitó realmente la credibilidad de la FAO en algunos países, tal y como se ha analizado anteriormente en relación con los “proyectos financiados”. Sin embargo, la FAO está recuperando su credibilidad gracias al fortalecimiento de su colaboración con organismos de la NEPAD y asociados internacionales, así como a través de la labor del Centro de Inversiones de la FAO y de una participación activa en los países. La FAO también ha contribuido a que este tema ocupe un lugar prioritario en el programa internacional y, una vez más, guarda una estrecha relación con el CAADP que se considera cada vez más como un vehículo importante para la renovación de la agricultura.

⁸⁸ Más allá de las visiones globales recién mencionadas, los efectos más graves se dejarán sentir sin duda en los niveles locales, como en el sumamente amenazado Bangladesh. En este sentido, parece que la FAO se ha valido principalmente de análisis que ha apoyado directamente en los países (ej., Baas y Ramasamy 2008): Un comunicado de prensa del 7 de octubre de 2010 lo expresaba de la forma siguiente: “... la FAO ha ayudado al Gobierno de Bangladesh a establecer planes para determinar las prioridades de las inversiones que mejorarán la disponibilidad de alimentos y reducirán la malnutrición. El trabajo de la FAO introduce nuevas variedades de cultivos con semillas tolerantes en las zonas costeras y los agricultores están recibiendo capacitación para hacer frente a los cambios en los patrones meteorológicos. Asimismo, se presta atención a la mejora de la gestión de los recursos hídricos y las infraestructuras a fin de proteger los campos de las ondas de marea y de la intrusión del agua del mar. Este trabajo llega en respuesta a una serie de tensiones climáticas y asociadas con los mercados que han afectado la seguridad alimentaria de Bangladesh en los últimos años”. Otros organismos, como el IFPRI, han trabajado de forma directa en una gama más amplia de análisis institucionales, como en la síntesis del Banco Mundial elaborada por Yu et al. (2010). Entretanto, la FAO (asumiendo un papel de liderazgo, en armonía con otros organismos de las Naciones Unidas) apoya de forma activa los esfuerzos de los gobiernos que se resumieron recientemente como sigue (ALM 2011): “Se dará prioridad a las necesidades de la población pobre y vulnerable, en particular mujeres y niños, en todas las actividades aplicadas en el marco del Plan de Acción”. El Plan de acción sobre el cambio climático comprende programas inmediatos, así como a corto, medio y largo plazo. Este plan se aplicará bajo la orientación general del Comité Nacional de Medio Ambiente, presidido por el asesor principal, y estará coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente y Forestal pertinente. Los ministerios o sus órganos aplicarán programas financiados con cargo a este plan, con la participación, según proceda, de la sociedad civil y el sector privado. El Plan de acción y estrategia sobre el cambio climático ha sido elaborado por el Gobierno de Bangladesh en consulta con la sociedad civil, en particular las ONG, las organizaciones de investigación y el sector privado. Está basado en el Programa Nacional de Acción para la Adaptación (PNAA), publicado en 2005. Se examinará y revisará a medida que se vayan adquiriendo experiencias y conocimientos en materia de adaptación y programas de investigación afines”. El equipo de evaluación durante su visita sobre el terreno en junio de 2011 estaba impresionado por cómo se había involucrado la FAO en el plan de acción anteriormente indicado (debidamente articulado en el MPP de mayo de 2011 y, aparentemente, en consonancia con París y Accra) y en algunas de las actividades específicas dirigidas a la relativamente más vulnerable región del Sur (excepto algunas de las actividades de respuesta ante emergencias después de ciclones, como el suministro de tractores de dos ruedas motrices).

250. El trabajo de la FAO en los países estará determinado cada vez más por el nuevo MPP y como tal debería abordar las prioridades nacionales, como se analizó antes. Sin embargo, existe cierto grado de incertidumbre acerca de si la labor normativa demandada va a responder siempre a las metas mundiales de la FAO y en la evaluación se observaron incongruencias en la forma en que se establecen las prioridades al formular los primeros MPP. Muchos de los interlocutores visitados consideraban que la FAO debía adoptar un papel más activo en la provisión de conocimientos y capacidad para cuestiones emergentes y asegurar que el MPP aborda las lagunas reales que la FAO está en mejores condiciones de subsanar. Las partes interesadas no gubernamentales opinaban que la FAO debería brindar más apoyo a los problemas de los pequeños agricultores, mientras que los interlocutores gubernamentales apreciaban el apoyo de la FAO, pero consideraban que en muchos casos su huella era demasiado pequeña para tener una repercusión importante y no siempre podían obtener los conocimientos y el apoyo que necesitaban sobre nuevos problemas⁸⁹.

5.3.2 ¿Las políticas adecuadas para quién?

251. Debe abordarse la cuestión de las compensaciones entre diferentes partes interesadas, en particular sobre los efectos en el empleo, para que la FAO siga siendo pertinente. Aunque debe mantener su neutralidad a la hora de brindar asesoramiento, tiene que desempeñar un papel mucho más activa a la hora de proporcionar escenarios alternativos, que muestren de qué forma estos afectan a las tres metas globales de la FAO en la región o en el Estado Miembro correspondiente. La labor normativa de la FAO podría revestir cada vez más interés en los países si esta colaborase directamente con las instituciones nacionales en la elaboración de dichos escenarios. Ello contribuiría asimismo a mejorar la eficacia y sostenibilidad tanto fundamentando la labor en la realidad como fomentando la capacidad y el sentido de la propiedad locales. Muchos de los países solicitaron más trabajos pertinentes a nivel local para abordar el problema del aumento de los precios de los alimentos y las cuestiones conexas de las explotaciones agrícolas de gran tamaño frente a las de pequeño tamaño⁹⁰.

252. Los funcionarios entrevistados en Europa oriental y Asia central entendían por qué se centra la atención principalmente en África y Asia, y parte en América del Sur, pero consideraban que existe una verdadera demanda de servicios de asistencia de la FAO a los países en estas regiones, en particular por lo que respecta a la adhesión a la Unión Europea (UE) y a la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como a la adaptación de algunas publicaciones sobre desarrollo participativo rural y de los mercados a sus circunstancias concretas. Se tenía la impresión de que tanto en lo que se refiere al lenguaje como a los ejemplos gran parte de los

⁸⁹ En 14 de las 29 evaluaciones (8 evaluaciones de programas y 6 evaluaciones de países: un 48 %) examinadas se ha mencionado la innovación en materia de políticas como una esfera que debe abordarse a la hora de mejorar la capacidad, la cobertura temática y la difusión de la Organización en el ámbito de las políticas. Las recomendaciones de las evaluaciones, como las derivadas de las evaluaciones de países en Brasil, Etiopía, la República Democrática del Congo, ROA y Mozambique y el Programa de Cooperación FAO/Países Bajos (FNPP), las evaluaciones de los programas de asistencia para las aguas y las políticas, así como otras, han señalado que la Organización carece de presencia innovadora en materia de políticas, en particular al abordar de forma adecuada el planteamiento de cuestiones temáticas relativas al desarrollo; las transiciones de proyectos o programas desde la fase de emergencia hasta la fase de desarrollo a más largo plazo; la inclusión de métodos de desarrollo y de movilización de inversiones basados en los resultados, así como al asegurar un uso generalizado de mecanismos y sistemas de insumos multidisciplinarios en el proceso de formulación de políticas.

⁹⁰ Por ejemplo, en Europa oriental hay muchos pequeños agricultores, pero se dijo al equipo de evaluación que no reciben demasiado apoyo ni atención por parte de sus gobiernos, excepto en el caso de Moldova, y que actualmente la FAO participa en el apoyo a explotaciones de gran tamaño en Georgia. En Benin, los agricultores contaron al equipo de evaluación que el gobierno ofrece incentivos a los exiliados para que regresen y exploten grandes extensiones agrícolas, pero apenas se ofrece apoyo a los pequeños agricultores que han demostrado ser capaces de hacerlo.

conocimientos de la FAO no son pertinentes y que existe una laguna real que la FAO debe subsanar. Esto contrastaba con las visitas a los demás continentes donde, en general, la labor de la FAO se consideraba sumamente pertinente —la principal preocupación era la falta de una difusión y una asimilación eficaces.

253. Las cuestiones relativas al género solo parecen conseguir un efecto de tracción en la labor normativa cuando se elaboran políticas que abordan específicamente las cuestiones de género. En algunos proyectos se mencionan de forma superficial, por lo que será importante incorporar las cuestiones de género en un análisis más sistemático de la asistencia para las políticas. El equipo de evaluación observó que, después de la auditoría y la evaluación de las cuestiones de género realizadas en 2011, actualmente la FAO está concertando esfuerzos para desarrollar la capacidad interna a fin de incorporar las cuestiones de género en los proyectos y programas de toda la Organización.

254. La FAO tuvo una respuesta positiva al Artículo 41 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el que se pide a los organismos de las Naciones Unidas que encuentren “los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan”. Se estableció un grupo de trabajo que realiza contribuciones al grupo de apoyo interinstitucional (Grupo de apoyo interinstitucional al Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, FPNUCI) y se elaboró una política de la FAO relativa a las poblaciones indígenas y tribales de gran aceptación internacional. El documento es claro y proporciona información sobre importantes puntos de partida para las actividades de la FAO. Como tal, la FAO ha demostrado responder a las necesidades de un grupo importante de partes interesadas en el establecimiento de políticas. No obstante, el equipo de evaluación halló menos pruebas de esta labor sobre el terreno.

5.3.3 *Eficacia*

255. De la evaluación se desprende que la labor que lleva a cabo la FAO a nivel internacional es eficaz por lo que respecta al planteamiento de las cuestiones pertinentes para sus metas mundiales y a la provisión de investigaciones y de una plataforma de debate. La FAO ha trabajado de forma satisfactoria con los asociados para establecer normas internacionales y algunos instrumentos vinculantes que contribuyen de manera importante a los esfuerzos por alcanzar los ODM. Sin embargo, la FAO no se ha mostrado tan eficaz en su apoyo a los países para garantizarles la participación en los debates y una contribución directa a la formulación de las políticas mundiales.

256. A nivel nacional, la evaluación observó importantes desafíos para la eficacia del apoyo de la FAO a las políticas, como se ha analizado anteriormente en detalle (véase la Sección 5.1.3). El equipo de evaluación determinó como posibles motivos de esta limitación de la eficacia una serie de factores que van de la falta de análisis exhaustivos de las políticas a la falta de atención a las repercusiones de las políticas. En las **Recomendaciones 2 y 3** se aborda este problema, que se considera una de las deficiencias principales de la labor normativa de la FAO.

257. Uno de los obstáculos para un apoyo eficaz en materia de políticas y un desarrollo efectivo de la capacidad es la elevada rotación del personal y la dificultad de proporcionar asesoramiento de carácter práctico cuando se producen este número tan alto de rotaciones. Un enfoque interesante de desarrollo de la capacidad, que tal vez no resulte tan caro, podría ser a través de los recientemente establecidos másteres y certificados de posgrado que ha desarrollado la FAO y que proporciona en colaboración con las universidades para ofrecerlos a funcionarios públicos de los Estados Miembros y al personal nacional de la FAO. Sería interesante examinar los resultados de quienes han realizado los cursos y observar si utilizan lo que han aprendido y en qué medida comparten este aprendizaje con los colegas.

258. Se ha reconocido ampliamente que la FAO cuenta con un importante acervo de conocimientos y los sitios web de los diferentes programas, departamentos y unidades presentan una calidad variable, pero en todos los casos relativamente alta. El problema real es que, sobre el terreno, la evaluación observó, al igual que muchas otras evaluaciones, que el nivel de asimilación es bajo. La FAO resulta considerablemente más eficaz a la hora de generar conocimientos que de intercambiarlos, en particular al compartirlos con quienes más los necesitan para poder así utilizarlos a fin de influir en las políticas nacionales.
259. La Organización se enorgullece de ser uno de los mayores bancos de conocimientos y experiencia en materia de agricultura. Sin embargo, las recomendaciones de la evaluación indicaban en gran medida que la FAO ha mostrado un bajo rendimiento en su acumulación y, sobre todo, en la difusión de información y conocimientos sobre agricultura y medio ambiente. Además, la FAO suele ser objeto de crítica por su relativa falta de promoción comercial y, por consiguiente, ser subestimada. El equipo de evaluación determinó que, aunque la FAO no participe en campañas publicitarias de alto nivel⁹¹, debería documentar y comunicar mejor los resultados de su trabajo. En la mayoría de las evaluaciones examinadas se formulaban recomendaciones que señalaban que la Organización debe hacer mucho más para promocionarse y para que se adopten sus productos de conocimientos. Los principales temas tratados en las recomendaciones eran la mejora del diálogo, la mejora de los sitios web, el uso continuado de foros, el establecimiento de vínculos con las instituciones para fomentar la sensibilización y la celebración de debates internacionales. Asimismo, la recomendación 43 de la evaluación del Programa de Asociación FAO/Gobierno holandés (FNPP) fue más allá al reconocer que programas futuros similares deberían contribuir a la labor de movilizar los importantes conocimientos acumulados en la FAO y, en colaboración con otras instituciones, elaborar mecanismos más eficaces para su difusión.

5.3.4 Repercusiones y sostenibilidad del apoyo de la FAO a las políticas:

260. Fue difícil para el equipo de evaluación determinar las repercusiones, ya que no existen indicadores de referencia sobre cuya base realizar la evaluación. Basándose en la información recibida en las entrevistas, parece que las repercusiones de la FAO en cuanto a su asistencia para las políticas han sido a menudo limitadas, aunque también ha habido éxitos notables, en particular en relación con la excelente labor normativa de la FAO a nivel mundial. La FAO sí parece haber influido realmente en las políticas alimentarias de lugares como Zanzíbar y Mozambique, en el Derecho a la Alimentación en Brasil, en las políticas del sector agrícola de Lesotho y Benin, en la legislación forestal de un gran número de países durante muchos años, con especial repercusión en la silvicultura participativa antes del año 2000 y en los trabajos más recientes relativos a la pesca sobre los procesos participativos en Myanmar y el fomento de la capacidad institucional para la aplicación de políticas regionales en la cuenca del Lago Victoria. La nueva labor sobre la acuicultura en África también ayuda a la promulgación de las políticas necesarias para promover sistemas de pequeñas explotaciones. Como se señaló más arriba, revestía especial interés para la evaluación observar las repercusiones de la labor técnica en las políticas, aunque el impacto de las políticas era a menudo fortuito y no siempre se analizaba o articulaba debidamente. Estas repercusiones pusieron de relieve la importancia de una estrategia que ayude a la FAO a incorporar las políticas en todas sus actividades, o en gran parte de estas, y a hacerlo de manera que se tengan en cuenta los posibles efectos.

⁹¹ Un encuestado señaló que la FAO, a diferencia de otros organismos de las Naciones Unidas como el PMA, tiene dificultades para obtener el apoyo de los Miembros a la hora de asignar fondos para actividades de relaciones públicas. Como se ha comentado antes, la visibilidad de la FAO no siempre es una meta de los Miembros.

261. La sostenibilidad se presenta como una cuestión a la que todos los organismos hacen frente. En muchos países es difícil encontrar políticas que, una vez finalizado un proyecto o programa, se apliquen de forma sistemática y se adapten a las nuevas circunstancias. Gran parte de esto tiene que ver con la eficacia con la que se incorporen las políticas a la estructura del departamento encargado de ellas, pero igualmente las visitas sobre el terreno pusieron de manifiesto la importancia de poder ir más allá del Ministerio de Agricultura y conseguir un sentido de propiedad por parte de otros ministerios y, en particular, del Ministerio de Finanzas. También es fundamental hacer que todas las partes interesadas más afectadas participen plenamente. Las leyes, reglamentos, políticas y normas serán solo tan eficaces y sostenibles como lo sea su plena aceptación por parte de la mayoría de los afectados.
262. La evaluación determinó, al igual que gran parte de las otras evaluaciones, que la sostenibilidad depende sumamente de la capacidad y que está también afectada por los incentivos, la masa crítica y la facilitación y el establecimiento de redes. Resulta esencial que una estrategia para un apoyo eficaz y sostenible a las políticas tenga en cuenta estos factores.

5.3.5 Oportunidad

263. Según se indica anteriormente, esta dimensión se ha añadido a los criterios normalizados ya que el asesoramiento para las políticas debe realizarse en forma oportuna para resultar eficaz. La evaluación mostró resultados bastante variados de la labor normativa de la FAO en este sentido. A nivel mundial, la FAO ha sido capaz en general de responder de forma oportuna a nuevos retos como la crisis de los precios de los alimentos, aunque cabría preguntarse por qué la FAO no pudo prever mucho antes la posibilidad de que se produjese esta crisis. En el plano mundial, la FAO también ha podido proporcionar asesoramiento oportuno en negociaciones internacionales, como en el caso del cambio climático o el comercio internacional. Los esfuerzos de la FAO por establecer directrices voluntarias sobre la gobernanza de la tierra también pueden considerarse oportunos, si se reconoce que alcanzar un consenso entre los Miembros sobre un tema tan delicado requiere necesariamente mucho tiempo. A nivel regional, también hay algunas experiencias positivas importantes. Por ejemplo, a través de sus esfuerzos iniciales en el proceso relacionado con el CAADP, la FAO ha abordado la necesidad de volver a situar la agricultura en el centro del programa de desarrollo años antes de que esto se convirtiese en una tendencia general.
264. A nivel nacional, sin embargo, el equipo de evaluación observó importantes retos para la FAO a la hora de ofrecer una respuesta oportuna y utilizar ventanas de oportunidades para promover cambios en las políticas a favor de los pobres. Resulta especialmente inquietante que la FAO no pueda responder de forma más oportuna a nivel nacional, ya que —como se destacó anteriormente— la FAO tiene mejores posibilidades para ello que casi cualquier otra organización gracias a la inigualable confianza que los ministerios de agricultura depositan en ella, a la presencia de la Organización en la mayoría de países en desarrollo y al elevado grado de acceso de la FAO a los principales responsables de la formulación de las políticas agrícolas. Los motivos por los que la FAO no es capaz de aprovechar esta oportunidad de ofrecer una respuesta oportuna se examinan en la Sección 5.1.3 y se analizan más a fondo en el Capítulo 6.

6. Análisis: ¿Cómo influye la estructura institucional, los recursos y la gestión de la FAO en su rendimiento?

265. Basándose en el marco presentado en la Figura 3 (Capítulo 3), en la primera parte de este capítulo se analiza la forma en que la estructura institucional, la capacidad y la gestión de la FAO influyen en el rendimiento de la misma. Sobre esta base, en la segunda parte del capítulo se examinan estrategias de reforma en relación con la labor de la FAO en materia de políticas.

6.1 ¿Constituye la falta de recursos humanos y financieros el principal problema?

266. En las conversaciones con el personal mantenidas durante la evaluación se ponía a menudo de manifiesto la “falta de capacidad adecuada” como principal razón por la que la FAO no se halla en mejores condiciones de cumplir su “Función básica D: Opciones políticas y estratégicas y asesoramiento” a nivel nacional. La reducción del número de oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas de 40 a 20 se menciona como claro ejemplo de ello. Sin embargo, parece conveniente reconsiderar la idea de “capacidad limitada” teniendo en cuenta que supuestamente el personal del Departamento de Cooperación Técnica en la Sede también apoya plenamente esta labor a nivel nacional.

