

Octubre de 2012

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国粮食及农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--------------------------------------	------------	---	---	---	---

COMITÉ DEL PROGRAMA

112.º período de sesiones
Roma, 5-9 de noviembre de 2012
Examen por homólogos de la función de evaluación de la FAO
OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

Introducción

1. La Administración acoge con agrado esta oportunidad de presentar sus observaciones sobre el informe final del Examen por homólogos de la función de evaluación de la FAO, habida cuenta sobre todo de que afecta a una serie de cuestiones que son importantes tanto para la Secretaría como para los órganos rectores¹.
2. La Administración ha estudiado detalladamente el informe del Examen y desea recalcar, como también insiste el propio equipo del Examen, que todo el asunto exige mucha más atención que la que puede dedicarle el grupo. En general, la Administración considera que tanto la Secretaría como los órganos rectores –que han configurado el estado y el funcionamiento actuales de la función de evaluación– deberían tomar debida nota de las recomendaciones y utilizar el informe como punto de partida para una evaluación completa y profunda de la función de evaluación, también en relación con todas las funciones de supervisión existentes en la FAO, dentro de su contexto, y teniendo debidamente en cuenta las exigencias que estas funciones pueden imponer a la Secretaría y los miembros.

A. Observaciones generales sobre el Examen, en particular sobre su metodología y alcance

3. En el propio informe se admite acertadamente que el Examen no consistió en un ejercicio exhaustivo y detallado, en tanto que no pudo abarcar un conjunto amplio de aspectos fundamentales relacionados con la función de evaluación. En consecuencia, en el informe se insiste en el hecho de que el ejercicio se basó en “un proceso 'somero' de examen por homólogos” (véase el párrafo 17). En el documento se subraya la escasez de consultas con partes interesadas externas destacadas, incluido el conjunto de funcionarios de la FAO que, de una u otra forma, se ve afectado por las evaluaciones, y que este aspecto debería abordarse en otro ejercicio más detallado.

¹ La Administración observa que ni la matriz de medidas sobre la “evaluación” del Plan inmediato de acción para la renovación de la FAO (PIA) ni la Carta para la Oficina de Evaluación de la FAO, aprobada por el Consejo e incluida en los Textos Fundamentales de la Organización, establecen que se elabore una respuesta de la Administración al Examen por homólogos. No obstante, en el proceso de elaboración del Examen sí se ha previsto una respuesta.

4. En otra de las secciones generales en la que se tratan cuestiones metodológicas, el Examen analiza de forma sistemática numerosos ámbitos que permanecían fuera de su alcance. Estos ámbitos son importantes y están relacionados con la interacción de la función de evaluación con la FAO en su conjunto. En el Examen se enumeran nada menos que siete áreas que no se trataban y que deberían analizarse mediante una evaluación completa de la función.
5. En el Examen se recuerda que el grupo realizó un ejercicio centrado principalmente “*en el funcionamiento de la Oficina de Evaluación (OED)*”, pero no en las funciones y responsabilidades de otras partes y agentes institucionales relacionados (véase el párrafo 183). En cambio, no se analizó si las otras partes mencionadas en la Carta (el Consejo, el Comité del Programa, el Director General y el Comité de Evaluación) han cumplido sus funciones y de qué manera lo han hecho, o lo que podrían hacer de otro modo para que la evaluación resultase más valiosa a efectos de atender las necesidades tanto de la Administración como de los miembros. El equipo indica que este aspecto no se examinó en profundidad, ni tampoco si la función aportó “valor añadido”. En el Examen no se analizaron otras áreas como, por ejemplo, la evaluación como componente de la gestión basada en los resultados (véase el párrafo 184). Tampoco se abordaron las consecuencias de la descentralización en la función, ni la relación entre ambas, a pesar de que actualmente la descentralización es una característica fundamental de la FAO y un número considerable de miembros del personal trabajan en oficinas descentralizadas. Tampoco se trató el aspecto del aprendizaje de la función (véase el párrafo 186). En la misma línea, el Examen no analizó en qué medida la evaluación respalda y mejora la rendición de cuentas (véanse los párrafos 187 y 188). En el Examen no se abordaron cuestiones relacionadas con la credibilidad y la garantía de calidad (véase el párrafo 190), ni asuntos pertenecientes a la independencia etológica y funcional de la OED (véase el párrafo 191). La Administración observa que estas amplias esferas funcionales no se han tratado y opina que la cuestión de dilucidar si la función de evaluación, considerada aparte de toda interrelación, actúa internamente de conformidad con la “*evaluación comparativa internacional*” y las normas establecidas por una red profesional oficiosa es bastante menos importante que plantearse si la evaluación responde a su objetivo y resulta útil en un contexto dinámico de adopción de decisiones por parte de la Administración y los órganos rectores por igual.
6. En la misma línea, la Administración observa que en el Examen se recogió la opinión únicamente de un número reducido de oficiales de la FAO, sobre todo de la Oficina de Evaluación, como demuestra la lista de personas entrevistadas, y no se consultó a una muestra representativa de oficiales afectados por la función. Además, se informa de que el grupo se reunió con el Presidente y tres miembros del Comité del Programa². El número de consultas realizadas a los miembros parece insuficiente, teniendo en cuenta además el hecho de que la FAO tiene 193 Estados Miembros.
7. La Administración desea resaltar estas limitaciones relativas al alcance y la metodología del Examen. Este aspecto reviste una especial importancia, porque, si bien en el propio Examen se admite acertadamente que la labor no se ha realizado de forma exhaustiva y detallada, y se ha basado en un proceso “*somero*”, al mismo tiempo se invita a la Administración, la OED y los órganos rectores a actuar con arreglo a diversas recomendaciones de gran alcance.
8. Por su parte, la Administración considera que el Examen constituye un punto de partida para una futura valoración completa y profunda tanto de la función de supervisión, en especial con respecto a todas las demás funciones de supervisión de la FAO, como de las exigencias que estas funciones, consideradas conjuntamente, imponen a los miembros y la Secretaría por igual. Tanto la Administración como los miembros deberían abstenerse de adoptar cualquier medida basada en el Examen hasta que no se realice una evaluación más completa.

² Excepto en el caso del Presidente del Comité, cada uno de los tres representantes entrevistados tenía una responsabilidad directa en la introducción de la actual estructura y *modus operandi* de la función de la FAO, y por tanto participaba directamente en la situación objeto de examen.

B. Observaciones sobre la situación y el funcionamiento actual de la función de evaluación en el contexto de la diversidad de mecanismos de supervisión de la FAO

9. La evaluación es una de las diversas funciones de supervisión dentro de la FAO y, por consiguiente, debe analizarse en este contexto global que comprende las relaciones de las distintas funciones entre sí, y las exigencias que éstas imponen a la Secretaría y los miembros. Estas funciones comprenden: i) la auditoría interna; ii) la investigación; iii) la evaluación; iv) la Dependencia Común de Inspección; v) el Auditor Externo; vi) la función de ética, a la que podría añadirse pronto vii) la función de Mediador. Además, existe viii) una función de investigación relacionada con asuntos de acoso. Aunque no constituye en sí una función de supervisión, existe una importante ix) unidad de seguridad que en ocasiones desempeña responsabilidades de investigación³.

10. En algunos casos, estas funciones de supervisión (o aspectos conexos) funcionan bajo la dirección de otros comités, como por ejemplo el Comité de Auditoría, el Comité de Ética o el Comité de Evaluación Interna. Además, esta diversidad de funciones, unidades u órganos presenta informes ante distintos órganos rectores paralelos, en particular los Comités del Programa y de Finanzas, que no siempre tienen pleno conocimiento de las actividades de los demás. Estas funciones especiales de supervisión se añaden a las funciones de supervisión periódicas que llevan a cabo los órganos rectores en el marco de sus disposiciones estatutarias específicas.

11. Existe un solapamiento real o posible entre las funciones de supervisión. Este hecho puede deberse a diferencias en su situación y su relación con la Administración y los miembros, como ocurre con las funciones de auditoría interna y externa. El Consejo nombra a un Auditor Externo, que presenta informes ante el Comité de Finanzas, el Consejo y la Conferencia. En virtud del artículo 12.4 del Reglamento Financiero, el Auditor Externo “*podrá formular observaciones acerca de la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, la fiscalización financiera interna y, en general, la administración y gestión de la Organización*”. El Auditor Externo realiza los llamados exámenes de la “*eficacia en el uso de los recursos*”; estos exámenes figuran en la parte detallada del presente informe. Ello se suma a la posibilidad de que el Comité de Finanzas, en virtud del artículo 12.6 del Reglamento Financiero, pida al Auditor Externo que realice el examen de determinadas cuentas específicas y rinda informes por separado sobre los resultados. Muchas de las áreas abarcadas por la evaluación, si no todas, están siendo objeto también de un estudio periódico y detallado por parte de las funciones de auditoría interna y externa, tal como muestran diversos ejemplos. Así, por poner una muestra, el último informe detallado del Auditor Externo en relación con los estados financieros de la FAO correspondientes al ejercicio económico comprendido entre el 1.º de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011 indica que el Auditor Externo examinó la labor de la Oficina de Evaluación y formuló diversas recomendaciones relacionadas con la evaluación del proyecto (véanse los párrafos 242 a 267).