267. Como se indica anteriormente, hay 20 oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas, lo que se traduce en una relación media de 3,7 países por cada oficial de políticas, si se contabilizan los 74 países en los que la FAO tiene una oficina en el país plenamente dotada, y una proporción de 6,2 países por oficial de políticas, si se cuentan los 124 países en los que la FAO tiene algún tipo de representación (véase el mapa al final del anexo 2). Si se cuenta también el personal destinado en la Sede en los servicios de asistencia en materia de políticas y de apoyo a la seguridad alimentaria, la proporción es de 1,3 países y 2,2 países por profesional, respectivamente. Basándose en estas cifras, no puede concluirse, en principio, que la FAO tenga una capacidad especialmente baja para proporcionar asesoramiento normativo a nivel nacional, ya que parece bastante razonable que un oficial de políticas se ocupe de 2,2 países⁹².

268. La comparación de las cifras de personal con otras organizaciones más arriba indica que ninguna otra organización internacional que desempeña un papel activo en la prestación de asesoramiento normativo tiene una disponibilidad igual de recursos de personal. Asimismo, hay que tener en cuenta que estas cifras comprenden únicamente al personal de los programas ordinarios. En las cifras tampoco se incluye al personal de políticas que se contrata con la financiación de proyectos. Además, estas cifras no comprenden los servicios de consultoría que se utilizan de forma generalizada para los trabajos sobre políticas. Según la encuesta realizada a los Representantes de la FAO, en el 93 % de las actividades normativas consideradas de mayor importancia se utilizaban los servicios de consultores. En el 65 % de estas actividades participaban consultores internacionales. Con una financiación media de más de 600 000 USD para las actividades normativas identificadas de importancia, es obvio que también haya margen para la incorporación de expertos externos.

⁹² Se supone aquí que todo el personal profesional en estas unidades hace el mismo tipo de labor de asistencia para las políticas no especializada, aunque no siempre es así, ya que algunos profesionales están especializados en determinados ámbitos (políticas hídricas o de riego, políticas subsectoriales, políticas comerciales, etc.). Se incluye también a los oficiales subalternos, que tal vez no puedan aún asumir la responsabilidad de los países. No obstante, permite hacerse una idea de las dimensiones.

Tabla 1. Proporción del personal de políticas con respecto a los países con representación de la FAO

Categoría de personal	Número de miembros de personal por categoría	Proporción entre países y personal, teniendo en cuenta los 74 países con oficinas en los países plenamente dotadas	Proporción entre países y personal, teniendo en cuenta los 124 países con cualquier tipo de representación
Oficiales de políticas en oficinas descentralizadas	20	3,7	6,2
Personal del Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas	22	3,4	5,6
Personal del Servicio de Seguridad Alimentaria	15	4,9	8,3
Total	57	1,3	2,2

Fuente: FAO, División de Gestión de Recursos Humanos (CSH) e información sobre el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas

269. Debe considerarse también que estas cifras no tienen en cuenta al personal de las Divisiones ESA, EST y ESD, que cuentan con un total de 86 funcionarios (véase más arriba —aunque, aquí también, muchos de estos 86 no trabajan directamente en la labor sobre las políticas, especialmente en la EST). Aunque se pretende que el personal de estas divisiones se centre en tareas normativas de alcance mundial principalmente, es concebible que con una reorganización y redefinición de las funciones, pudieran todavía invertir parte de su tiempo en brindar apoyo normativo específico de cada país, lo que podría tener la ventaja añadida de ayudarles a mantenerse conectados con la realidad sobre el terreno y aprovechar la oportunidad de la presencia de la FAO en el país para llevar a cabo una labor de relevancia internacional.

270. Además, en el TCI se lleva a cabo una importante labor de apoyo a las políticas a nivel nacional, por ejemplo en relación con la elaboración de planes de inversiones en los países en el marco de su prestación de servicios a instituciones financieras internacionales y también a través de la labor que se le asigna en apoyo a los programas nacionales de seguridad alimentaria de los que se encarga el Servicio de Seguridad Alimentaria. El TCI calcula que, en los numerosos casos en los que contribuye al apoyo de la FAO a procesos como el CAADP y el Programa Mundial de Agricultura y Seguridad Alimentaria (GASFP), su personal realiza el 85 % de la labor en materia de políticas.

271. Estas cifras indican que los problemas de rendimiento en lo que se refiere al asesoramiento para las políticas a nivel nacional no pueden atribuirse simplemente a una falta general de capacidad, personal y recursos para esta esfera de la labor de la FAO. Las cifras parecen indicar que existen problemas en la forma de organizar y gestionar estos recursos. De hecho, parece problemático recomendar un incremento de los recursos destinados a la labor normativa mientras sigan sin abordarse los problemas que impiden una gestión eficaz de los recursos que la FAO ya tiene en este ámbito.

6.2 ¿En qué medida la estructura institucional de la FAO es favorable para llevar a cabo una labor eficaz en materia de políticas?

272. En consonancia con anteriores evaluaciones, en esta evaluación se concluye que la fragmentación de la labor de la FAO en materia de políticas constituye un grave obstáculo para el rendimiento de la FAO, en particular con respecto al asesoramiento para las políticas a nivel nacional. Junto a la fragmentación horizontal, en la que se han centrado las evaluaciones anteriores, esta evaluación advierte también un aumento de la fragmentación vertical como

resultado del proceso de descentralización. Ambos problemas se analizan a continuación con más detalle.

6.2.1 Fragmentación horizontal

273. La descripción de la estructura institucional en la Sección 4.2 y el organigrama (Figura 3) muestran claramente que la labor en materia de políticas está muy dispersa por toda la Organización. La Evaluación sobre las políticas de 2001 determinó que “los expertos en materia de políticas están ahora dispersos en numerosas dependencias de la FAO y hay una coordinación e intercambio de información escasos entre las dependencias. Esto puede dar lugar a una duplicación de esfuerzos y ciertamente provoca la pérdida de posibles beneficios del intercambio de ideas y experiencias”. En el informe *Policy Assistance Paper* de 2008 se citan estas afirmaciones (FAO, 2008: 9) y añade que algunos miembros del personal consideran que si bien esto es necesario a nivel de la Organización en su conjunto, incluso dentro de las distintas divisiones las “prioridades y mensajes de políticas deben definirse más claramente y no dejarse en manos de las preferencias particulares del personal” (FAO, 2008: 10). De igual modo, en la EEI (véase el Capítulo 2) se recomendó “enfrentarse a la fragmentación de la labor en materia de políticas, especialmente de las políticas económicas, institucionales 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” (EEI, Recomendación 3.23). Basándose en esta recomendación, la EEI propuso una reestructuración bastante radical de los departamentos ES y TC (véase más adelante).

274. En la presente evaluación también se concluye que la fragmentación horizontal de la labor normativa de la FAO constituye uno de los principales problemas. Sin embargo, a diferencia de la EEI, en esta evaluación no se observó una actitud competitiva entre las unidades del Departamento Económico y Social (ES)⁹³. La evaluación determinó asimismo una colaboración bastante estrecha entre el Departamento ES y algunas divisiones de los departamentos técnicos, en particular la AGP, que no tiene una unidad de políticas propia. La AGA opinaba que el Departamento ES se concentraba demasiado en los cultivos, pero este problema se solucionó mediante la creación de una unidad de políticas independiente, la AGAL. En esta evaluación se determinó que la vinculación con expertos en la materia es muy importante para la labor normativa específica de un subsector sobre ganadería, pesca y silvicultura. Sin embargo, el equipo observó que esta labor normativa podía aprovechar a menudo una perspectiva analítica más sólida, por ejemplo, con respecto a un análisis económico de diferentes opciones de políticas, o un análisis institucional de las funciones que el sector público, el sector privado y el sector terciario podrían desempeñar mejor en un determinado ámbito de las políticas. En el caso de la AGA, el equipo de evaluación observó una cierta desconexión entre la labor sobre las políticas en la AGAL y las actividades normativas en otras unidades, tales como la Subdivisión de los Recursos Genéticos Animales (AGAG). La AGAL parecía no reconocer que las actividades de esas unidades estuviesen relacionadas con las políticas.

275. En esta evaluación se identificó como principal problema de la fragmentación horizontal, que afecta a la labor normativa a nivel nacional, la desconexión entre el análisis de las políticas realizado en las divisiones del ES y la labor de asesoramiento para las políticas que llevan a cabo el Servicio de Asistencia para las Políticas y el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en

⁹³ El documento de orientación publicado por la ESW en 2011, “*Guidance on how to address rural employment and decent work concerns in FAO country activities*” (Orientaciones sobre la forma de abordar las preocupaciones sobre el empleo rural y el trabajo digno en las actividades de la FAO en los países) constituye un ejemplo de la colaboración entre divisiones y, al mismo tiempo, un ejemplo de la relación del Departamento ES con las oficinas descentralizadas.

el TCS y los oficiales de políticas de las oficinas descentralizadas. Al igual que en evaluaciones anteriores, en la presente evaluación no se pudieron determinar mecanismos *sistemáticos* a través de los cuales la demanda de asesoramiento para las políticas se remite a la ESA, la EST o la ESW, ni existen tampoco canales sistemáticos mediante los que, al contrario, los resultados de la labor analítica de estas divisiones del ES se remiten al TCS y a los países. En los casos en los que existen vínculos, estos son puntuales y dependen o bien de proyectos (como en el caso del proyecto de políticas de Bangladesh que dirige la ESA) o bien de relaciones personales (como en el caso de un antiguo Representante de la FAO en la India, que transmitía directamente las solicitudes de información del gobierno o del parlamento indio al director de la ESA).

276. Además de su labor en materia de políticas de alcance mundial, las divisiones del ES llevan a cabo investigaciones a nivel nacional, tal y como demuestran sus publicaciones de investigación. Sin embargo, el establecimiento de prioridades en relación con esta labor normativa no parece estar influenciado por ningún análisis estratégico de las necesidades de los países, sino más bien por lo que los donantes están dispuestos a financiar y, tal vez, por las preferencias del personal. Como indicación, en el período sometido a examen, la ESA publicó documentos sobre temas como *“Impacts of International Migration and Remittances on Source Country Household Incomes in Small Island States: Fiji y Tonga”* (Repercusiones de la migración internacional y sus remesas en los ingresos de los hogares de los países de origen en pequeños estados insulares: Fiji y Tonga). En cambio, en el historial de publicaciones de la ESA no se pudieron encontrar exámenes del sector agrícola, que pudieran fundamentar el asesoramiento para las políticas a nivel de los países —véase el anexo 6.

277. Como indicación del problema de la fragmentación horizontal, el equipo de evaluación observó también problemas de duplicación de la labor en materia de políticas, que una institución que afirma tener escasa capacidad para realizar trabajos normativos debería tener especial interés en evitar. Un ejemplo es la elaboración de políticas y programas nacionales de seguridad alimentaria con el apoyo del Servicio de Seguridad Alimentaria, que se lleva a cabo paralelamente a la elaboración de estrategias agrícolas generales en los mismos países al mismo tiempo con el apoyo del Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas y el TCI. Como señaló uno de los entrevistados, “el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria brinda asesoramiento en materia de seguridad alimentaria, y el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas ofrece asesoramiento sobre las políticas, pero puede no exista demasiada diferencia”. Como indicación de la falta de comunicación en la Sede, también hubo casos en los que el personal del TCI solo descubrió que el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria estaba elaborando una estrategia nacional de seguridad alimentaria (paralelamente al proceso del CAADP) cuando se le invitó a un taller nacional sobre el tema. El grupo de acción interno del CAADP llegó a la conclusión de que la labor normativa sobre estrategias nacionales de seguridad alimentaria debería integrarse en los procesos del CAADP, lo cual parece absolutamente necesario ya que, tal y como indica un examen de los planes de seguridad alimentaria y las estrategias del CAADP, abordan en gran medida las mismas cuestiones y esferas de inversión. No obstante, los esfuerzos por integrar las estrategias de seguridad alimentaria en el proceso del CAADP han sido variables y **sigue habiendo procesos contrapuestos de planificación de la seguridad alimentaria de la FAO a nivel nacional.**

278. Otro ejemplo de posible duplicación de esfuerzos puede observarse en el hecho de que existen tres iniciativas diferentes y bastante independientes para realizar el seguimiento de las políticas agrícolas con la FAO. El TCSP administra la FAPDA (www.fao.org/tc/fapda-tool/), la Herramienta de análisis de decisiones de políticas alimentarias y agrícolas, que realiza el seguimiento de las decisiones sobre políticas alimentarias y agrícolas en los países y hace pública esta información. La ESA administra el MAFAP (<http://www.fao.org/mafap/mafap-home/en/>), una herramienta para el “Seguimiento de las políticas alimentarias y agrícolas en África”. Una tercera actividad se realiza en el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, que administra el MAfFS (Mapeo de Acciones para la Seguridad Alimentaria, véase <http://www.mafsan.org/>). Se hacen algunos esfuerzos para crear vínculos entre estos sistemas, como la asistencia del personal a

los talleres que organizan unos y otros. Sin embargo, parecía que no todo el mundo en la ESA, por ejemplo, conocía la existencia de la FAPDA, aunque esto puede deberse a que se trata de una iniciativa nueva. Aunque todas estas iniciativas resultan interesantes y tiene buenas intenciones, y presentan ciertas complementariedades, en esta evaluación se llegó a la conclusión de que sería mejor para la FAO y *especialmente para los usuarios de dichas herramientas tener una plataforma común* en lugar de tres sistemas diferentes. Además, debe tenerse en cuenta que hay iniciativas parecidas de seguimiento y mapeo de las políticas por parte de otras organizaciones, como por ejemplo el ReSAKSS (<http://www.resakss.org/>), que es el Sistema para el análisis estratégico regional y de apoyo al conocimiento que dirige el IFPRI. Existe colaboración en este sentido, ya que el IFPRI es miembro del Comité Directivo de MAFAP y MAFAP trabaja con el ReSAKSS en todos los “países de aplicación intensiva de MAFAP”, pero sigue en pie la cuestión de si sería ventajosa una concentración en un número menor de sistemas.

6.2.2 *Fragmentación vertical*

279. Además de la fragmentación horizontal de la labor normativa, el equipo de evaluación observó también graves problemas de fragmentación vertical. Parece que en el ámbito del trabajo sobre las políticas, el proceso de descentralización, a pesar de sus buenas intenciones de reducir la burocracia dentro de la FAO, tuvo resultados bastante problemáticos. Como parte del proceso de descentralización, se eliminó todo vínculo formal de rendición de informes entre los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas y las divisiones del Departamento de Cooperación Técnica (TC) en la Sede. Según las entrevistas, el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas no es consultado sobre los planes de trabajo de los oficiales de políticas, no siempre recibe informes de fin de misión, no tiene medios de control de la calidad de ninguno de los trabajos realizados por los oficiales de políticas, a menos que se le invite específicamente a proporcionarlos, y no participa en la evaluación del rendimiento. El único vínculo formal que sigue existiendo es la contratación de personal nuevo⁹⁴.

280. Las entrevistas indican que algunos de los departamentos técnicos, que fueron objeto de cambios similares, pudieron mantener relaciones relativamente estrechas con su personal en las oficinas descentralizadas a pesar de la mayor autonomía, para lo que utilizaron medidas y procedimientos informales a fin de crear una comunidad de prácticas. Según las entrevistas, el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas ha tenido, sin embargo, dificultades importantes para mantener estrechas relaciones con los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas, a pesar de realizar esfuerzos similares (por ejemplo, reúnen a todos los oficiales de políticas de las oficinas descentralizadas en Roma una vez al año para asistir a una reunión mundial anual). Una razón importante parece ser que el personal directivo de las oficinas descentralizadas considera a los oficiales de políticas “generalistas” porque la mayoría de ellos son economistas y, a diferencia de los oficiales técnicos, no están especializados en un subsector concreto de la agricultura. En consecuencia, los directores de las oficinas tienen la impresión de que pueden utilizar a los oficiales de políticas con fines distintos a la prestación de asesoramiento normativo a los gobiernos de los países, como ya se ha indicado anteriormente. Tal y como manifestó una de las personas entrevistadas, que es reflejo de una queja común, “se les utiliza para elaborar presupuestos y planes de trabajo, tienen que representar al coordinador cuando no está presente; terminan por asumir todo lo que no puede delegarse a otros miembros del

⁹⁴ Cabe señalar que lo que ha desaparecido es el vínculo *formal* de rendición de informes entre la Sede y las oficinas descentralizadas. Oficialmente, todavía se supone que la unidad en la Sede “respalda” técnicamente y controla la calidad de la labor de los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas (véase la Circular sobre las funciones y responsabilidades, sección sobre “relaciones funcionales”). El problema es que sin líneas directas de responsabilidad administrativa, esto no ocurre sistemáticamente. Además, sin autoridad administrativa, resulta difícil para la Sede desempeñar su función si existe un problema de “captura”, como se examina con mayor profundidad más adelante.

personal”. Se informó asimismo de que, aparentemente para este conflicto de intereses, algunos jefes de oficinas descentralizadas no quieren que sus oficiales de políticas mantengan una estrecha relación con el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas en la Sede, excepto en aquellos casos que las oficinas descentralizadas quieran trasladarlos por problemas de rendimiento.

281. “Cortar los vínculos administrativos” con la Sede sería aceptable si los mecanismos alternativos para crear rendición de cuentas por la labor técnica (“Relaciones funcionales”, descritas en la Circular sobre funciones y relaciones de abril de 2011) se aplicaran realmente de forma sistemática para la labor en materia de políticas en las oficinas subregionales. Sin embargo, ello no parece ser así. Las líneas de rendición de informes (véase más arriba) discurren ahora a través de los jefes de las oficinas subregionales hasta el Subdirector General y Representante Regional. Sigue sin estar claro a través de qué mecanismos los jefes de las oficinas subregionales y regionales tienen que rendir cuentas por la labor en materia de políticas realizada a nivel nacional. La encuesta a los Representantes de la FAO indicó que solo el 25 % de todas las actividades normativas consideradas las más importantes por los encuestados recibía apoyo de las oficinas subregionales, aun cuando supuestamente estas oficinas son el “primer punto de contacto”. Para citar un ejemplo de las visitas a los países llevadas a cabo para esta evaluación, en la evaluación a mitad de período del Programa de Recuperación de la Capacidad Productiva para el Sudán se detectaron graves problemas de control de la calidad, que los encuestados atribuyeron a la falta de respaldo desde la oficina subregional correspondiente.

282. Otra indicación de fragmentación vertical corresponde a la observación de que, con la notable excepción del SOFA, ninguna de las unidades de políticas de la Sede (ni el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas ni el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria ni las divisiones del ES) parecen contribuir de manera importante a facilitar el acceso de los asesores para las políticas en el ámbito nacional a las publicaciones mundiales de la Sede que pudiesen ser pertinentes para su trabajo. La encuesta a los Representantes de la FAO (véase *supra*) indicó que los documentos de investigación o los trabajos de análisis realizados por la FAO u otras organizaciones internacionales no se utilizaban apenas para documentar la labor en materia de políticas a nivel nacional. De igual modo, la encuesta de los funcionarios públicos mostró que las publicaciones de la FAO con las que estaban más familiarizados son las publicaciones principales “El estado de...” y no algún trabajo más específico relacionado con las políticas. La labor de políticas realizada por las divisiones de la Sede a nivel nacional suele parecer “invisible”, debido en parte a que no se traduce en publicaciones o documentos informativos sobre políticas. De forma similar, el equipo observó que el personal de la FAO dedicado al asesoramiento para las políticas en países con un proceso del CAADP parecía no conocer ninguno de los análisis de políticas realizados específicamente para dichos países por, entre otros, el IFPRI, el Banco Mundial u otros organismos asociados. Esto indica que la FAO se encuentra bastante lejos de lograr su objetivo de “aprovechar la totalidad de conocimientos técnicos de la FAO, sus Miembros y sus socios”.

6.2.3 Mecanismos de coordinación

283. Aunque una reestructuración institucional podría parecer una respuesta evidente al problema de la fragmentación, hay que tener en cuenta que la estructura organizativa por sí sola no garantiza la coordinación y utilización de sinergias, aunque puede contribuir de manera importante a su facilitación, sobre todo en organizaciones de gran envergadura como la FAO. De hecho, uno de los encuestados señaló que la colaboración entre lo que ahora es la ESA y el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas nunca había sido tan escasa como en el tiempo en que ambas unidades estaban aún en el mismo departamento. Evidentemente, como un enfoque complementario de reestructuración institucional figura el establecimiento de mecanismos de coordinación que garanticen la colaboración del personal que trabaja en temas distintos pero conexos.

284. Esta evaluación llegó a la conclusión de que hay una serie de mecanismos de coordinación que funcionan bien, los cuales se han descrito anteriormente. Sin embargo, la evaluación no advirtió que hubiese mecanismos de coordinación adecuados que contrarrestasen los problemas causados por la fragmentación horizontal y vertical de la labor de la FAO en materia de políticas y su repercusión negativa en el asesoramiento para las políticas a nivel de los países. La coordinación para el apoyo al CAADP puede considerarse una excepción en cierta medida. En este caso, el TCI, el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas y el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria están de acuerdo sobre qué división dirige el proceso del CAADP en el país. Existe un grupo reducido de personal de estas unidades que se reúne en función de las necesidades, así como un grupo más amplio de personal que también puede participar⁹⁵. No obstante, este mecanismo no evitaba la duplicación bastante negativa sobre los programas nacionales de seguridad nacional (véase *supra*) ni estaba concebido para incluir los conocimientos especializados de las divisiones del Departamento ES. Como ya se puso de relieve en evaluaciones anteriores, no existe un centro de coordinación o una unidad organizativa en la FAO que se encargue de la coordinación general de la labor en materia de políticas, aun cuando en la formulación de la función básica D se hace referencia a “un servicio sólido de asistencia en materia de las políticas en el que participen todas las unidades interesadas”.

285. De igual manera, no existe ningún mecanismo, aparte del grupo del CAADP, mediante el que los conocimientos especializados de políticas para países específicos se coordinen entre las diferentes unidades de políticas. La elaboración en curso de los marcos de programación por países (MPP) debería, en principio, cumplir esta función, pero se observó que este no es el caso todavía. Al igual que otras actividades normativas, el MPP carece de fundamentos analíticos. En el informe *Policy Assistance Paper* de la FAO de 2008 (al que aquí se hace referencia como FAO 2008) se había recomendado la elaboración progresiva de un sistema de información sobre políticas a nivel de los países que “reuniese la información clave necesaria para entender, analizar y supervisar: el contexto de las políticas a nivel nacional (participación, propiedad, etc.), el clima político nacional (...), los agentes fundamentales y en particular su función, sus intereses, su capacidad y el equilibrio de poderes, las cuestiones importantes en juego, las necesidades de asistencia para las políticas (por ejemplo, capacidades)” (FAO, 2008: 20). La FAO ha llevado a cabo asimismo una labor conceptual que abogaba por un enfoque de “información y preparación sobre políticas”. Sin embargo, aparte de los encomiables, aunque desconectados esfuerzos de seguimiento de las políticas mencionados anteriormente, no se ha creado este sistema de información y preparación sobre políticas a nivel nacional. Al contrario, según la información extraída de las entrevistas, las notas informativas sobre el sector agrícola, que los oficiales de políticas solían elaborar anteriormente, y que podían haber proporcionado la base de este sistema de información sobre políticas, se interrumpieron a raíz de la descentralización y no se sustituyeron por ningún otro instrumento.

6.2.4 Gestión

286. En el Capítulo 3 se presentó información detallada de los procedimientos de gestión utilizados para la labor de la FAO en el ámbito de las políticas. Los resultados indican que los instrumentos aplicados han conseguido promover sólidos resultados en relación con la labor normativa mundial de la FAO, pero han sido insuficientes para abordar los problemas de rendimiento a nivel nacional. Algunos instrumentos de gestión, como el MPP, tal vez sean demasiado nuevos para mostrar sus efectos. Esto vale también para la nueva política de movilidad planificada en materia

⁹⁵ Además, existe un grado considerable de coordinación entre diferentes organismos a nivel de sus sedes (en particular el Banco Mundial y el IFPRI, véase el Anexo 4 del CAADP), aunque esto no se traduce necesariamente en la coordinación de esos organismos a nivel de los países (como demostró la experiencia a nivel de países observada en la República Democrática del Congo).

de gestión de recursos humanos, así como otros enfoques para abordar los problemas de gestión de recursos humanos generales anteriormente analizados.

6.3 Estrategias para mejorar la labor de la FAO en relación con las políticas

287. Como se muestra en el Capítulo 4, las evaluaciones de la labor normativa de la FAO realizadas en el último decenio, incluidas las autoevaluaciones de las unidades respectivas, han llegado a conclusiones muy parecidas a las de esta evaluación. En el Capítulo 2 también se resumía la gran variedad de recomendaciones que se han formulado en anteriores evaluaciones con objeto de mejorar los resultados de la FAO en el ámbito de la asistencia para las políticas. Sin embargo, apenas se ha aplicado ninguna de las recomendaciones pasadas. Se rechazaron terminantemente sugerencias de gran calado relativas a un cambio institucional, como por ejemplo la recomendación 6.9 de la EEI de crear un “Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo” dirigido por un Oficial Jefe de Políticas. Solo se han aplicado medidas “generales” que no implican ningún cambio organizativo o de gestión, como por ejemplo actividades de capacitación a los Representantes de la FAO y la creación (de corta duración) de un grupo de acción sobre políticas. Así pues, parece apropiado analizar por qué se han aplicado tan pocas de las recomendaciones previas antes de presentar nuevas sugerencias para mejorar la labor de la FAO en relación con las políticas.

6.3.1 ¿Por qué no se han aplicado las anteriores propuestas de reforma?

Resistencia a un cambio de gran calado en la estructura organizativa

288. Las reformas que conllevan una reestructuración de gran alcance afectan sin duda a los intereses tanto del personal como de los directores de todas las unidades de la Organización a las que atañe. No sorprende pues que las conversaciones mantenidas para esta evaluación sobre el hecho de que no se hubiesen aplicado propuestas anteriores señalen en muchas ocasiones a que los intereses del personal directivo se pudieran ver afectados por los cambios propuestos. Sin embargo, las propuestas de reforma crean incertidumbre más allá de los intereses de cada director, ya que ningún miembro del personal puede estar seguro de si “ganará o perderá” con las nuevas medidas. Los costos de transacción del cambio organizativo son extremadamente elevados, ya que dicho cambio, y tanto más las políticas internas que lo rodean, puede consumir el tiempo y esfuerzos de todos los implicados, tal vez durante años, reduciendo así el escaso tiempo y recursos de la verdadera labor sobre políticas que ha de realizarse. Por tanto, no sorprende que se haya mostrado “un escaso entusiasmo por cambiar las cosas”, para citar a una persona entrevistada. El hecho de que se hayan realizado ya importantes cambios organizativos como parte del proceso de reforma, incluida la eliminación de un nivel jerárquico, contribuye a que exista cierta resistencia ante nuevos cambios.

Falta de rendición de cuentas e incentivos institucionales para proporcionar asesoramiento normativo a nivel nacional

289. El hecho de que los cambios en la Organización creen incertidumbre, afecten a los intereses del personal y supongan elevados costos de transacción constituyen sin duda razones importantes para que no se hayan aplicado las recomendaciones pasadas. Sin embargo, debe haber más motivos de fondo fundamentales a los que atribuir que no se hayan resuelto los añosos problemas de la labor normativa de la FAO a nivel nacional, aun cuando estos problemas se pusieron de relieve una y otra vez en numerosas evaluaciones durante todo el decenio abarcado por esta evaluación. Solo una organización que no se responsabiliza de los resultados de su labor normativa a nivel nacional puede permitirse el lujo de simplemente ignorar sus problemas de rendimiento en este ámbito durante tanto tiempo.

290. Esta falta de rendición de cuentas de la Organización tiene su origen, en parte, en la naturaleza de la labor en materia de políticas a nivel nacional. En los ámbitos técnicos, suele existir una presión para solucionar los problemas que crea la obligación de rendir cuentas. Por ejemplo, si el papel de la FAO es ayudar a combatir brotes de gripe aviar o tratar problemas urgentes relacionados con la protección vegetal, la presión que ejercen los gobiernos, las partes interesadas y los donantes para que se resuelva el problema es elevada. Además, es relativamente sencillo valorar el resultado y atribuirlo a las actividades llevadas a cabo. Al brindar asesoramiento sobre políticas agrícolas o problemas de seguridad alimentaria, la presión por solucionar los problemas es menos evidente, y el vínculo entre la acción y el efecto no está tan claro. Existe un problema considerable de atribución de cualquier cambio concreto en las políticas, mucho menos el efecto de dicho cambio, a una pequeña parte específica del asesoramiento sobre las políticas, ya que siempre hay muchísimos factores y agentes implicados. Además, la FAO se ve ante un delicado dilema, ya que normalmente es cercana a los ministerios de agricultura, y dichos ministerios suelen afrontar trabas políticas disuasorias (como intereses creados) para realizar los cambios recomendados en las políticas agrícolas. Por ello, los gobiernos de los Estados Miembros de la FAO no le van a pedir cuentas de la eficacia del apoyo a estos cambios en las políticas. Este dilema se refleja acertadamente en la observación formulada por una persona que respondió a la encuesta de Representantes de la FAO realizada para esta evaluación:

“La FAO prefiere estancarse en cuestiones “técnicas” y en un “enfoque de proyecto poco sistemático” en vez de un “enfoque de políticas”, que podría resultar más eficaz y menos costoso. Aun cuando las oportunidades de influir en las políticas son favorables, la FAO evita participar en el diálogo sobre políticas porque ello puede empañar su buena relación con el gobierno. Entretanto, otras organizaciones de las Naciones Unidas y ONG menos cualificadas y con menos experiencia participan en el diálogo sobre políticas y configuran las decisiones”.

291. Dado que los gobiernos nacionales no crean la obligación de rendir cuentas ni incentivos para proporcionar asesoramiento para las políticas, deben determinarse mecanismos alternativos para la creación de rendición de cuentas. En el caso de actividades específicas financiadas por los donantes, la rendición de cuentas puede crearse a través del mecanismo de financiación. Aunque entonces es a los donantes y no a los Estados Miembros a quienes se deben rendir cuentas, este vínculo parece funcionar, en parte, para proyectos específicos de políticas financiados por donantes y para la labor sobre políticas con las instituciones financieras internacionales llevada a cabo por el TCI. Sin embargo, en estos casos, los donantes se han centrado hasta el momento en los *productos*, tales como la creación de un proceso o de un documento de políticas particular, por ejemplo un plan de inversiones en el país o consultas a partes interesadas o sesiones de capacitación. Incluso los donantes no han creado la obligación de rendir cuentas por los *resultados* en materia de políticas, tales como cambios concretos en las políticas y, más detalladamente, la repercusión de dichos cambios. Ello es un tanto sorprendente porque, a pesar del problema de atribución en relación con la labor sobre políticas mencionado anteriormente, los mismos donantes han estado ejerciendo notable presión sobre otras organizaciones, como el IFPRI, para realizar el seguimiento, documentar y mejorar la *repercusión* de su labor en el ámbito de las políticas (se examina también en el capítulo 5).

Una descentralización mal orientada y el problema de la “captura”

292. Una recomendación de anteriores evaluaciones sobre el cambio institucional que, de hecho, sí se aplicó fue la creación de mayor autonomía para las oficinas descentralizadas. Este cambio ha formado parte de una reforma estructural general, que sin duda no fue específica de la labor en materia de políticas. El mandato de esta evaluación no era evaluar la descentralización en general, pero la evaluación debía abordar los efectos de las actuales estrategias de descentralización para la labor de la FAO en materia de políticas. En este sentido, las conclusiones de esta evaluación señalan que la reforma de descentralización intensificó los problemas de la FAO relativos a la prestación de asistencia para las políticas de alta calidad a nivel nacional, en vez de reducirlos.

Esto puede atribuirse a una limitación de la recomendación de descentralización formulada por la EEI. Al analizar la descentralización, la EEI criticó la “falta de autoridad institucional efectiva” de las oficinas regionales y el hecho de que las oficinas descentralizadas “deben negociar y acordar con la división técnica patrocinadora sobre los planes relativos a los trabajos técnicos” (EEI, 2007: 255). La EEI señaló también que “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 Regional” (p. 256). Sin embargo, la EEI no formuló ninguna recomendación sobre cómo debía mantenerse el control de la calidad y la supervisión técnica del trabajo en las oficinas descentralizadas, si sencillamente se cortan los principales vínculos que permitirían a la Sede tomar parte a este respecto, como por ejemplo mediante la planificación conjunta del trabajo. Asimismo, parece que la Administración tampoco prestó atención a este problema. En este sentido, en la evaluación actual se llegó a la conclusión de que las recomendaciones anteriores relativas a la descentralización estaban “mal orientadas”. El equipo de evaluación está convencido de que, en realidad, la descentralización tiene grandes posibilidades de mejorar la labor en materia de políticas si se aplican los *mecanismos adecuados para crear rendición de cuentas* por la labor normativa. Este tema se analiza más adelante con mayor detenimiento. En el Recuadro 5 se ofrece información extraída de las publicaciones sobre la descentralización que reviste interés para la FAO.

293. Un problema especialmente grave que se ha planteado en el marco de las medidas de descentralización actuales es la utilización de oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas, que suelen ser considerados “generalistas”, para fines administrativos y de otro tipo, como ya se describió anteriormente. Utilizando el lenguaje de las publicaciones de la Organización, podría describirse como un problema de “captura” dentro de esta (los recursos de la Organización se utilizan para otros fines distintos a aquellos para los que fueron creados). Evitar la captura de recursos y garantizar una supervisión técnica adecuada es un problema de descentralización muy conocido (los países que descentralizaron sus servicios agrícolas afrontan problemas parecidos). Hay algunas medidas para hacer frente a este problema, pero son bastante recientes⁹⁶. En general, el problema de la captura también puede tomarse como indicativo de la escasa prioridad asignada a la labor relativa a las políticas.
294. Asimismo, el problema de la “captura” parece influir no solo en lo que respecta al problema de la fragmentación vertical, sino también respecto del problema de la fragmentación horizontal anteriormente descrito. Algunas personas entrevistadas señalaron que si se separa el análisis de las políticas del asesoramiento para las políticas aumentan las posibilidades de que la Administración superior pueda influir de forma directa en el tipo de asesoramiento para las políticas que se vaya a realizar a nivel nacional, incluso si está en contradicción con los resultados del propio análisis de la FAO.
295. Un ejemplo pertinente durante el período de evaluación ha sido la firme insistencia del Director General de la Organización en llevar adelante “programas nacionales de seguridad alimentaria” y planes de acción a nivel nacional. Aunque el esfuerzo por promover el aumento de la atención a la seguridad alimentaria es ciertamente importante y está en consonancia con el mandato de la FAO, se observó que las unidades de asistencia para las políticas y las oficinas en los países, bajo la dirección de la oficina del Director General, solían llevar a cabo estas actividades paralelamente a otros procesos y asesoramientos diferentes realizados por la FAO en los mismos países, y recibían un apoyo analítico bastante limitado. El personal entrevistado que participaba en estas actividades declaró que había tenido que seguir directivas sobre estrategias para la seguridad alimentaria que no estaban en consonancia con su criterio profesional como expertos de la Organización en este campo, por ejemplo se desatendían aspectos relacionados con

⁹⁶ Se informó al equipo de que en el documento JM 2011.2/3 presentado en la Reunión Conjunta del Comité del Programa en su 108.º período de sesiones y el Comité de Finanzas en su 140.º período de sesiones, que tuvo lugar en octubre de 2011, se indicaba una disposición para eliminar estas prácticas.

los medios de subsistencia y la nutrición en favor de actividades centradas en la productividad⁹⁷. Estos problemas de “captura” dentro de la Organización no solo afectan a los resultados de la FAO en el ámbito del asesoramiento para las políticas, sino que son también un obstáculo para la aplicación de recomendaciones relativas a cambios en las políticas y estructuras institucionales de la FAO que reducirían el alcance de la “captura”.

296. Las publicaciones sobre la descentralización (véase el Recuadro 5) también apuntan al problema de la “captura” en las decisiones sobre dotación de personal. El equipo se encontró con la preocupación, que también manifestaron asociados de las Naciones Unidas, de que la elección de candidatos para los puestos de Representante de la FAO se veía influenciada por consideraciones “políticas”, que podrían considerarse también un problema de captura. Esta preocupación no es nueva, ya que en la EEI también se señaló “la opinión de que los puestos se cubren con ‘nombramientos políticos’” (EEI, 2007: 318). En lo referente a las políticas, cabe destacar que en la EEI también se manifestó preocupación por que las funciones de políticas no se incluyesen en las funciones de los Representantes de la FAO en 2007, pese a haberse solicitado ya en 1989⁹⁸. Ello refleja una escasa atención global a la labor en materia de políticas. El equipo de evaluación señaló que la reciente Circular sobre responsabilidades y relaciones sigue siendo muy poco clara en cuanto a las funciones de los Representantes de la FAO con respecto a las políticas⁹⁹.

Recuadro 5: ¿Cuál es la mejor forma de llevar a cabo la descentralización? Información para la FAO extraída de las publicaciones sobre descentralización

El equipo de evaluación señaló que la forma en que se ha llevado a cabo la descentralización en la FAO no ha sido, hasta el momento, favorable para la labor de asistencia para las políticas de la Organización, sobre todo a nivel nacional. Además, el equipo observó que la descentralización se analizaba a veces como si constituyese un fin en sí misma, o como si la misma estrategia de descentralización fuese adecuada para todos los aspectos de la labor normativa de la FAO. Para arrojar más luz sobre este debate, en este recuadro se resumen algunas conclusiones clave extraídas de las publicaciones sobre la descentralización. Aunque dichas publicaciones se refieren principalmente a países y no a organizaciones, algunas de las opiniones y experiencias revisten interés para la FAO.

1) Necesidad de un enfoque diferenciado de la descentralización

El nivel del gobierno o, en el caso de la FAO, el nivel de la Organización al que debería asignarse una función depende de diversos factores y, por consiguiente, no es recomendable aplicar un enfoque único para todo. Las publicaciones de economía sobre federalismo fiscal y las publicaciones sobre gobernanza y organización pueden ayudar a determinar estos factores. Los factores siguientes parecen especialmente pertinentes para la labor normativa en la FAO:

1. *Economías de escala*: Es mejor no descentralizar los servicios muy especializados. Esto supone que los analistas de políticas que tengan conocimientos especializados muy específicos, como por

⁹⁷ Los datos recopilados por el equipo señalan que este problema seguía revistiendo importancia en el momento de la evaluación.