12. El funcionamiento normal de todas las estructuras de supervisión en su conjunto puede haber generado, dentro de la Secretaría, cierta sensación de desconexión entre, por un lado, la capacidad de las estructuras y mecanismos de supervisión para elaborar informes y recomendaciones, y “analizar en exceso” la FAO y, por otro lado, la capacidad de la administración y los servicios técnicos de la Organización para apoyar las iniciativas en marcha y, una vez completadas, examinar y aplicar las recomendaciones derivadas de esos ejercicios. En ocasiones, las unidades de supervisión disponen de “*presupuestos protegidos*” que les confieren una capacidad de ejecución que puede ser desproporcionada con respecto a la de la Secretaría. “*Encerrándose en sí misma, la FAO puede engrosar en lugar de aumentar su eficiencia*”⁴. Esta situación ha generado un flujo constante de recomendaciones. Las funciones de supervisión han creado mecanismos para realizar un seguimiento de la aplicación de estas recomendaciones. Pueden existir motivos para creer que, de por sí, la gran cantidad de recomendaciones formuladas es incompatible con su uso estratégico, tanto por la Secretaría como por propios los órganos rectores, a pesar de que, en el caso del Comité del Programa,

³ El total del presupuesto bienal del Programa ordinario para las funciones de supervisión de la FAO enumeradas en los puntos i) a vii) es aproximadamente de 19,8 millones de USD para el bienio 2012-13.

⁴ Declaración del Director General electo ante el Consejo de la FAO en su 143.º período de sesiones, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2011.

se hayan dedicado períodos de sesiones adicionales para el examen de informes de evaluación, respuestas de la Administración y documentos de seguimiento de las recomendaciones formuladas. Cabe preguntarse si las recomendaciones se encuentran eficazmente integradas en el establecimiento de prioridades y la gestión basada en los resultados, y puede existir un riesgo de que tanto la Administración como los órganos rectores sean incapaces de establecer diferencias y prioridades entre las recomendaciones que podrían acabar siendo equivalentes e intercambiables.

13. Desde una perspectiva estructural, operativa y presupuestaria, la función de evaluación es independiente, hasta el punto de que se ha convertido en una forma de función externa. Si bien en todo el sistema de las Naciones Unidas existe una tendencia hacia estructuras funcionalmente independientes, el programa de evaluación de la FAO, que se basa directamente en los programas de evaluación de instituciones financieras internacionales, en particular el FIDA, no se ajusta al modelo predominante en el sistema de las Naciones Unidas. Este hecho es importante, por cuanto las instituciones financieras internacionales (IFI) disponen tanto de una estructura de gobernanza como de una relación entre esta misma estructura y la Secretaría que son diferentes de las existentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

14. En el propio Examen se ha llegado a la conclusión de que el modelo de la FAO contiene características insatisfactorias que deben abordarse. Por consiguiente, la función de evaluación de la FAO es independiente de la propia Oficina de Evaluación, en la medida en que los equipos de evaluación son funcionalmente independientes de esa Oficina y plenamente responsables del contenido de su labor. De acuerdo con el párrafo 24 de la Carta, la Oficina de Evaluación no tiene ningún control sobre el contenido real de los informes, en tanto que los “*consultores externos independientes*” contratados por la Oficina son plenamente responsables de la labor que desempeñan.

15. La Administración considera, en general, que podrían justificarse determinadas iniciativas dirigidas a corregir consecuencias imprevistas de la situación actual. Sin perjuicio de lo que los miembros puedan opinar, la Administración considera que se pueden lograr importantes ahorros por eficiencia en este ámbito y que esta responsabilidad de adoptar medidas correctivas recae tanto en los miembros⁵ como en la Administración.