⁹⁸ Como indicación de ello, en la evaluación de 2007 (EEI, 2007: 258-259) se indicaba lo siguiente: “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’. De hecho, la prestación de apoyo en materia de políticas a los países no figura entre las funciones de los Representantes de la FAO y sobre la base de las conclusiones de las visitas de la EEI a los países, sigue vigente esta situación”.

⁹⁹ La circular menciona solo en un anexo, al definir la función del Representante de la FAO frente al coordinador de emergencia, que el Representante de la FAO “también será responsable de las negociaciones con los donantes y funcionarios gubernamentales acerca de cuestiones normativas”.

- ejemplo en elaboración de modelos macroeconómicos, podrían asignarse mejor a nivel de la Sede o regional de manera que puedan prestar servicio a un número amplio de países.
2. *Diversidad de demanda local*: Es mejor descentralizar los servicios que deban responder a demandas locales muy diversas. Esto indica que la asignación de servicios de asistencia para las políticas a las subregiones solo está justificada si las demandas en materia de políticas en la subregión correspondiente se parecen bastante realmente. De no ser así, sería más eficaz asignar servicios de asistencia para las políticas al país, aunque ello suponga concentrarse en determinados países prioritarios.
 3. *Posibilidades de captura e interferencia política*: La “captura”, esto es, la utilización indebida de recursos humanos y financieros para funciones distintas a las asignadas, y la interferencia política pueden producirse a diferentes niveles de descentralización; por consiguiente, existe la necesidad de realizar un cuidadoso análisis de las opciones de controlar este problema a distintos niveles. Esta cuestión está intrínsecamente vinculada a la de la rendición de cuentas, que se aborda en el punto siguiente.

Actualmente, la estrategia de descentralización de la FAO no parece estar basada en un análisis exhaustivo sobre cuáles son las funciones de políticas que mejor se podrían asignar a unos u otros niveles. Más bien parece basarse en la premisa indiscutible de que el nivel subregional es de algún modo el más apropiado para proporcionar asistencia para las políticas a nivel nacional. Este equipo de evaluación recomienda utilizar un enfoque más diferenciado, basado en un análisis específico para cada contexto.

2) La necesidad de combinar la descentralización fiscal, administrativa y política

Las publicaciones sobre descentralización distinguen entre descentralización fiscal, administrativa y política, y apuntan a la necesidad de aplicar un enfoque combinado que pueda generar rendición de cuentas. La experiencia ha demostrado que la descentralización administrativa suele funcionar mejor si el personal de las oficinas descentralizadas responde realmente ante los órganos locales elegidos. De igual modo, es importante para la creación de rendición de cuentas que los organismos locales elegidos tengan facultad discrecional sobre los recursos financieros a fin de tener incentivos para crear rendición de cuentas. Al mismo tiempo, existe la necesidad de controlar la captura por parte de las élites a nivel de los gobiernos locales, con el fin de crear incentivos sólidos para el desarrollo de la carrera para el personal de las oficinas descentralizadas y mantener la supervisión técnica y el respaldo a los mismos. La experiencia también ha demostrado que para potenciar a los organismos locales elegidos se requiere tiempo y creación de capacidad.

Si se aplica esta diferenciación a la FAO, podría considerarse el traslado de personal a oficinas descentralizadas como una descentralización administrativa, mientras que convertir a las Conferencias Regionales en órganos rectores puede considerarse como el equivalente de descentralización política. La descentralización fiscal conllevaría transferir las facultades discrecionales sobre los recursos financieros a las oficinas descentralizadas y a los organismos rectores descentralizados. Cabe señalar que, a diferencia de las oficinas regionales, las oficinas subregionales y las oficinas en los países de la FAO no tienen órganos rectores como sus contrapartes. Por ello, podrían ser necesarios otros mecanismos para compensar este déficit, como por ejemplo la organización de consultas de partes interesadas a nivel nacional y subregional, la utilización de mecanismos administrativos para crear rendición de cuentas, y la concienciación de las Conferencias Regionales acerca de su función de supervisión en relación con el rendimiento subregional y nacional de la FAO. Aplicar la experiencia en los países a la FAO indica asimismo la necesidad de desarrollo de la capacidad de las Conferencias Regionales para fortalecer su función en la gobernanza descentralizada de la Organización. De igual modo, la opinión de que el personal nacional en las oficinas descentralizadas necesita incentivos sólidos para el desarrollo de su carrera, así como supervisión y respaldo técnicos, parece también de suma importancia para la FAO.

3) *La necesidad de reconocer que la descentralización es por naturaleza un proceso político*

Un tercer elemento extraído de la bibliografía sobre la descentralización es el hecho de que esta última es por naturaleza un proceso político, que inevitablemente se ve influenciado por intereses políticos a nivel central. Una consecuencia de ello es el problema de que la descentralización fiscal va a menudo por detrás con respecto a la descentralización política y administrativa, lo que limita la eficacia del enfoque de descentralización. Asimismo, las decisiones tomadas sobre la descentralización, como por ejemplo el nivel al que se asignan las funciones o los lugares donde se ubican las unidades descentralizadas, suelen verse influenciadas por consideraciones políticas en vez de analíticas. La aplicación de estas ideas a la FAO da a entender que un examen crítico de la pasada descentralización puede estar debidamente justificado a la hora de decidir nuevas medidas tendientes a la descentralización.

Fuentes: Bardhan (2002), Bardhan y Mookherjee (2002 y 2006), Birner y Linacre (2008), Birner y von Braun (2009) y el Banco Mundial (2007).

6.4 *Opciones de reforma*

297. En esta sección se muestran una serie de opciones de reforma que pueden resolver los problemas determinados en la evaluación. En la sección se incluye asimismo un estudio de las ventajas e inconvenientes, así como de la viabilidad, de dichas opciones y se tienen en cuenta las razones identificadas para no aplicar las anteriores recomendaciones en materia de políticas. Las opciones de reforma aquí elaboradas también siguieron el principio general de que deberían ajustarse a las actuales medidas de reforma dentro de la FAO, y no contradecirlas, como por ejemplo la utilización de marcos de programación por países, procedimientos de planificación a medio plazo y los planes actuales de definición de la estructura y el funcionamiento de la red de oficinas descentralizadas de la FAO (véase el documento JM11.2.3, con fecha del 12 de octubre de 2011 y la reciente Circular sobre responsabilidades y relaciones). Basándose en este análisis, el equipo de evaluación presenta su conclusión respecto de las opciones a seguir, recogidas en las recomendaciones del capítulo 7.

Fortalecer la rendición de cuentas en cuanto a la repercusión de la asistencia para las políticas

298. Según el análisis anterior, los principales problemas de fondo del reto de la FAO de prestar asistencia normativa de alta calidad a nivel nacional es la **falta de rendición de cuentas** en la FAO para la consecución de este resultado en combinación con el problema de la “captura” antes mencionado. La tendencia actual de la FAO hacia una gestión basada en los resultados brinda nuevas oportunidades para abordar estos problemas de larga data. Para aprovechar estas oportunidades, en la evaluación se recomiendan cuatro medidas. Es importante señalar que dichas medidas deben adoptarse conjuntamente para ser eficaces. Además, la aplicación de estas cuatro medidas resulta fundamental para la eficacia de los cambios institucionales que se recomiendan en la evaluación.

6.4.1 *Medida 1: Crear un sistema de información y preparación sobre políticas a nivel nacional*

299. La presente evaluación apoya firmemente la recomendación formulada en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008 de la FAO para crear un sistema de información sobre políticas a nivel nacional. Teniendo en cuenta la labor de la FAO y la necesidad de examinar el contexto político que se indica más arriba, se recomienda ampliarlo a un sistema de “información y preparación sobre políticas”. Este sistema proporcionará las bases para una gestión basada en los resultados de la asistencia para las políticas a nivel nacional de la FAO y para el seguimiento de sus repercusiones. Este sistema debería comprender los dos elementos siguientes:

300. **1) Un examen del sector de la agricultura, la alimentación y la nutrición en los respectivos países:** Este examen debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con las unidades encargadas de las políticas en los ministerios y organizaciones de investigación locales interesadas, y puede realizarse conjuntamente con otras organizaciones que desempeñen una función activa en el sector agrícola, como por ejemplo el Banco Mundial y el IFPRI. Debería basarse en las actividades en curso, como por ejemplo los análisis realizados como parte del proceso relacionado con el CAADP, el proceso para elaborar estrategias nacionales de seguridad alimentaria u otros procesos. El examen debería ser *analítico* en lugar de descriptivo y centrarse en determinar las cuestiones más importantes en materia de políticas en el país, tales como las *limitaciones más vinculantes específicas de los países* para la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola, y las *opciones de reforma institucional y normativa con mejores perspectivas*¹⁰⁰. El examen debería incorporar los conocimientos especializados de las diferentes unidades encargadas de las políticas de la FAO, en particular las divisiones del Departamento ES y las unidades de políticas (y otras) en los departamentos técnicos¹⁰¹. Será importante prestar atención a las cuestiones de género, el empleo y otros temas de equidad social al llevar a cabo este examen, con el apoyo y respaldo de la ESW. Este examen se ajusta debidamente al tipo de análisis que se recomienda como base para el marco de programación por países (MPP). Por consiguiente, se recomienda realizar este examen como parte del proceso del MPP. El MPP debería adaptarse al ciclo de planificación de los gobiernos (normalmente 4-5 años) y actualizarse cada año. Este calendario se adecua también al examen aquí propuesto¹⁰².

301. El examen debería someterse a un estricto control de calidad, en el que participen expertos externos. Asimismo, debería analizarse en los grupos de coordinación de donantes, en los casos en que existan. Si bien la coordinación con otras organizaciones internacionales es importante, el examen de este sector brindará a la FAO la oportunidad de ofrecer a nivel nacional lo que la Organización ha logrado en el plano internacional con sus publicaciones principales, como por ejemplo el SOFA: *una evaluación independiente y equilibrada basada en los mejores datos disponibles*, que puede no coincidir necesariamente con las reformas relativas a las políticas que impulsan distintos donantes. El examen debería poder consultarse electrónicamente y, para su distribución en el país, también debería estar disponible en formato impreso. Debería publicarse una versión ampliada y una reducida. Las promisorias actividades actuales para realizar el seguimiento de las políticas en el marco del MAFAP, el MAfFS y el FAPDA (véase *supra*) podría formar parte de este sistema de información sobre políticas en los países.

302. **Un examen del contexto de políticas.** Como se recomendó en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008, el sistema de información sobre políticas a nivel nacional debería comprender también la recopilación de información fundamental sobre los principales agentes en el sector de las políticas agrícolas, su función, sus intereses y su capacidad, el clima político nacional y la

¹⁰⁰ Actualmente el TCSP elabora resúmenes informativos por países. Sin embargo, estos se centran en describir la situación del momento y la participación de la FAO, en vez de presentar una perspectiva analítica sobre las oportunidades, las limitaciones más vinculantes y las opciones con mejores perspectivas. Evidentemente, en los casos en que ya existen análisis exhaustivos, el sistema de información sobre políticas puede basarse en dichos análisis. El equipo de evaluación observó en las visitas a los países la situación siguiente: Generalmente se dispone de *descripciones* detalladas del sector alimentario y agrícola, y estas descripciones se incluyen también en las estrategias nacionales de seguridad alimentaria que promueve la FAO. En muchos países, el proceso relacionado con el CAADP ha llevado a la elaboración de estudios analíticos sobre las oportunidades de inversión basadas en modelos, que realizó principalmente el IFPRI. Sin embargo, es necesario realizar un examen crítico de los estudios disponibles que tenga en cuenta el contexto político (véase el punto siguiente).

¹⁰¹ En este sentido, sería conveniente incluir todos los trabajos analíticos llevados a cabo por las divisiones del ES a nivel de los países en un sitio web para hacerlos más accesibles.

¹⁰² Cabe señalar que se necesitará un proceso importante de desarrollo de la capacidad y aseguramiento de la calidad para realzar la calidad y la pertinencia de los MPP. Además, los MPP también deberían tener en cuenta los ciclos de planificación de las principales instituciones financieras internacionales, así como el ciclo del MANUD.

calidad del debate sobre las políticas (incluida la participación)¹⁰³. Será necesario realizar un análisis exhaustivo de las partes interesadas para recopilar esta información. Esta actividad debe también evaluar la función de las partes interesadas con las que la FAO tienen generalmente una interacción limitada, como por ejemplo los comités parlamentarios que se ocupan de la agricultura. Dado que alguna de la información sobre el contexto de políticas podría resultar delicada desde el punto de vista político, no es necesario que este elemento del sistema de información sobre políticas a nivel nacional se publique exteriormente ni se distribuya de forma generalizada. Más bien podría utilizarse de forma interna para la planificación de la asistencia para las políticas de la FAO, en particular para su evaluación de la viabilidad política de las distintas opciones de reforma normativa e institucional en las que la FAO podría participar. En este análisis, también es importante la determinación de “ventanas de políticas”, esto es, ventanas de oportunidades para realizar cambios en las políticas. Este elemento queda comprendido en el aspecto de “preparación” en el sistema de información y preparación sobre políticas propuesto y podría ayudar a mejorar la provisión en tiempo oportuno del apoyo de la FAO a las políticas.

6.4.2 Medida 2: Definir las rutas de impacto y los resultados específicos de cada país respecto de la asistencia para las políticas

303. Basándose en el sistema de información y preparación sobre políticas a nivel nacional, la FAO debería formular las repercusiones previstas específicas de cada país y las rutas de impacto correspondientes para su asistencia a las políticas. La formulación de estas rutas de impacto, que deben incluir los productos, los logros y los resultados de las políticas, debería formar parte del proceso de formulación del marco de programación por países (MPP). La repercusión prevista debería contar con la firme aceptación del gobierno y estar en consonancia con las prioridades establecidas en la Conferencia Regional de la FAO, así como tener en consideración las prioridades mundiales de la FAO y las prioridades determinadas por el equipo en el país de las Naciones Unidas para el programa de las Naciones Unidas en el país. Dentro del sistema de gestión basado en los resultados de la FAO, la Organización debería pues definir los *resultados orientados a las repercusiones* de su labor en materia de políticas¹⁰⁴. Por ejemplo, el actual indicador 2 para el resultado de la Organización H1 en el Plan a plazo medio dice así: “Número de países y ORIE que han formulado políticas, estrategias y programas sectoriales e intersectoriales de seguridad alimentaria y nutrición (en particular los PNSA/PRSA)”. A nivel nacional, la formulación de los resultados de la asistencia para las políticas puede vincularse a estas metas generales, pero deben ser más específicos y orientarse más hacia las repercusiones. Deberían centrarse en cambios institucionales o de políticas concretos que aborden la mayor parte de las limitaciones vinculantes o aprovechen oportunidades únicas que contribuyan a la seguridad alimentaria, como se determina en el análisis. Estas limitaciones más vinculantes u oportunidades únicas bien pueden encontrarse en un subsector concreto, por ejemplo, en la reforma del sistema de extensión agrícola o en la eliminación de una barrera normativa. Aquí, la FAO tiene la oportunidad especial (en gran parte inigualable) de contar con los conocimientos especializados de sus respectivos departamentos.

¹⁰³ Las experiencias en el sector de la pesca (y la acuicultura), por ejemplo, indican que el principal obstáculo para una reforma urgente de las políticas no es necesariamente la falta de análisis de las opciones de políticas. Las políticas actuales pueden ser sumamente inadecuadas, y reconocerse como tal, pero las dificultades para pasar a políticas a largo plazo más sostenibles y económicamente rentables son considerables y los costos de la transición son elevados. Las compensaciones para los responsables de la toma de decisiones en materia de políticas no suelen ser partidarias de buscar el resultado a más largo plazo. El tipo de intervenciones necesarias para cambiar los beneficios debería figurar en futuros trabajos de programación estratégica.

¹⁰⁴ El equipo se sorprendió de recibir una observación que señalaba que no podía haber “resultados normativos” en el sistema de gestión basado en los resultados y la terminología actuales de la FAO, sino solo “productos normativos” específicos de los países que se referirían a las mejoras previstas en la formulación o aplicación de las políticas. Si esto es en realidad así, el equipo recomienda reconsiderar el enfoque utilizado, teniendo presente la base de una evaluación de la cadena de impacto.

6.4.3 Medida 3: Mejorar la rendición de cuentas sobre la repercusión de la asistencia para las políticas mediante incentivos y la gestión del rendimiento con las Conferencias Regionales y a los Representantes de la FAO

304. Como se indicó anteriormente, es necesario reforzar la rendición de cuentas por lo que respecta a la obtención de resultados de la asistencia para las políticas a nivel de los países. En el marco del actual sistema descentralizado, las principales responsabilidades en cuanto a la asistencia para las políticas en los países recaen en las oficinas en los países, las oficinas subregionales y las oficinas regionales. El sistema propuesto de información y preparación sobre las políticas a nivel nacional y la formulación de rutas del impacto de las políticas específicas para cada país y resultados de la asistencia para las políticas mejorarán sin duda las posibilidades de que las oficinas descentralizadas rindan cuentas por la mejora de la asistencia para las políticas a nivel nacional. Sin embargo, es evidente que existe la necesidad de crear **incentivos más sólidos** para la prestación de una asistencia a las políticas de alta calidad en los países. Dado que las líneas de rendición de informes de las oficinas descentralizadas pasan a través de los Subdirectores Generales y Representantes Regionales hasta el Director General Adjunto de Operaciones, se propone que la FAO determine estrategias para mejorar los incentivos dentro de esta línea de rendición de informes¹⁰⁵.
305. Entre los posibles mecanismos figuran la elaboración de **indicadores del rendimiento** para la asistencia en materia de políticas, una mayor consideración de los resultados de la asistencia para las políticas en el proceso de evaluación del rendimiento del personal, y mecanismos que vinculen la asignación de fondos más directamente con la consecución de resultados en la asistencia para las políticas.
306. En consonancia con las consideraciones generales sobre descentralización (Recuadro 5), es también necesario reforzar el papel de las Conferencias Regionales en el seguimiento de los resultados de la asistencia para las políticas, ya que estas, como el órgano de la “descentralización política”, debe desempeñar una función importante para tener en cuenta a las oficinas descentralizadas de la FAO. La FAO debería pues intentar activamente establecer prioridades en su labor en materia de políticas no solo a través de los procesos de MPP, sino también a través de los de las Conferencias Regionales. Por ejemplo, la FAO podría presentar a cada Conferencia Regional una estrategia razonada para la asistencia a las políticas, el desarrollo de la capacidad, así como las repercusiones previstas y las rutas de impacto para los países en la región correspondiente. La FAO debería luego informar a cada Conferencia Regional de sus avances y logros a este respecto. En consonancia con las consideraciones sobre los vínculos entre la descentralización política, administrativa y fiscal (Recuadro 5), la facultad para tomar decisiones sobre el presupuesto destinado a la labor en materia de políticas es un elemento fundamental para crear rendición de cuentas.
307. Mejorar la rendición de cuentas de los Representantes de la FAO por la labor en materia de políticas debe ser también un elemento esencial del enfoque propuesto. Habida cuenta del problema de “captura” antes indicado, se trata sin duda de una tarea difícil. Sin embargo, como señalan las conclusiones de la EEI, la necesidad de mejorar el perfil y la rendición de cuentas de los Responsables de la FAO no se limita a la labor normativa de la Organización. No obstante, desde una perspectiva de políticas, será fundamental incluir claramente las políticas en las funciones de los Representantes de la FAO y someter esta función a las evaluaciones de rendimiento y los incentivos para el desarrollo de la carrera de los Representantes de la FAO

¹⁰⁵ Algunas oportunidades en el actual sistema de gestión basada en los resultados podrían utilizarse de manera más estratégica en este sentido. Por ejemplo, el ADG del Departamento ES es el jefe del equipo de estrategia del objetivo estratégico H, en el que también está representada la labor del TCS sobre el apoyo a los países.

(véase la **Recomendación 2**). Evidentemente, los Representantes de la FAO deben desempeñar una función esencial en las rutas del impacto para la labor de la FAO en materia de políticas. Al mismo tiempo, la FAO tiene que mejorar su asistencia para las políticas y el respaldo a los Representantes de la FAO, tal y como se analiza con más detenimiento a continuación.

308. Reforzar la rendición de cuentas de la red de oficinas descentralizadas sobre la prestación de asistencia normativa a nivel nacional reducirá los incentivos para utilizar oficiales de políticas para labores administrativas. Al mismo tiempo, puede que aumenten los incentivos de estos oficiales de políticas para utilizar los conocimientos especializados sobre políticas de las divisiones encargadas de las políticas en la Sede, aun cuando no haya ninguna condición administrativa para seguir haciéndolo. Como se analiza en mayor profundidad más adelante, la FAO también debería examinar mecanismos a través de los cuales el ADG del Departamento ES pueda participar en el mecanismo de rendición de cuentas sobre la asistencia para las políticas a nivel nacional.

6.4.4 Medida 4: Elaborar un sistema para el seguimiento de las repercusiones de la asistencia para las políticas a nivel nacional

309. Es fundamental aumentar la atención prestada a las repercusiones de la asistencia para las políticas de la FAO a nivel nacional con el fin de abordar los problemas subyacentes en este ámbito. Ello también requiere un cambio hacia una “cultura de evaluación del impacto” en la FAO. Como se indicó anteriormente, la creación de un sistema de seguimiento de las repercusiones requiere definir las cadenas de impacto por las que la labor de asistencia para las políticas de la FAO contribuirá a las metas últimas de la Organización y a la documentación de los esfuerzos de la FAO a lo largo de esta cadena de impacto. Los problemas relativos a la atribución de las repercusiones de las políticas son bien conocidos, pero no deberían utilizarse como motivo para rehuir de los esfuerzos por evaluar la función de la FAO a la hora de conseguir repercusiones de las políticas. Las entrevistas al personal muestran una importante resistencia entre algunos miembros del personal a ir en esta dirección. El equipo de evaluación considera, sin embargo, que sería conveniente procurar que el personal se incorpore y cree una “cultura de evaluación del impacto”, como se indica en la **Recomendación 3**. La experiencia de otras organizaciones, en particular el IFPRI, podría resultar útil en este sentido. El seguimiento de las repercusiones puede no solo ayudar a la FAO a mejorar su rendimiento en la asistencia para las políticas, sino también resultar conveniente para la movilización de recursos en el futuro.

310. La aplicación de estas medidas requerirá ciertamente un proceso de aprendizaje dentro de la Organización, aun cuando la FAO puede valerse de una notable experiencia. A juicio de esta evaluación, la mejor forma de proceder es a través de una selección estratégica de un conjunto de **países piloto** en los que se vayan a establecer estas medidas. Sería conveniente seleccionar países que tengan prioridad desde una perspectiva de seguridad alimentaria, pero que también representen diferentes tipos de sistemas políticos y capacidad gubernamental, ya que los enfoques necesarios para aplicar estas medidas pueden diferir considerablemente de un país a otro.

6.5 *Opciones para la reforma de la estructura institucional de la FAO en relación con las políticas*

311. Las cuatro medidas para crear rendición de cuentas recomendadas anteriormente constituyen un requisito previo para abordar los problemas de rendimiento determinados en la presente evaluación, pero no son suficientes. Es fundamental que la FAO afronte los problemas en la estructura institucional anteriormente identificados, en particular los problemas de la fragmentación horizontal y vertical. Tras evaluar detenidamente todas las opciones de reforma y mantener intensas conversaciones con el cuadro de expertos, el equipo llegó a la conclusión de que la FAO no podrá abordar sus problemas de larga data relacionados con la asistencia para las

políticas en los países sin afrontar su problema de fragmentación horizontal y vertical a través de una reestructuración limitada, pero estratégica (**Recomendación 2**).

312. En el Cuadro 11 se ofrece una visión general de las opciones de reforma institucional y se indican las principales ventajas y desventajas, así como una valoración del equipo. Junto con las nuevas opciones que se proponen en esta evaluación, en el cuadro figura la Recomendación 6.9 de la EEI (véase el Capítulo 4), así como las tres opciones analizadas en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008.

313. Una de las recomendaciones de mayor alcance en relación con el cambio de las unidades orgánicas en las últimas evaluaciones es la opción propuesta en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008 de crear un centro de políticas en el que se fundirían todas las unidades encargadas de las políticas de los departamentos ES y TC. Esta versión de la opción del centro de políticas se corresponde con la Recomendación 6.9 de la EEI, en la que se proponía la creación de un Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo, dirigido por un Subdirector General que desempeñe funciones de Oficial Jefe de Políticas de Desarrollo. Otra versión de la propuesta del centro de políticas en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008 aún iba más allá de esta sugerencia y proponía incluir también a las unidades de políticas establecidas en departamentos técnicos (AGAL, FOE, FIP, TCER). Se trata del cambio institucional de mayor alcance entre todas las propuestas y tendría la ventaja de acabar con la fragmentación horizontal de la labor relacionada con las políticas en la FAO. Sin embargo, por los motivos que se indican a continuación, esta evaluación no respalda estas propuestas de amplio alcance para el cambio institucional.

- En primer lugar, la posible resistencia a la aplicación de un cambio de tan gran alcance y los costos de transacción del mismo, además del proceso de reforma ya en curso, parecen prohibitivamente elevados.
- En segundo lugar, la propuesta no resuelve el problema de la fragmentación vertical creada mediante el proceso de descentralización, a no ser que los oficiales de políticas destinados en oficinas regionales y subregionales también pasen a formar parte de este centro de políticas. Una unidad tan grande sería difícil de gestionar y no se ajustaría a la estructura organizativa de la FAO.
- En tercer lugar, incluso si esta unidad se crea con un modelo similar al Centro de inversiones, podría no ser objeto de los mismos incentivos que hacen que dicho centro sea eficaz a pesar de su volumen. Como es bien sabido, el TCI se somete a mecanismos sólidos de rendición de cuentas creados por sus donantes, ya que se vale de financiación externa.
- En cuarto lugar, el equipo no encontró pruebas de que suprimiendo las unidades de políticas específicas de un subsector (AGAL, FOE, FIP y TCER) de sus respectivos departamentos se mejorase la labor de la FAO en materia de políticas. Los indicios presentados en el Capítulo 5 indica más bien que las unidades deben contribuir de manera importante a seguir “incorporando” la labor en materia de políticas en las respectivas esferas técnicas, por ejemplo, mediante la promoción de evaluaciones económicas, institucionales y sociales de las diferentes opciones de políticas. Es probable que ello se consiga más fácilmente si estas unidades forman parte de sus departamentos respectivos.

314. Asimismo, esta evaluación no respalda la creación de una Unidad de Políticas, que se propone como posible opción en el informe *Policy Assistance Paper* de 2008. Aunque tiene sus ventajas, es probable que esta opción siga aumentando la fragmentación institucional de la labor de la FAO en materia de políticas. Es probable que funcionase en gran medida gracias a recursos extrapresupuestarios y, por consiguiente, apenas contribuiría a que el núcleo de la labor de la FAO en materia de políticas fuese más eficaz.

315. El equipo de evaluación recomienda, sin embargo, que la FAO reduzca la fragmentación horizontal de la labor normativa de la Organización mediante un cambio institucional más limitado a nivel de la Sede. En concreto, se recomienda trasladar parte del Servicio de Asistencia

para las Políticas y el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria al Departamento Económico y Social (ES) y, como se analiza con más detenimiento a continuación, parte a las oficinas descentralizadas (**Recomendación 2**). Esta opción reducirá la duplicación del trabajo, como por ejemplo la promoción paralela de estrategias nacionales de seguridad alimentaria y estrategias generales de desarrollo agrícola, o el seguimiento paralelo de las actividades correspondientes. Asimismo, mejorará las posibilidades de crear el sistema de preparación e información sobre políticas recomendado y permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos humanos en apoyo a la asistencia para las políticas a nivel nacional. Además, este cambio disminuye a su vez el alcance de la fragmentación tanto vertical como horizontal en la estructura de la FAO.

316. Suponiendo que no se puedan crear fácilmente puestos adicionales para la labor sobre políticas con cargo al presupuesto ordinario, también se sugiere reforzar la capacidad en materia de asistencia para las políticas en las oficinas descentralizadas mediante el traspaso de puestos desde las Divisiones de los Servicios de Asistencia para las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria a oficinas descentralizadas. El objetivo de recomendar este traslado es aumentar la capacidad para la asistencia en materia de políticas a nivel nacional, considerando que actualmente los oficiales de políticas en las oficinas descentralizadas tienen un número demasiado amplio de países a los que prestar apoyo.
317. El nivel de descentralización adecuado al que deberían traspasarse recursos debe evaluarse más detenidamente, basándose en las consideraciones mostradas en el Recuadro 5. En el actual enfoque de descentralización, el nivel al que se sitúa la asistencia para las políticas es el nivel subregional. Sin embargo, este nivel presenta ciertas dificultades. En la lógica de la propia justificación de la descentralización de la FAO, esta no se asocia de manera constante con organizaciones subregionales y, en consecuencia, su “sistema de destinatarios” correspondiente no está claro. La creación de capacidad a nivel regional tendría la ventaja de establecer una “masa crítica” con todas las ventajas profesionales conexas para el intercambio y el aseguramiento de la calidad. El envío de oficiales de políticas a determinados países de alta prioridad tendría la ventaja de una estrecha colaboración con el gobierno, las partes interesadas y los donantes, así como las posibilidades de crear rendición de cuentas por el asesoramiento para las políticas a nivel nacional y de lograr mayores repercusiones. El equipo recomienda considerar una decisión caso por caso, ya que un enfoque único para todos podría no ser la mejor estrategia.
318. El equipo subraya que el traspaso de puestos de oficiales de políticas a las oficinas descentralizadas debe acompañarse de medidas paralelas a fin de aumentar la rendición de cuentas por la asistencia para las políticas a nivel nacional, reducir los incentivos para la “captura” de este personal para otros fines y aplicar los mecanismos adecuados para garantizar el control de la calidad de la labor en materia de políticas. Trasladar simplemente más personal encargado de las políticas a las oficinas descentralizadas sin abordar las causas subyacentes del escaso rendimiento en la asistencia para las políticas a nivel nacional solo exacerbará los problemas actuales.
319. Con respecto a la división de nutrición, esta evaluación no tiene objeciones a las recomendaciones formuladas en la reciente evaluación de la nutrición relativas al traslado de la labor sobre las políticas al Departamento Económico y Social (ES). Aunque en la presente evaluación no se estudió detenidamente la labor en materia de políticas de nutrición porque ya estaba en curso la evaluación de la nutrición, el equipo observó que la labor normativa general de la FAO sobre seguridad alimentaria y desarrollo agrícola, en particular a nivel nacional, se beneficiaría de un aumento de la atención sobre la nutrición. De igual modo, la función en relación con las políticas a nivel mundial de la FAO se beneficiaría de una labor normativa mundial más visible sobre la nutrición.

Cuadro 11: Opciones de reforma institucional

Tipo de reforma institucional	Ventajas	Desventajas	Valoración del equipo
1) Opciones de reforma para abordar el problema de la fragmentación			
1.1) Creación de un “Departamento de Políticas y Programas Económicos, Sociales y de Desarrollo” como centro para el análisis de las políticas de desarrollo de la FAO bajo la dirección de un ADG (Oficial Principal de Políticas de Desarrollo), que integre a todo el Departamento ES con el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas, la AGS y extensión, capacitación e investigación bajo una nueva estructura de división (propuesta en la recomendación 6.9 de la EEI) o	Reducción de gran alcance de la fragmentación horizontal Creación de una línea unificada de rendición de cuentas por la labor en materia de políticas en la Sede Se posibilita la mejora del establecimiento de prioridades, la coordinación, el aprovechamiento de las sinergias y se evitan las duplicaciones Podría mejorar el realce internacional de la FAO en cuanto a la labor en materia de políticas	Se prevé una gran resistencia interna Costos de transacción de la reestructuración muy elevados; No se aborda el problema de la fragmentación vertical: la rendición de cuentas por la asistencia para las políticas nacionales/regionales sigue recayendo en los ADG/Representantes Regionales - Director General Adjunto (Operaciones), aunque el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas se traslade al Departamento ES	No se recomienda un examen ulterior en su totalidad, pero sí para algunos elementos (véase a continuación)
1.2) Creación de un Centro de Políticas que puede ir más allá de la Recomendación 6.9 de la EEI e incluir a las unidades de políticas de los departamentos técnicos, con un modelo similar al del Centro de Inversiones, estructura interna o bien de acuerdo con las unidades regionales o reproduciendo los departamentos técnicos (opción propuesta en el informe <i>Policy Assistance Paper</i> de 2008)	Como se indica arriba, la inclusión de los departamentos encargados de las políticas de las unidades técnicas brinda oportunidades complementarias para la integración de la labor normativa; si se elige una estructura interna de acuerdo con las unidades regionales, existen opciones adicionales de proporcionar apoyo a la labor a nivel nacional y regional	Resistencia interna y costos de transacción de la reestructuración aún mayores si se incluyen también las unidades de políticas de los departamentos técnicos; si se separa la labor en materia de políticas subsectoriales de los departamentos técnicos podría reducirse su pertinencia y calidad, y disminuirían también las oportunidades de integrar las políticas en la labor técnica; no se aborda el problema de la fragmentación vertical, a menos que el personal de las oficinas regionales y subregionales también pase a formar parte del Centro de Políticas	No se recomienda un examen ulterior, pero se proponen como alternativa las Redes Técnicas Funcionales (véase a continuación)
1.3) Creación de una Unidad de Políticas (opción propuesta en el informe <i>Policy Assistance Paper</i> de 2008)	Promueve la colaboración entre los distintos departamentos y disciplinas No invoca resistencia	Depende de la financiación extrapresupuestaria; aumenta la fragmentación institucional	No se recomienda, ya que una nueva unidad aumentaría la fragmentación

Tipo de reforma institucional	Ventajas	Desventajas	Valoración del equipo
1.4) Consolidación de la labor normativa dentro del TC: Fusión del Servicio de Asistencia para las Políticas y el Servicio de Apoyo a la Seguridad Alimentaria	Se evita la duplicación ante el solapamiento entre las dos esferas	Solo se ofrecen escasas posibilidades de reducir la fragmentación vertical	Se recomienda en combinación con el traspaso de los dos servicios al Departamento ES y el traslado de puestos a oficinas descentralizadas (véase a continuación)
1.5) Traslado de la labor relacionada con las políticas de nutrición al Departamento ES (propuesto en la reciente Evaluación de la Nutrición)	Mejor integración de los aspectos de la nutrición en la labor sobre la seguridad alimentaria; la labor en relación con las políticas de nutrición también pueden beneficiarse del liderazgo del ES en los debates sobre políticas mundiales	Posible resistencia interna; debilitamiento de los vínculos entre nutrición e inocuidad de los alimentos	Se recomienda su examen ulterior
1.6) Fortalecimiento de la capacidad de asistencia para las políticas a nivel de las oficinas descentralizadas (regionales o subregionales) mediante el traspaso de puestos de los Servicios de Asistencia para las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria a las oficinas subregionales.	Mejora del apoyo para las políticas que se presta a los Representantes de la FAO a nivel nacional; aumento de las posibilidades de la FAO para participar en los debates sobre las políticas y obtener resultados	Probable resistencia interna; más “captura” de oficiales de políticas para otras tareas distintas a la asistencia para las políticas si no se adoptan medidas conexas para mejorar la rendición de cuentas; a nivel de las oficinas subregionales, el “sistema de destinatarios” no resulta claro y existe la posibilidad de crear poca masa crítica.	Se recomienda en combinación con el traspaso de los Servicios de Apoyo a la Asistencia para las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria al Departamento ES y medidas que mejoren la rendición de cuentas por la asistencia para las políticas a nivel nacional; se recomienda una decisión caso por caso al nivel adecuado (véase también el punto 1.7 a continuación).
1.7) Ubicación de oficiales de políticas en países de prioridad elevada (en lugar de ubicar más oficiales de políticas en las oficinas subregionales o regionales) mediante el traslado de puestos desde los Servicios de Asistencia para las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria	Interacción directa de los oficiales de políticas con los gobiernos y partes interesadas de los países, incluidos los grupos de donantes; mejores posibilidades de rendición de cuentas y consecución de repercusiones	No está en consonancia con la política actual de descentralización que se centra en las oficinas subregionales; pocas posibilidades de aprovechar economías de escala y crear masa crítica.	Se recomienda su examen caso por caso en combinación con las medidas anteriores.
2) Opciones de reforma institucional para mejorar la coordinación			
2.1) Grupo de acción sobre políticas (opción recomendada en el informe <i>Policy Assistance Paper</i> de 2008)	Medida flexible que permite determinar las prioridades de la Organización en cuanto a la labor normativa. Promueve la colaboración entre disciplinas	Pocas posibilidades de aumentar la rendición de cuentas por la labor en materia de políticas a nivel nacional y regional; necesidad de centrarse en cuestiones determinadas	Se recomienda considerar las Redes Técnicas Funcionales y las redes informales sobre temas específicos como alternativa (véase a continuación)
2.2) Creación de Redes Técnicas Funcionales asignadas a subregiones o a	Se ajusta a la nueva estructura propuesta (circular reciente)	Estructura nueva, podría ser difícil “darle vida” y crear	Se recomienda someterla a prueba con carácter experimental

Tipo de reforma institucional	Ventajas	Desventajas	Valoración del equipo
determinados países de prioridad elevada	Crea sólidas oportunidades de respaldo y coordinación en relación con la asistencia para las políticas a nivel regional y nacional	incentivos adecuados para que el personal participe	
2.3) Fortalecimiento de redes informales sobre temas específicos	Deja margen para la flexibilidad, en especial al abordar temas nuevos	Depende de la iniciativa del personal dentro de las unidades que se ocupan de las políticas	Se recomienda
2.4) Nombramiento del ADG del Departamento de Desarrollo Económico y Social (ES) como Oficial Principal de Políticas de Desarrollo , al que se le asignarán responsabilidades adicionales en relación con la asistencia para las políticas a nivel nacional y regional; puede conllevar la coordinación de redes técnicas funcionales para las subregiones	Salva las distancias entre el análisis de las políticas y la asistencia para las políticas sin una reestructuración importante; mejora del control de la calidad de la asistencia a nivel de los países	Gestión mediante matrices que no se ajusta a las estructuras actuales de gestión y presentación de informes	No se recomienda puesto que parece haber escasas opciones para hacer que esta medida funcione; como alternativa, se recomienda el traslado de los Servicios de Asistencia a las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria al Departamento ES y a las oficinas descentralizadas
2.5) Solicitar al personal de las divisiones en la Sede que “venda” una parte específica de su tiempo a actividades de asistencia para las políticas en los países	Creación de vínculos más fuertes entre la labor normativa y la asistencia para las políticas en los países	Puede restar recursos a la labor normativa mundial	Se recomienda
3) Opciones de reforma institucional que fortalecen la demanda y la rendición de cuentas por la labor en relación con las políticas			
Reforzar la facultad discrecional sobre el presupuesto para la labor de asistencia para las políticas a nivel nacional de las Conferencias Regionales y los Representantes de la FAO	Creación de un mecanismo más eficaz para determinar la demanda de actividades de asistencia para las políticas a nivel regional y nacional y de creación de rendición de cuentas	Otorgar autoridad a los Representantes de la FAO solo resulta ventajoso junto con la reforma de la contratación de los Representantes de la FAO	Se recomienda su examen ulterior

320. En el Cuadro 11 se enumeran también una serie de opciones que tienen por objeto abordar el problema de la fragmentación de la labor normativa a través de la mejora de la coordinación. En el informe *Policy Assistance Paper* de 2008 se recomendaba establecer un Grupo de acción sobre políticas como “mecanismo interdepartamental que reúna a los Subdirectores Generales de los distintos departamentos que llevan a cabo actividades sobre políticas, dirigido por el Director General Adjunto y con la asistencia de un grupo de apoyo cuyos miembros son altos representantes de las distintas divisiones que realizan trabajos en materia de políticas”. Este grupo de acción contaría con grupos de trabajo multidisciplinarios con personal de distintas divisiones y bajo la dirección de la “unidad principal” más adecuada (FAO, 2008: 26). En esencia, esta sugerencia propone el establecimiento de una estructura de coordinación que está presente en la estructura de departamentos y divisiones y que responde a la recomendación relativa a dicho grupo de acción formulada en la Evaluación de la asistencia para las políticas de 2001. Esta

opción tiene sin duda la ventaja de ofrecer un mecanismo de coordinación para afrontar el problema de la fragmentación horizontal a nivel de la Sede.