16. A la Administración le preocupa también que la situación actual pueda dar lugar a una forma de aislamiento de la realidad, de desconocimiento y distanciamiento de los desafíos y dificultades a los que se enfrenta la administración en su labor cotidiana. La Secretaría quizá carezca de un sentido de identificación con las recomendaciones de las evaluaciones, percibidas como una función ajena y externa, que puede ser incompatible con su uso estratégico⁶. Además, desde una perspectiva económica, la FAO no puede permitirse el lujo de sufrir este tipo de problemas.

17. En consecuencia, la Administración sostiene que, aunque la función de evaluación de la FAO sea el resultado de decisiones adoptadas por los órganos rectores algunos años antes, podría resultar conveniente evaluar de nuevo su situación y *modus operandi* actuales, en el contexto de todas las estructuras y unidades de supervisión. Un objetivo fundamental de la evaluación debería consistir en determinar si estas estructuras son útiles para el aprendizaje, la adopción de decisiones y la rendición de cuentas, con recomendaciones orientadas al mejor logro de estos objetivos. Asimismo, la Administración considera que este tipo de ejercicio debería realizarse en un contexto que integre, de una manera adecuada, tanto a los órganos rectores como a la Administración, incluida la Oficina de

⁵ La Administración observa que el Comité de Finanzas, en su 143.º período de sesiones de mayo de 2012, en relación con el tema “*enfoque del examen de los informes de la Unidad Común de Inspección*”, tomó la iniciativa de examinar cómo se deberían tratar estos informes. El Comité “*tomó nota de la información proporcionada por la Secretaría sobre el número de órganos de supervisión a los que esta debía brindar información, respuestas y seguimiento, y sobre las posibles oportunidades de mejoras que propiciarán la simplificación. El Comité convino en examinar esta cuestión en un futuro período de sesiones*”.

⁶ Algunas de estas preocupaciones se plantean de forma explícita en el último informe detallado del Auditor Externo, párr. 243, que llega a recomendar la introducción de enmiendas en la Carta, aunque parece que sólo en relación con la evaluación del proyecto.

Evaluación⁷. En caso necesario, deberían tomarse en consideración todas las unidades de supervisión con miras a una mayor eficacia en función de los costos. Podría resultar conveniente incluir en el ejercicio otras funciones de supervisión de la Organización. El Comité de Finanzas, que durante años ha desempeñado importantes funciones de supervisión, debería participar en el proceso. A la espera de que se realice este ejercicio, podría resultar útil, en la medida de lo posible, considerar una reducción del número de evaluaciones, para que la Administración y los órganos rectores puedan dedicar esfuerzos comunes a una nueva evaluación de la situación.

C. Observaciones sobre algunas recomendaciones específicas del examen por homólogos

18. Sobre la base de estas consideraciones, la Administración no cree que sea adecuado formular definitivamente sus observaciones sobre las recomendaciones específicas realizadas en el informe del Examen. En general, la Administración considera que, en vista de la limitación del ámbito de acción del Examen, las conclusiones y recomendaciones que en él se incluyen podrían quedar en entredicho en un ejercicio más completo y detallado que se realizara en el futuro.

19. Sin prejuzgar los resultados de una evaluación más detallada, la Administración cree que existe un consenso sobre la necesidad de una utilización más estratégica y eficaz de las evaluaciones destinadas a los órganos rectores y en el ámbito de los países (véanse las recomendaciones 1 y 2). La Administración considera, en general, que la función de evaluación no debería existir y funcionar por su cuenta de forma aislada, a falta de una demanda constante y verdadera por parte de todos los demás agentes institucionales, sino que debería responder a un objetivo ajeno a la misma función de evaluación.

20. En el Examen no se analizaron de forma específica estos ámbitos ni las condiciones que hay que cumplir para que se alcancen estos objetivos. No obstante, sin perjuicio de la reserva general anterior, la Administración puede suscribir estos objetivos generales. A este respecto, la Administración observa que en la versión más reciente del informe detallado del Auditor Externo también se formulan recomendaciones en el mismo sentido con respecto a la evaluación del proyecto destinada a mejorar el control de calidad, la utilidad y la pertinencia para el proceso de adopción de decisiones (cf. op. cit., párrafos 242-266).