321. Sin embargo, esta evaluación determinó que la coordinación entre las unidades encargadas de las políticas a nivel de la Sede no es el problema principal, sino más bien que los conocimientos especializados de la FAO en estas unidades diferentes no se unen para brindar asesoramiento en materia de políticas a nivel nacional. Por consiguiente, en esta evaluación se propone un mecanismo de coordinación alternativo, que está en consonancia con la reciente *Circular sobre responsabilidades y relaciones* de la FAO (FAO, abril de 2011): la creación de redes técnicas funcionales (RTF) formalizadas. Se sugiere que la FAO examine la posibilidad de crear RTF que se centren en el asesoramiento normativo en las subregiones o en determinados países de prioridad elevada y cuya meta sea agrupar los conocimientos especializados de las diferentes unidades de políticas de la FAO que sean pertinentes para la subregión o el país correspondiente, a fin de que dichos conocimientos sean más accesibles para la asistencia a las políticas. Las RTF deberían tener responsabilidades y productos claros que guarden relación con las cadenas de impacto anteriormente destacadas, que podrían incluir el apoyo al sistema de información sobre políticas nacionales propuesto más arriba. La ubicación de la unidad principal de estas RTF puede variar, en función de la capacidad y los conocimientos técnicos. El equipo de evaluación no propone una “superestructura” para coordinar estas RTF para políticas específicas de las subregiones a través de una unidad central, porque ello podría conllevar costos elevados y el riesgo de confusión de las líneas de autoridad y responsabilidad. Además, siempre que fuese posible, deberían promoverse mecanismos menos formales para el intercambio de información dentro de comunidades de prácticas (por ejemplo, analistas de políticas y economistas) como alternativa a las estructuras formalizadas.
322. Como opción para promover la coordinación entre las diferentes unidades que se ocupan de las políticas en la Sede, podría considerarse también la creación de redes de políticas sobre temas específicos, que podrían tener un carácter más informal y que han obtenido buenos resultados en el pasado. Pueden basarse en las experiencias de los grupos de trabajo interdepartamentales (por ejemplo, el Grupo de trabajo interdepartamental sobre biotecnología) y otros mecanismos informales. El equipo de evaluación determinó que estas estructuras informales tienen grandes posibilidades de reducir las brechas organizativas sin imponer una estructura burocrática complementaria. Algunas de las cuestiones que se tratarían en estas redes serían, por ejemplo, el seguimiento de las políticas, la evaluación de las repercusiones de las políticas, la incorporación de las cuestiones de género a la labor normativa, la elaboración de políticas atentas a la nutrición y políticas relativas a la agricultura inteligente en función del clima.
323. La FAO puede también examinar la opción de crear la función de un “Oficial Principal de Elaboración de las Políticas” en la Organización. La razón en que se fundamenta esta opción es recoger la idea de la EEI de contar con un centro principal de coordinación con responsabilidad global, pero sin llevar a cabo la reestructuración institucional de gran alcance propuesta por la EEI (véase *supra*). En la estructura actual, el puesto más evidente al que asignar esta función es el ADG encargado del Departamento Económico y Social. La cuestión es si existe algún mecanismo a disposición de la FAO por el cual este puesto pueda trabajar en aumentar la rendición de cuentas por la labor en materia de asistencia para las políticas, en particular la asistencia a las políticas nacionales y regionales (véase *supra*). Podría pensarse en algún tipo de mecanismo de gestión mediante matrices, mediante el cual el Oficial Principal de Políticas de Desarrollo participe en la planificación del trabajo y el examen del rendimiento de la labor relativa a las políticas llevada a cabo en las oficinas descentralizadas. Sobre la base de las respuestas del personal, el equipo de evaluación duda de que esta opción pueda ser realmente factible y, por tanto, recomienda como alternativa más viable el traslado de los Servicios de Asistencia a las Políticas y de Apoyo a la Seguridad Alimentaria al Departamento ES y a oficinas descentralizadas.
324. Otra opción para reforzar la capacidad para la asistencia a las políticas a nivel nacional y regional es una norma que solicite al personal de las divisiones encargadas de las políticas en la

Sede que “venda” una parte concreta de su tiempo a la labor de asistencia para las políticas nacionales o regionales (Cuadro 11). En cierta medida, esto ocurre ya, pero la presente evaluación recomienda un uso más extensivo de este instrumento.

325. En el Cuadro 11 figuran también las opciones institucionales que pueden ayudar a crear rendición de cuentas. Como se analizó más arriba, la utilización de mecanismos financieros constituye un sólido instrumento que puede acompañar otros enfoques de gestión. Además del fortalecimiento de la autoridad discrecional de las Conferencias Regionales para tomar decisiones sobre los presupuestos destinados a la labor normativa, también podría examinarse la posibilidad de aumentar la autoridad de los Representantes de la FAO para tomar decisiones en relación con el presupuesto para la labor en relación con las políticas. Esto refleja la estrategia que aplica el Banco Mundial al otorgar una autoridad considerable al Director en el país. El equipo recomienda estudiar esta opción, pero solo junto con una reforma de los procedimientos de contratación y el sistema de incentivos para los Representantes de la FAO. En el Banco Mundial, el puesto de Director en el país es objeto de importantes incentivos de desarrollo de la carrera por buen rendimiento, pero no es así en el caso de los Representantes de la FAO. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la evaluación recomienda encarecidamente reforzar la función en materia de políticas del Representante de la FAO (véase la **Recomendación 2**).

7. Conclusión y recomendaciones

7.1 Reflexiones generales sobre la labor de la FAO en relación con las políticas

326. No es necesaria esta evaluación para descubrir que el mundo es confuso, complejo, globalizador y cambiante en muchos aspectos. Ni que las instituciones internacionales inventadas para intentar que el mundo sea menos complicado, mediante el suministro de convincentes bienes públicos mundiales, internacionales, nacionales y más locales, son necesariamente complicadas y cambiantes y, por tanto, de algún modo inevitablemente confusas en sí mismas. Una de estas instituciones creada en las etapas finales de la II Guerra Mundial es la FAO de las Naciones Unidas, cuyo mandato perfeccionaron sus Miembros en 1999 en el *Marco estratégico para la FAO 2000-2015* de manera que puede parafrasearse como sigue: esforzarse por mejorar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza rural y mejorar el bienestar de la población de los países en desarrollo, a la vez que se promueve la calidad ambiental y la sostenibilidad de los recursos. Gran parte de lo hace que la FAO para cumplir este difícil mandato tiene una dimensión política, y esta labor diversa es el objeto de esta evaluación.
327. El presente año 2011 ha sido interesante para observar el desorden reinante en todo el mundo. Por ejemplo, la situación de sequía en el Cuerno de África durante la realización de esta evaluación demuestra crudamente los difíciles retos a los que se enfrenta la FAO. Sin duda, hay muchos organismos implicados, pero el papel de la FAO es fundamental, como queda bien documentado en la publicación periódica (por ejemplo, del 22 de septiembre de 2011) en línea *HoA Executive Briefs* y otras noticias de las que se informa en la página web de la FAO sobre la *Crisis en el Cuerno de África*. La complejidad y diversidad intrínsecas de las situaciones de los países da a entender que es poco probable que haya algunas verdades simples por descubrir y, por tanto, probablemente esté justificada la realización de esfuerzos paralelos para tratar de mejorar; ningún proveedor de conocimientos lo sabe todo y lo que pueden aportar numerosas fuentes de asesoramiento superará inevitablemente todo lo que provenga de un único proveedor en materia de gestión de los conocimientos en relación con las políticas alimentarias y agrícolas. Pero la FAO es uno de los agentes más importantes en este ámbito y este equipo de evaluación ha tenido el privilegio de intentar evaluar la eficacia con la que ha estado desempeñando sus funciones y tratar de determinar de qué forma puede mejorar en el futuro.
328. Como se indicó en el capítulo 1, esta evaluación está concebida, en parte, como un seguimiento de la evaluación de la OED presentada al Comité del Programa en mayo de 2001 e incluye, de muchas maneras, el enfoque general adoptado (PC85/4, párr.12), y reafirma realmente muchas de las conclusiones de esa evaluación, en particular “que la elaboración de políticas es una esfera que siempre tiene alta prioridad para todos los Estados Miembros ... y que debía ampliarse la labor en materia de políticas” (PC85/4, párr. 74). De igual modo, en la EEI se dedicó gran atención a este tema al considerar que el trabajo sobre las políticas y el desarrollo de la capacidad eran, en su conjunto, dos esferas sumamente prioritarias para los Estados Miembros (EEI 2007, párr. 514). No debe pues sorprender que en la presente evaluación se concluya que existe una necesidad firme y continuada de trabajo en materia de políticas del tipo que realiza la FAO. Las razones son varias, como se detalla en anteriores capítulos, y no demasiado sorprendentes.

- La FAO está en una posición favorable para ayudar a la mayoría de los países en desarrollo a determinar, adoptar y aplicar políticas que aborden el problema del hambre y la malnutrición,¹⁰⁶ la pobreza y la sostenibilidad —las tres metas de alcance mundial de la FAO;
- La FAO está mejor preparada que otros para gran parte de ese trabajo (IFI, el IFPRI, bilaterales, etc.) porque goza de una confianza, un acceso y una presencia inigualables en todos los países en los que se necesita esta labor, tal y como se manifestó firmemente en los países que se visitaron en la evaluación y con los que se establecieron contactos.
- La FAO tiene (según muchas opiniones manifestadas a la evaluación y también a juicio del propio equipo) los conocimientos técnicos en todos los ámbitos de la agricultura, la ganadería, el sector forestal y la pesca que ninguna otra organización tiene en esa amplitud y profundidad.

7.2 Visión general de las conclusiones sobre la labor de la FAO en relación con las políticas

329. A pesar de estos juicios de evaluación generales positivos, el equipo de evaluación tuvo que afrontar necesariamente la pregunta de si la FAO está utilizando su capacidad potencial de forma eficaz. La conclusión es: “¡no siempre!”.

330. En lo que se refiere a su labor en materia de políticas a nivel mundial, el equipo de evaluación concluyó que la FAO ha respondido notablemente bien al reto que se ponía de manifiesto en la EEI de ejercer el liderazgo mundial en un “ámbito cada vez más concurrido” y ofrecer “una plataforma internacional con autoridad, objetiva, respetada y políticamente neutral en la que puedan examinarse... cuestiones centrales y se puedan tomar decisiones con vistas a la acción común” (EEI, 2007, pp. 35-36). Algunos de los ejemplos de la labor normativa de la FAO a nivel mundial que responde a este reto son los informes SOFA desde 2004, el trabajo de la FAO sobre “agricultura inteligente en función del clima”, su labor sobre las perspectivas y el comercio mundiales y los instrumentos de políticas a escala mundial tales como las directrices voluntarias y los códigos de conducta promovidos por los departamentos encargados de los cultivos, la ganadería, el sector forestal, la pesca y los recursos naturales.

331. En la evaluación se llegó a la conclusión de que existe un fuerte contraste entre el rendimiento en el ámbito de las políticas a nivel mundial y el rendimiento de la FAO en la prestación de asistencia para las políticas a nivel nacional. En este sentido, el equipo de evaluación determinó que la FAO se aleja de su propia meta de tener una “red fuerte y con capacidad de respuesta centrada en las oficinas en los países que proporcione servicios oportunos y eficaces mediante la gran variedad de expertos técnicos disponibles en la FAO, los Estados Miembros y los socios” (Circular sobre relaciones y responsabilidades de la FAO, 2011). Existen varios motivos que explican los problemas relativos al rendimiento en el plano nacional:

- La demanda de trabajos de la FAO en materia de políticas por parte de los ministerios de agricultura es desigual. Al igual que en la EEI, en las visitas de la evaluación a los países se observó que el trabajo de la FAO en relación con las 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 pocos países consideraban que la FAO no tenía conocimientos especializados suficientemente mayores que los suyos propios y que ya tenían una proliferación de asesoramiento para las políticas, por lo que se estimaba que

¹⁰⁶ Al elaborar este capítulo con motivo del Día Mundial de la Alimentación 2011, se recordó a uno de los autores que se conmemoraba el 50.º aniversario de su compromiso personal (sin duda indirecto) con la “labor de lucha contra el hambre” de la FAO, ya que actuó como voluntario para recoger las “contribuciones” de los habitantes de Queensland bien alimentados en apoyo de la Campaña Mundial contra el Hambre. (La campaña *Australian Freedom from Hunger Campaign* (AFFHC) fue una entidad benéfica en Australia de 1961 a 1992, cuando se fusionó con la *Community Aid Abroad*).

las posibilidades de la FAO de proporcionar un apoyo útil en el análisis y la formulación de las políticas eran limitadas. En su lugar, mostraban interés en la prestación de asistencia para la aplicación de las políticas.

- A nivel nacional, la FAO está orientada a responder a la demanda de los ministerios de agricultura. La demanda real de estos será limitada en aquellos países que consideran la formulación de políticas como “territorio soberano”, en particular en cuanto a la labor en materia de políticas agrícolas generales o a asuntos de políticas que podrían ser delicados. Aunque no hay muchos países que actúen así, en los casos en que ocurre puede ser una grave limitación para la participación de la FAO, sobre todo si las cuestiones que más necesitan apoyo analítico trascienden lo acordado en el ámbito de un marco de programación por país (MPP). El equipo de evaluación considera que en estos casos, la FAO debe esforzarse por crear una posible demanda ventajosa desde un punto de vista social —quizás lo ideal sería demostrar que un buen trabajo en materia de políticas ayuda al gobierno a lograr sus propias metas. Puesto que el mandato de la FAO va más allá del de la mayoría de los ministerios de agricultura, la Organización debe elaborar mecanismos que le ayuden a llegar y a responder de manera eficaz a las demandas de otros ministerios y organismos nacionales y regionales cuyos mandatos se entrecruzan con el de la FAO.

332. Incluso en países en los que existe demanda (por ejemplo, Rwanda, la República Democrática del Congo, Myanmar, países de los Balcanes, etc.), la FAO no siempre está bien organizada para responder a esta demanda. Una vez más, las razones varían considerablemente:

- La fragmentación de la labor normativa dentro de la FAO (horizontal y verticalmente) se traduce en un bajo nivel de rendición de cuentas de la Organización por la prestación de asistencia para las políticas de alta calidad a nivel de los países.
- En consecuencia, los recursos humanos y financieros no se organizan de manera que permitan a la FAO ofrecer una respuesta coherente.
- Ello da lugar a la incapacidad de responder en tiempo oportuno;
- Además, la respuesta no siempre es adecuada debido a la falta de un análisis económico, institucional y social en las políticas subsectoriales; la ausencia de exámenes analíticos del sector agrícola para proporcionar una base para la respuesta; y una facilitación deficiente.
- También plantea un problema la calidad desigual de los consultores y del apoyo prestado.
- La FAO se centra en la preparación de documentos sobre políticas (que tal vez nunca se apliquen realmente aunque para su preparación se necesite un volumen considerable de recursos), en lugar de actuar estratégicamente para determinar y abordar las limitaciones o aprovechar las oportunidades específicas en relación con la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola.

333. Por lo que hace a los recursos humanos, cubrir los puestos encargados de las políticas con funcionarios que no tienen conocimientos prácticos convincentes en materia de políticas, tal vez tras ser reasignados desde un puesto técnico específico, podría explicar la situación ni mucho menos ideal encontrada en algunas oficinas en los países. Además, se observó que las oficinas descentralizadas suelen utilizar oficiales de políticas, que son considerados generalistas, para labores administrativas, disminuyendo así sus posibilidades de apoyar la labor normativa en los países —un problema que se identifica como “captura”.

334. Consideraciones como las anteriores, que se amplían en los capítulos 3, 5 y 6, llevan a la formulación de una serie de recomendaciones que se exponen en la sección siguiente.

7.3 Recomendaciones

7.3.1 Establecimiento de prioridades y gestión estratégica de la labor de la FAO en relación con las políticas

335. En lo que respecta al establecimiento de prioridades y a la gestión estratégica de la labor sobre las políticas que lleva a cabo la FAO, el equipo de evaluación formuló las recomendaciones siguientes:

336. **Recomendación 1.1: La FAO debería proteger la excelente labor en materia de políticas llevada a cabo en el plano mundial.** Durante el último decenio, la FAO ha realizado importantes inversiones en su labor sobre políticas a nivel mundial. En consecuencia, ha podido recuperar el liderazgo mundial en importantes debates de políticas sobre seguridad alimentaria y agricultura y proporcionar una respetada plataforma internacional en la que la comunidad mundial puede tomar importantes decisiones. Algunos ejemplos de los importantes bienes públicos mundiales realizados por la FAO en su labor en materia de políticas son sus publicaciones principales sobre el Estado de la Alimentación y la Agricultura (SOFA) y el Estado de la Inseguridad Alimentaria (SOFI), los trabajos sobre Perspectivas Mundiales de la FAO y los instrumentos normativos mundiales que promueve, tales como directrices voluntarias y códigos de conducta. La FAO debe proteger esta importante labor normativa de alcance mundial a fin de asegurar que la Organización pueda mantener los altos niveles de calidad que ha conseguido en estas esferas. En este contexto, la FAO debería asegurarse de que las nuevas publicaciones principales se someten a los mismos controles estrictos de calidad y a los mismos procedimientos de revisión por expertos que las publicaciones ya existentes.

337. **Recomendación 1.2: La FAO debe establecer prioridades claras respecto de su papel en la asistencia para las políticas a nivel nacional.** El equipo de evaluación observó que la asistencia para las políticas de la FAO a nivel nacional afronta importantes problemas de rendimiento a pesar de la gran capacidad potencial que tiene la FAO para llevar a cabo la labor normativa a este nivel gracias a la confianza y al sentimiento de propiedad que tienen los ministerios de agricultura respecto de la FAO como “su organización”. Un elemento importante a la hora de afrontar este problema es el establecimiento de prioridades. La FAO debe centrarse en los países que más necesitan la asistencia para las políticas de la Organización, en lugar de suponer que puede hacer de todo en todas partes. La FAO debería hacer especial hincapié en las actividades que más repercuten en las personas expuestas a la inseguridad alimentaria, teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de la Organización.

338. **Recomendación 1.3: Para orientar el establecimiento de prioridades y la gestión estratégica de la asistencia para las políticas de la FAO, se recomienda que la Administración articule una visión detallada y un enfoque estratégico,** sobre la base de un análisis exhaustivo de la ventaja comparativa de la FAO como organización mundial así como de su mandato. Esta estrategia debe abordar diversos asuntos, entre los que figuran los siguientes:

- a) Es importante para la labor de la FAO sobre las políticas aclarar los límites de su responsabilidad y los medios que debería emplear para ayudar a los gobiernos a promover cambios en las políticas que tengan la mayor repercusión posible a la hora de abordar la pobreza, el hambre y la malnutrición, y la sostenibilidad. Para mejorar la repercusión de su labor en materia de políticas, la FAO debe colaborar con diversos ministerios aparte de los de agricultura, una estrategia que necesita pleno apoyo desde el más alto nivel. En este sentido, la FAO también debe encontrar la forma más eficaz de establecer vínculos con otras organizaciones y partes interesadas, en particular con la familia de las Naciones Unidas, a fin de garantizar que puede promover con eficacia el programa de agricultura y seguridad alimentaria en los diálogos de políticas nacionales.

- b) En su labor en los países, la FAO debe cumplir la función de falcitadora y presentar *opciones* claramente analizadas que estén basadas en una investigación documentada y experiencias internacionales, adaptadas a las condiciones locales debidamente evaluadas, desde las políticas y socioeconómicas hasta las medioambientales.
- c) La estrategia sobre el apoyo a los países en materia de políticas debe asegurar que para diferentes circunstancias, se aplicarán diferentes normas de respuesta, por ejemplo, en casos de transición para emergencias, de países empobrecidos en desarrollo o de países de ingresos medios, la FAO respondería de forma distinta a las solicitudes de asistencia para las políticas formuladas por los países. Asimismo, cuando se elabora una estrategia, será necesario asegurar que el Representante de la FAO goza de flexibilidad para utilizar diferentes instrumentos de políticas o para participar en diferentes etapas del ciclo de políticas a fin de proporcionar una respuesta oportuna y orientada hacia las repercusiones.
- d) La FAO seguirá teniendo que recorrer una fina línea divisoria entre ser asesora amiga de confianza y honesta protectora del mayor bien público mundial. Parece que es necesaria una mayor sensibilización sobre la forma de afrontar este reto con la máxima integridad profesional.

339. Una característica que el equipo de evaluación observó con frecuencia fue que, cuando la FAO participaba directamente en la formulación de las políticas nacionales, solía hacerse a través de la contratación de consultores nacionales o internacionales para elaborar un documento de políticas. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que este enfoque de la formulación de políticas era uno de los principales puntos débiles del apoyo a las políticas, junto con la consiguiente difusión y utilización inadecuadas de los conocimientos. Aunque se utilizan ampliamente términos como “participación de los gobiernos o partes interesadas”, “propiedad nacional”, “impulsado por los países”, etc., el verdadero trabajo de preparación de un documento de políticas suele recaer en los “expertos” externos. Normalmente se espera que los consultores realicen amplias consultas, incluso en distintas disciplinas, pero por lo general en sus cometidos no se destaca el desarrollo de la capacidad como un producto principal ni se exige el apoyo a la institución para que elabore por sí misma las políticas. Por ejemplo, los oficiales de políticas de las oficinas subregionales que se ocupan de países específicos deberían interactuar con regularidad, aunque se vio que no era así, con los analistas de políticas de otras instituciones que realizan trabajos de análisis en esos países (el Banco Mundial, el IFPRI, las universidades nacionales, etc.). Sin duda, la tendencia a llevar a cabo la formulación, o recurrir a consultores para que lo hagan, no se ciñe a la FAO. Pero el futuro no debe ser como el pasado solo porque en el pasado el futuro era como el pasado y, por consiguiente, el equipo de evaluación propone las siguientes recomendaciones complementarias:

340. **Recomendación 1.4:** La FAO puede y debería desempeñar un papel destacado para **cambiar la forma en que se brinda apoyo para la formulación de políticas**, en particular mejorando la base analítica y facilitando una participación más estratégica y de más partes interesadas, así como con la colaboración permanente de sus consultores y personal, de manera que haya un mayor sentido de apropiación de los países y, en consecuencia, más oportunidades de aplicar las políticas de forma sostenible. Además, como se trató más detenidamente en la Recomendación 2.1 c), la FAO debe reforzar el papel y la capacidad del Representante de la FAO en relación con la labor normativa a nivel nacional (una recomendación que se ha formulado ya en 1989, pero que desde entonces no se ha aplicado).

7.3.2 Mejorar la rendición de cuentas sobre la asistencia para las políticas a nivel nacional y abordar la fragmentación institucional de la labor normativa de la FAO

341. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que los problemas de rendimiento de la FAO respecto de su labor normativa en los países solo pueden afrontarse mediante la adopción de un enfoque de doble vía: a) mejorar la rendición de cuentas por la labor normativa a nivel nacional y al mismo tiempo b) abordar el problema de la fragmentación institucional de la labor en materia

de políticas de la FAO. Después de analizar varias opciones posibles (Capítulo 6), el equipo de evaluación formuló la siguiente recomendación:

342. **Recomendación 2.1: La FAO debe mejorar la rendición de cuentas sobre el rendimiento y la repercusión de su asistencia para las políticas a nivel nacional, dado que es un requisito previo para que cualquier otro esfuerzo de reforma funcione.** Se recomiendan cuatro medidas al respecto:

- a) Medida 1: Crear un sistema de información y preparación sobre políticas a nivel nacional: Como ya se sugirió en el informe *Policy Assistance Paper* de la FAO y en otros trabajos de la Organización sobre este tema, la FAO debería crear un sistema de información y preparación sobre políticas que tenga dos elementos: a) un examen en materia de políticas de la situación de la agricultura, la alimentación y la nutrición en el país correspondiente centrandose una sólida atención de carácter analítico en la determinación de las limitaciones más vinculantes y en la identificación de las oportunidades con mejores perspectivas en relación con posibles cambios institucionales y de políticas a fin de lograr la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad medioambiental, y b) un examen del contexto de las políticas, incluido un análisis de las partes interesadas y un análisis de los procesos de políticas y las ventanas de oportunidad política pertinentes.
- b) Medida 2: Definir las rutas de impacto y los resultados específicos de cada país respecto de la asistencia para las políticas: Basándose en el sistema de información y preparación sobre políticas, la FAO debería determinar las repercusiones que quiere conseguir con su labor normativa, así como definir las rutas de impacto correspondientes en cuanto a su asistencia para las políticas. La formulación de estas rutas de impacto debería formar parte del proceso de elaboración de marcos de programación por países (MPP) y servir de base para formular resultados específicos para cada país en relación con la asistencia para las políticas en el sistema de gestión basada en los resultados de la FAO.
- c) Medida 3: Mejorar la rendición de cuentas sobre la repercusión de la asistencia para las políticas mediante incentivos y la gestión del rendimiento con las Conferencias Regionales y los Representantes de la FAO: Esta medida tiene varios elementos:
 - Puesto que la línea de rendición de informes de las oficinas descentralizadas pasa a través de los ADG y Representantes regionales hasta llegar al Director General Adjunto de Operaciones, se propone que la FAO determine estrategias para mejorar los incentivos en relación con la prestación de asistencia de alta calidad en el marco de esta línea de rendición de informes. Algunos mecanismos posibles son la elaboración de indicadores de rendimiento respecto de la asistencia para las políticas, una mayor consideración de los resultados de la asistencia para las políticas en el proceso de evaluación del rendimiento del personal y mecanismos que vinculen de forma más directa la asignación de fondos y la consecución de resultados en materia de asistencia para las políticas.
 - Es necesario también fortalecer el papel que desempeñan las Conferencias Regionales en el seguimiento de los resultados de la asistencia para las políticas y la FAO debería intentar de forma activa establecer prioridades en su labor normativa mediante los procesos de las Conferencias Regionales.
 - Además, la FAO debe incluir claramente el diálogo sobre políticas con el gobierno en las funciones de los Representantes de la FAO y someter esta función a las evaluaciones de rendimiento e incentivos de desarrollo de la carrera de dichos representantes. Por ello, los Representantes de la FAO debería ser facilitadores eficaces y, lo que es muy importante, deberían tener notables conocimientos especializados en cuanto al apoyo a las políticas. Debería ajustarse la estrategia para su nombramiento a fin de lograr este objetivo. Al mismo tiempo, la FAO debe mejorar su capacidad de proporcionar asistencia para las políticas y respaldo a los Representantes de la FAO (véase la Recomendación 2.2).

- En relación con los esfuerzos de reforma que tienen por objeto mejorar la rendición de cuentas por la labor normativa, la FAO también debería considerar la posibilidad de transferir más autoridad discrecional sobre los recursos de financiación a las Conferencias Regionales y los Representantes de la FAO, como consecuencia de la idea de “descentralización fiscal”. Esta medida solo debería aplicarse junto con la utilización de indicadores de rendimiento y evaluaciones de las repercusiones de las políticas, así como medidas para reforzar la capacidad de las Conferencias Regionales y los Representantes de la FAO de participar en la labor en materia de políticas.

d) Medida 4: Elaborar un sistema para el seguimiento de las repercusiones de la asistencia para las políticas a nivel nacional: Como se especifica más detenidamente en la Recomendación 3, la FAO debe crear un sistema de seguimiento y evaluación de las repercusiones de su labor en materia de políticas.

343. **Recomendación 2.2: La FAO debe abordar la fragmentación horizontal y vertical de la labor en materia de políticas en su estructura institucional.** Tras estudiar con detenimiento los costos que conlleva la reestructuración, el equipo de evaluación llegó a la conclusión de que la opción más alentadora para afrontar el problema de larga data de la fragmentación consiste en las medidas siguientes:

- d) A fin de **consolidar su labor en materia de políticas y al mismo tiempo aumentar la capacidad de asistencia para las políticas a nivel nacional** utilizando los recursos existentes, el Servicio de Apoyo a la Asistencia para las Políticas (TCSP) y el Servicio de Apoyo Integrado a la Seguridad Alimentaria (TCSF) deberían trasladarse, en parte, al Departamento Económico y Social (ES) y, en parte, a las oficinas descentralizadas. El equipo de evaluación llegó a esta conclusión tras analizar detenidamente una gran variedad de opciones alternativas (véase el Capítulo 6). La mejor forma de aplicar esta recomendación es como parte del proceso de reforma que ya se está llevando a cabo actualmente y debe combinarse con la aplicación de la Recomendación 2.2 para resultar eficaz. El nivel de descentralización en el que debería crearse capacidad adicional para la asistencia a las políticas (regional, subregional o determinados países prioritarios) debe decidirse con sumo cuidado caso por caso, ya que un enfoque único para todos no es acertado para la descentralización de la labor normativa, tal y como se analizó en el Capítulo 6.
- e) Con objeto de apoyar la labor de asistencia para las políticas a nivel nacional, la FAO debería probar la creación de **redes técnicas funcionales (RTF) formales o estructuras informales alternativas** que se centren en el asesoramiento sobre políticas en las subregiones o en determinado países de prioridad elevada y cuya meta sea agrupar los conocimientos especializados de las distintas unidades de políticas de la FAO que sean pertinentes para la subregión o el país correspondiente, de tal manera que dichos conocimientos sean más accesibles para la asistencia a las políticas.
- f) Para seguir reduciendo la fragmentación vertical y mejorar la labor de análisis de las políticas a nivel nacional, la FAO debería aplicar una política que **solicite al personal de las unidades encargadas de las políticas en la Sede que “venda” una parte concreta de su tiempo a la labor de asistencia para las políticas en los países**. De forma específica, debería alentarse al personal de la Sede a concentrarse en un grupo de países o en una región durante un número ininterrumpido de años a fin de generar conocimientos y redes específicos del contexto y asegurar que las iniciativas que se deben crear en torno al desarrollo de la capacidad a largo plazo tienen continuidad.

7.3.3 Un cambio cultural hacia el estudio de las repercusiones

344. Debido a su naturaleza estratégica y a la necesidad de examinar un gran número de países y oficinas descentralizadas, esta evaluación no estaba debidamente adaptada para estudiar formal o cuantitativamente las *repercusiones* a nivel nacional de la labor en materia de políticas de la FAO.

Intentarlo habría supuesto trabajar durante períodos más largos en solo un escaso número de países objeto de estudio y habría planteado problemas de representatividad de algunas conclusiones. En evaluaciones anteriores se han documentado algunas repercusiones, en particular en la evaluación del apoyo a las políticas de 2001, que fue la principal fuente de estos datos para la EEI. Esta evaluación informó de varios casos en los que podían apreciarse repercusiones importantes (Capítulo 5), pero no ha podido documentar las repercusiones de forma sistemática.

345. Los organismos patrocinadores de organizaciones para el desarrollo han mostrado desde hace tiempo su preocupación por la pertinencia y eficacia de las actividades para el desarrollo en general, y por la investigación en materia de políticas agrícolas y alimentarias en particular; en resumidas cuentas, por el aspecto de la rendición de cuentas de la labor relativa al estudio de las repercusiones. También las propias organizaciones para el desarrollo han prestado cada vez más atención a estas cuestiones por razones de aprendizaje formalizado y para intentar hacerlo mejor; en resumen, el aspecto de la mejora de los conocimientos. De manera más general, las razones habituales en que se fundamenta la realización de estudios de las repercusiones consisten en:

- Mostrar de qué forma la labor normativa, el fortalecimiento de las capacidades y los programas de comunicaciones contribuyen a la misión de una organización de reducir el hambre y la malnutrición en los países en desarrollo;
- Conseguir mejorar la rendición de cuentas dentro de la FAO, a sus Miembros y a los inversores que apoyan esta labor;
- Fomentar la credibilidad de la organización de aplicación;
- Mejorar la calidad y la eficacia de la labor en materia de políticas;
- Garantizar la pertinencia continuada de esta labor;
- Promover el pensamiento estratégico y fomentar una cultura de concienciación sobre las repercusiones en una “organización de aprendizaje”.

346. El equipo de evaluación está convencido de la importancia y las virtudes de estas buenas intenciones que hacen que cada vez se preste más atención a esta labor, aunque hasta este momento de una forma relativamente menor en la FAO. Lamentablemente, esto significaba que no se disponía de una cantidad abundante de material interno (autoevaluación u otro tipo) sobre las repercusiones de la labor normativa para la evaluación. ¿Podría haber sido de otra manera? En los últimos años el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GCIAI), a fin de adoptar un sistema copatrocinado por la FAO y que llevase a cabo una importante labor en materia de políticas alimentarias y agrícolas, ha abordado con vigor la provisión de datos de las repercusiones. Tras varios esfuerzos irregulares en el estudio de las repercusiones en los distintos centros, el entonces Consejo Científico del GCIAI puso en marcha su Cuadro permanente sobre evaluación del impacto, que ha estado apoyado por dos miembros del personal a jornada completa en la actual secretaría del Consejo Independiente de Ciencia y Colaboración (ISPC) que la FAO alberga en Roma¹⁰⁷. Actualmente se dispone de un creciente número de estudios del impacto (por ejemplo, Behrman 2007) para documentar los logros obtenidos en la labor en materia de políticas y, por consiguiente, dar garantías a los inversores en esta labor del elevado valor social que puede generarse, así como instruir a la Administración y al personal sobre cómo trabajar para obtener buenos resultados¹⁰⁸.

347. Un dato alentador en la propia FAO es que se han iniciado varias actividades en los últimos años, como por ejemplo en el ámbito del cambio climático se está elaborando un conjunto de instrumentos basados en los trabajos realizados en Marruecos. La Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión (OEK) ha elaborado instrumentos para el estudio del

¹⁰⁷ <http://impact.cgiar.org/about>

¹⁰⁸ Por ejemplo, puede verse el vídeo de un debate sobre las experiencias del CIID y el ODI en el siguiente enlace: http://www.ifpri.org/event/evidence-based-policy-making?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ifpri-impact-assessment+%28New+from+IFPRI+on+impact+assessment%29

impacto y ha realizado cursos relativos a programas sobre seguridad alimentaria de gran envergadura. Y hay otras iniciativas también. Así pues, en la Organización aumentan las prácticas y la concienciación, pero hasta ahora se ha hecho demasiado poco, en especial en lo que respecta a los proyectos de la FAO en sí, aunque parece que están previstos muchos más trabajos de este tipo¹⁰⁹. El alcance de la atención prestada, que está lejos de ser el ideal, parece surgir de la manera en que se articula e interpreta el enfoque basado en los resultados. La gestión basada en los resultados se explicó en el informe sobre los progresos realizados en la aplicación del PIA en 2009 (informe del CoC-EEI de 2009, apéndice 5, párr. 11): "...el objetivo primordial de la reforma de la FAO es el de transformarla en una organización cuya gestión esté orientada a la obtención de resultados. Para ello es preciso lograr dos elementos: la articulación clara de los objetivos de los Miembros y, en este contexto, la obtención de resultados mensurables con un impacto claro". En el PTP para 2012-13 (2011, p. 10) se presenta una visión general más reciente, en la que se hace hincapié en los "resultados", pero no se menciona la evaluación del impacto, que sí se menciona de forma explícita pero solo fugazmente en una sección posterior (p. 16, párr. 30) y en relación con temas específicos en el programa detallado (por ejemplo, el RO E2 en relación con los bosques, el RO G1 en cuanto a los sistemas de alimentos de los pequeños agricultores y OR H1 en relación con la inseguridad alimentaria). Tal vez la escasa atención específica se remonte a la EEI, que sugería en su Recomendación 7.11¹¹⁰ que se proporcionase un 0,3 % del presupuesto ordinario a "evaluaciones temáticas independientes y periódicas de los efectos", pero en ninguna parte de sus cientos de páginas se ampliaban detalles de esta sugerencia.

348. Por consiguiente, aunque se reconoce que esta labor conlleva cierto costo, el equipo de evaluación sugiere que la Administración realice un esfuerzo por incorporar la evaluación del impacto en la labor de la Organización relativa a las políticas. Puede considerarse mejor como un importante aspecto de autoevaluación, que en principio debería incorporarse a los presupuestos para, al menos, las actividades sobre políticas de mayor envergadura. Deben aplicarse los mecanismos necesarios para fomentar la autoevaluación de forma más activa, como por ejemplo mediante la captación de opiniones y datos coherentes durante la evaluación anual del rendimiento del personal. Los *resultados* son indicadores del uso que hacen los destinatarios y asociados, la *influencia política* se refiere al grado en que un producto de la labor normativa ha influido o ha reforzado una política nacional o internacional y, por último, las *repercusiones* son los efectos que una política en la que se ha influido tiene en sus beneficiarios, en particular en las personas pobres o aquejadas de inseguridad alimentaria. Esta labor de estudio del impacto afronta muchos desafíos, especialmente los relacionados con la atribución. También afrontan estos mismos retos las evaluaciones independientes o externas del tipo propuesto por la EEI. Basándose en estas consideraciones, el equipo de evaluación recomienda lo siguiente:

349. **Recomendación 3:** La FAO debería crear una "cultura de evaluación del impacto" que prestase especial atención a la evaluación de las repercusiones de su labor normativa en los países. Para aplicar esta recomendación, debería exigirse a todas las unidades que se ocupan de la labor en materia de políticas que documenten los rastros de evidencia para la evaluación del impacto. Además, **la OED debería incorporar a su programa regular al menos tres evaluaciones del impacto de las políticas al año**, en las que se haga especial hincapié en los estudios de caso que se considere que tienen las mejores perspectivas en cuanto al aprendizaje y la rendición de cuentas institucionales.

¹⁰⁹ Las intenciones más claras se indican en el PTP para 2012-13 (2011), páginas 47 y 145.

¹¹⁰ **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 establecidos, 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. (párr. 1217)

7.3.4 La gestión de la incertidumbre en la labor normativa de la FAO

350. Como se señaló en la evaluación, una parte importante de la labor normativa de la FAO está relacionada con fenómenos que son intrínsecamente inciertos. No está claro si este mundo que dista de ser perfecto se está volviendo considerablemente más arriesgado, pero de lo que no cabe duda es de que los riesgos no disminuyen. Numerosas incertidumbres se extienden por el ámbito de la labor normativa de la FAO¹¹¹, desde consumidores empobrecidos que luchan contra un acceso incierto a los alimentos a precios asequibles y que destinan escasos suministros de calidad nutritiva posiblemente dudosa dentro de los hogares, hasta productores que gestionan los riesgos derivados de las normativas, los mercados, las sequías y las inundaciones, las plagas y enfermedades, por mencionar solo unos pocos. Pero la labor normativa en sí no siempre se enfrenta a las incertidumbres per se, por ejemplo, a través de modelos probabilísticos de aspectos del cambio climático que son intrínsecamente inciertos¹¹². El conjunto de conocimientos de los oficiales de políticas no son en modo alguno uniformes, pero tampoco tendrían que serlo. No obstante, parece que hay pocas aptitudes convincentes para el análisis de la incertidumbre y que estas están insuficientemente representadas. Por consiguiente, se formula la sugerencia siguiente:

351. **Recomendación 4:** Los directores de la FAO encargados de la labor normativa analizarán la capacidad de análisis de su personal a fin de determinar las deficiencias de conocimientos que sean pertinentes para superar de forma más adecuada la incertidumbre en el análisis de las políticas y la planificación de las inversiones. Se recomienda que, si realmente predominan las deficiencias tal y como se sostiene en la evaluación, la FAO determine los métodos necesarios y organice la capacitación adecuada para el personal sobre los métodos apropiados. Las alianzas con otras organizaciones internacionales e institutos de investigación nacionales podrían resultar una forma eficaz de colaboración fructífera en esta difícil dimensión de la labor en materia de políticas.

7.3.5 Asimilación de los conocimientos

352. La FAO se enorgullece, con razón, de gestionar uno de los mayores bancos mundiales de conocimientos y prácticas agrícolas y goza de un amplio reconocimiento por ello, en especial a través de sus sitios web para los diferentes programas, que son de calidad variable pero que presentan todos ellos un nivel relativamente alto. En el ámbito de las políticas, la FAO ha realizado notables esfuerzos para poner los conocimientos sobre las políticas a disposición de todo el mundo a través de su sistema EASYPol y de tres iniciativas de gestión de las políticas (MAFAP, FAPDA, MAfFS).

353. Suscita especial preocupación para la evaluación la adopción relativamente escasa de productos de conocimientos que se evidenció en este ámbito y que también se ha observado en varias evaluaciones anteriores. Así pues, aunque al parecer la FAO está haciendo una verdadera contribución en su papel de recopilación y adaptación de los conocimientos disponibles

¹¹¹ Cabe citar un artículo de opinión de José Graziano da Silva que fue el más descargado del sitio web de noticias de la FAO en septiembre de 2011, titulado *Reducir espacios a la incertidumbre*: “La palabra *incertidumbre* rige la agenda de nuestro tiempo y eso no cambiará en el corto plazo. Se trata de un estado de ánimo que se ha expandido desde la crisis financiera a la vida política, y desde ahí a la vida cotidiana, donde la volatilidad dicta el ritmo de nuestros días” (<http://www.rlc.fao.org/en/sala-prensa/opinion/reducing-room-for-uncertainty/>).

¹¹² Anteriormente en este informe se formulan sugerencias para la realización de un análisis de la FAO en mayor profundidad de estos aspectos inciertos, en particular en el contexto del cambio climático. La impresión del equipo es que en el decenio anterior al período de evaluación era más habitual prestar mayor atención a este análisis y ello se refleja en las publicaciones de la FAO como la de McConnell y Dillon (1997, en especial el capítulo 11).

pertinentes para las políticas, no parecía estar haciéndose el hincapié necesario en el intercambio de conocimientos, la comunicación y, en especial, en asegurar su asimilación por parte de quienes más necesitan poder utilizarlos para incidir en las políticas nacionales. Sin embargo, más recientemente, la FAO participa en formas innovadoras de abordar este problema, como por ejemplo a través de foros electrónicos sobre políticas, como la consulta en línea sobre el marco estratégico mundial del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), que se cerró cuando se estaba finalizando este informe. Estos foros brindan la oportunidad de mantener amplios debates y obtener datos, y también para el aprendizaje a distancia, y se están utilizando con buenos resultados. Por consiguiente, en esta evaluación se formula la sugerencia siguiente:

354. **Recomendación 5: La FAO debería seguir innovando y ampliar la atención prestada a sus esfuerzos de participación a través de las TIC con objeto de extender sus comunicaciones sobre las políticas** para llegar al mundo de unos destinatarios que cada vez están mejor conectados a Internet, aunque lamentablemente todavía no de una forma equitativa. Al mismo tiempo, la FAO debe invertir en fomentar la asimilación, por ejemplo, en cuanto a la capacidad, en especial de los agentes de las políticas a nivel nacional, de solicitar, acceder y utilizar el material normativo que se pone a disposición a través de los sitios web. La FAO debería asimismo consolidar sus distintos esfuerzos para proporcionar herramientas de seguimiento de las políticas utilizando una plataforma común.

7.3.6 Incorporación de las políticas en los departamentos técnicos

355. En la evaluación se observó (capítulo 5) que la cultura actual de la FAO no considera “las políticas como proceso” y, por consiguiente, no considera la labor técnica como políticas. Por consiguiente, el personal técnico no reconoce fácilmente el contenido y las repercusiones normativas de su trabajo. Además, el personal técnico suele trabajar de forma aislada, frecuentemente en numerosos proyectos técnicos de pequeña escala que siguen caracterizando la mayor parte de la cartera de proyectos en los países de la FAO y que no suelen estar vinculados con los procesos de políticas en los países. En el pasado, la FAO pudo promover importantes cambios en materia de políticas a nivel nacional basándose en su labor técnica (por ejemplo, la eliminación de subsidios para plaguicidas en Indonesia, que facilitó la gestión integrada de plagas), pero estas oportunidades no se aprovechan de forma sistemática. El equipo de evaluación observó también que el apoyo directo a las políticas tiende asimismo a hacer demasiado hincapié en la preparación de un documento y presta muy poca atención al análisis exhaustivo y a la facilitación. Observó también que la labor en el ámbito de las políticas no se centra lo suficiente en el desarrollo de la capacidad para las políticas y que persiste una vinculación deficiente entre las soluciones técnicas y las cuestiones sobre un entorno favorable más amplias, desaprovechando así importantes oportunidades de cambio en las políticas y reduciendo las repercusiones de la participación de la FAO. Sobre la base de estas observaciones, el equipo de evaluación recomienda lo siguiente:

356. **Recomendación 6: La FAO debería establecer un objetivo central en su labor técnica para abordar de forma más sistemática el entorno favorable de las políticas, las instituciones y la legislación que son fundamentales para el aprovechamiento de las soluciones técnicas.** Además, la FAO debería reforzar la capacidad de sus unidades técnicas a fin de **ofrecer a los países opciones alternativas** que se evalúen desde perspectivas económicas, sociales y ambientales en vez de insistir en soluciones “de talla única”. Las acciones siguientes facilitarán la aplicación de esta recomendación.
- a) En la medida en que los recursos y las posibilidades lo permitan, deberían examinarse las funciones y las capacidades del personal en los departamentos técnicos y sus unidades de asistencia para las políticas y, según se estime adecuado, actualizarlas a fin de aumentar la capacidad de análisis de políticas en dichos departamentos. Para ello, puede ser necesario lo siguiente:

- Cambiar la combinación de disciplinas a fin de incluir más conocimientos especializados en economía, incluida economía institucional y economía política, políticas públicas, ciencias de la administración, derecho, sociología rural y otras ciencias sociales; podría hacerse especial hincapié en la contratación de expertos que combinen conocimientos especializados en la materia en el subsector agrícola considerado con conocimientos especializados en el análisis de políticas;
 - fomentar el aumento del diálogo sobre políticas y la interacción sinérgica internos (en particular, con otro personal de políticas) dentro de un marco de desarrollo estratégico más amplio;
 - crear un entorno adecuado para mejorar los incentivos a fin de llegar y colaborar de forma más eficaz con los organismos asociados pertinentes (por ejemplo, la OCDE, el Banco Mundial, el GCIAT) en sus respectivas actividades en materia de políticas a todos los niveles.
- b) Según sea necesario, la FAO debería invertir en la capacidad de los oficiales técnicos de evaluar la dimensión política de su labor normativa, determinar ventanas de oportunidad política y participar en los procesos de reforma de las políticas que guarden relación con sus esferas técnicas.
357. Las recomendaciones anteriores se ajustan al llamamiento de la EEI (Rec. 3.21) para que la FAO abandone el desarrollo, transferencia y ensayo de tecnologías en favor del apoyo a las políticas y el desarrollo de la capacidad. Ello conllevaría, entre otras cosas, el fomento de un entorno propicio para el cambio técnico, y mejores estrategias para llevar los conocimientos “normativos de alcance mundial” al nivel nacional. Estos cambios aconsejables son claramente identificados por la EEI, pero todavía no se refleja plenamente la concienciación interna en el alcance y el presupuesto de los trabajos, ni tampoco claramente en las maquinaciones del PIA.
358. A decir verdad, el equipo de evaluación se considera privilegiado por haber tenido esta oportunidad de observar a una importante Organización que encara una importante labor en un importante momento. De hecho, al analizar la actual situación de la alimentación y la agricultura en el mundo, el equipo estima que la función y la labor de la FAO en materia de políticas es más importante que nunca. La agricultura y la seguridad alimentaria han vuelto a ocupar un lugar central en el contexto de las políticas internacionales para el desarrollo. Las inversiones en este sector por parte de organismos para el desarrollo, gobiernos nacionales y el sector privado registran un incremento por primera vez después de muchos años de descenso. Hay extraordinarios ejemplos de que en nuestro tiempo es posible llegar al “hambre cero” en el mundo. No obstante, existen también enormes retos que afrontar y que van desde el cambio climático hasta la propagación de enfermedades endémicas, y desde el deterioro de la base de recursos naturales hasta una fiebre de tierras mundial. La FAO ha obtenido importantes éxitos en su labor normativa durante el último decenio, sobre todo a nivel mundial. Sin embargo, al fin y al cabo, “toda la política es local” y para conseguir sus tres metas de combatir el hambre, utilizar la agricultura para reducir la pobreza y alcanzar la sostenibilidad ambiental, debe producirse un cambio en las políticas a nivel nacional. En este sentido, la FAO goza de posibilidades excepcionales para prestar asistencia a los gobiernos que depositan gran confianza en “su” FAO, pero la Organización no está aprovechando estas posibilidades con eficacia por motivos que se han determinado hace muchos años, pero que nunca han sido abordados. Al encontrarse en medio de un proceso de renovación y al inicio de una nueva fase de liderazgo, la FAO tiene una oportunidad única de resolver los problemas institucionales y de gestión que afronta desde hace tiempo y que afectan a su labor en materia de políticas. Actualmente la FAO tiene abierta la ventana de oportunidad política para cambiar sus propias políticas, pero ¡tal vez no por mucho tiempo!

Referencias

Nota Bene: En el transcurso de la evaluación, el equipo consultó un amplio número de documentos de todas las partes de la FAO, así como muchos documentos de otras organizaciones. Los que se enumeran aquí solo son los que aparecen citados en el texto de este informe. Cuando se hace referencia a estos en el informe, los documentos de la FAO se citan, en general, indicando sus datos en el texto o con notas de pie de página, y no en esta lista de referencias. Las pocas excepciones que aparecen a continuación son los documentos citados con mayor frecuencia.

- ALM (2011), Mecanismos de aprendizaje para la adaptación. Un sitio web del PNUD/FMAM.
- Antle, J.M. (2008), “Climate change and agriculture: Economic impacts”, *Choices* 23(1), 9-11.
- Baas, S. y Ramasamy, S. (2008), *Community based Adaptation in Action: A Case Study from Bangladesh*. MARN N°. 14, FAO, Roma.
- Banco Mundial (2007), *Agricultura para el desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bardhan, P. (2002), “Decentralization of Governance and Development”, *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 185–206.
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (2002), “Relative Capture of Government at Local and National Levels”, *American Economic Review* 90(2), 135-9
- Bardhan, P. y Mookherjee, D (Eds.) (2006), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries - A Comparative Perspective*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts y Londres.
- Barrett, C.B. y Bellemare, M.F. (2011), “Why food price volatility doesn’t matter: Policymakers Should Focus on Bringing Costs Down”, *Foreign Policy*, 12 de julio de 2011.
- Behrman, J. (2007), *Policy-Oriented Research Impact Assessment (PORIA) case study on the International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican PROGRESA anti-poverty and human resource investment conditional cash transfer program*. Impact Assessment Study 27, IFPRI, Washington, D.C.
(<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ia27.pdf>)
- Birner, R. y Linacre, N. (2008), “*Regional Biotechnology Regulations - Design Options and Implications for Good Governance*”. Documento de debate del IFPRI N.º 753, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Birner, R. y Wittmer, H. (2009), “Making Environmental Administration More Effective: A Contribution from New Institutional Economics”, En V. Beckmann & N. Palaniswamy (Eds.), *Institutions and Sustainability* (pp. 153-173). Springer Verlag, Heidelberg y Berlín.
- Birner, R. y Wittmer, H. (2006), “Better Public Sector Governance through Partnership with the Private Sector and Civil Society: The Case of Guatemala’s Forest Administration”, *International Review of Administrative Sciences* 72(4), 459-72.
- Birner, R. y von Braun, J. (2009), Decentralization and Public Service Provision—a Framework for Pro-Poor Institutional Design, in: Ahmad, Ehtisham y Giorgio Brosio (Eds.), *Does Decentralization Enhance Poverty Reduction and Service Delivery?* Edward Elgar, Cheltenham, pp. 287-315.
- Circular (2011) *Circular del Programa de campo de la FAO sobre Responsabilidades y Relaciones*. FAO, Roma, abril de 2011.
- Conforti, P. (ed.) 2011. *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*. FAO, Roma.

- Dawe, D. (ed.) (2010) *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*. Earthscan para la FAO, Londres.
- Dubois, O. y Ciamarra, P. (2009), *Making Sense of Policy Processes*, **EASYPol** Module 169, FAO, Roma.
- EEI (2007), es la forma en que generalmente se hace referencia en este informe al importante “Informe de la Evaluación Externa Independiente de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presentado al Comité del Consejo encargado de la Evaluación Externa Independiente de la FAO (CC-EEI), septiembre de 2007”. Esta crucial evaluación externa independiente puede consultarse en el siguiente enlace: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>
- FAO 2009, *Plan a plazo medio 2010-13 y Programa de trabajo y presupuesto 2010-11*. FAO, Roma.
- FAO (2010), *'Climate-Smart' Agriculture: Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation, and Mitigation*. FAO, Roma
(http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf)
- FAO (2011), *Plan a plazo medio 2010-13 (revisado) y Programa de trabajo y presupuesto 2012-13*. FAO, Roma; en algunos casos se hace referencia a este como as “FAO, PTP 2012-2013”
- IPCC (2007) “Contribución del Grupo de Trabajo II al cuarto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson (Eds), en *Cambio climático 2007, Cuarto informe de evaluación, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Cambridge University Press, Cambridge, disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html
- Jayne, T.S. et al. (2002), "False Promise or False Premise? The Experience of Food and Input Market Reform in Eastern and Southern Africa", *World Development* 30(11), 1967-85.
- Krugman, P. (2011) “Droughts, Floods and Food”, NYT, 6 de febrero de 2011.
- McConnell, D.J. y Dillon, J.L. (1997), *Farm Management for Asia: A Systems Approach*. FAO, Roma.
- Nelson, G.C. y otros (2009), *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. Informe sobre políticas alimentarias del IFPRI, Washington, D.C.
- Nelson, G.C. y otros (2010), *Food Security, Farming, and Climate Change to 2050: Scenarios, Results, Policy Options*, IFPRI, Washington, D.C. www.ifpri.org/event/food-security-farming-and-climate-change-2050
- Pescott, M.J., Durst, P.B. y Leslie, R.N. (2010), *Growing green assets: removing constraints to private sector investment in forestry in Asia and the Pacific*. Comisión Forestal para Asia y el Pacífico Oficina Regional para Asia y el Pacífico, Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico, Bangkok.
- Quiggin, J.C. (2012), “Stabilizing the global climate: A simple and robust benefit cost analysis”, *American Journal of Agricultural Economics* 94(2), 291-300.
- Resnick, D. y Birner, R. (2008), *Agricultural Strategy Development in West Africa: The False Promise of Participation?* Documento de debate del IFPRI N.º 729., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview, Boulder.
- Tsakok, I. (2011), *Success in Agricultural Transformation: What it Means and What Makes it Happen*. Cambridge University Press, Cambridge.

- van de Walle, N. (2001), *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Weitzman, M.L. (2011), “Fat-tailed uncertainty in the economics of catastrophic climate change”, *Review of Environmental Economics and Policy* 5(2), 275–92.
- Yu, W., Alam, M., Hassan, A., Khan, A.S., Ruane, A.C., Rosenzweig, C., Major, D.C. y Thurlow, J. (2010), *Climate Change Risks and Food Security in Bangladesh*. Earthscan, Londres.