21. La Administración está de acuerdo con la recomendación de que debería establecerse un mayor vínculo entre la función de evaluación y la función de la Oficina de Evaluación así como el sistema de gestión basada en los resultados con arreglo a la recomendación 3. La Administración observa que, de acuerdo con el informe del Examen, el grupo no analizó detenidamente este ámbito aunque, sin embargo, está de acuerdo con este objetivo general.

22. El equipo del Examen formula tres recomendaciones (de la 4 a la 6) relativas a una mayor garantía de calidad por parte de la Oficina de Evaluación. Una vez más, la Administración suscribe estas recomendaciones y, en relación con la recomendación 3, señala que resulta muy insatisfactoria la situación actual en que la Oficina de Evaluación no es responsable ni rinde cuentas por el contenido de las evaluaciones. Esta recomendación implicaría introducir a su debido tiempo enmiendas en la Carta de la Oficina de Evaluación. Asimismo, la Administración cree que debería lograrse una mayor síntesis de los resultados de todos los ejercicios de supervisión interna y externa (auditoría e inspección, así como evaluación) y espera que los órganos correspondientes adopten las medidas necesarias a este respecto. Si bien señala que se trata, en gran medida, de una cuestión que atañe a las unidades pertinentes, la Administración considera que los objetivos generales indicados por estas recomendaciones deberían estudiarse, pero no en términos abstractos sino desde la perspectiva práctica de las condiciones reales que se deben cumplir eficazmente para su aplicación.

23. La Administración no está de acuerdo con las recomendaciones 7 a 9, tal como se especifica a continuación.

⁷ Existen riesgos al confiar un ejercicio de estas características a consultores externos con intereses comerciales en la función.

24. Con respecto a la recomendación 7, en el Examen no se explican las razones del aumento de “la independencia funcional de la OED”. La Administración considera que esta recomendación y los demás cambios que se introduzcan en la Carta deberían ser el resultado de una evaluación exhaustiva de la función llevada a cabo de forma participativa por todas las partes interesadas, en especial, la Oficina de Evaluación, los órganos rectores y la Administración.

25. A este respecto, la Administración observa que en el Examen se reconoce que la función de evaluación de la FAO es tal vez “la función de evaluación más independiente, desde el punto de vista funcional y estructural, de todas las del sistema de las Naciones Unidas” (véase el párrafo 49) hasta el punto de que puede haberse convertido en “externa” a la FAO. Tal vez se ha llegado a una situación en la que la función podría existir de forma aislada, y su utilidad y credibilidad podrían quedar perjudicadas. No existe un sistema de rendición de cuentas de la Oficina y, además, los equipos de evaluación son completamente independientes de la propia Oficina, en virtud de las disposiciones de la Carta de la Oficina. En todo el sistema de las Naciones Unidas (excepto en el caso de las instituciones financieras), la función de evaluación normalmente se encuentra dentro de las organizaciones, a pesar de las nuevas vías de presentación de informes ante los órganos rectores. Por regla general, el jefe de la evaluación es nombrado por el director del organismo, ante quien responde, y se integra en el equipo directivo superior. En general, no existen normas estrictas sobre el desempeño del titular, que sigue respondiendo ante la Organización de cuyo personal forma parte. La única organización en la que la función podría compararse de algún modo con la de la FAO sería probablemente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No obstante, el Administrador del PNUD desempeña algunas funciones que el Director General de la FAO no ejerce. El Director de la Oficina de Evaluación es designado, renovado en el cargo o destituido por el Administrador “en consulta con” la Junta Directiva. La presentación de informes del Director de la Oficina ante la Junta Directiva se realiza a través del Administrador⁸. El Administrador del PNUD presenta un informe anual sobre el rendimiento del Director de la Oficina de Evaluación ante la Mesa de la Junta Directiva y pone a disposición los recursos para el funcionamiento de la oficina⁹.

26. Algunas disposiciones de la Carta permiten a la Oficina de Evaluación trabajar independientemente, de forma aislada de otros asuntos. La Administración no ve la necesidad de introducir nuevos cambios ajenos a las prácticas y modelos de evaluación actualmente predominantes en el sistema de las Naciones Unidas y que únicamente podrían contribuir a acentuar los aspectos negativos de la situación actual. La Administración estaría dispuesta a examinar de nuevo las cuestiones como resultado de una evaluación completa de la función, al tiempo que observa que, tal como se indicó en el propio Examen, existen “razones de peso y bases jurídicas para no conceder la plena independencia estructural, y ninguna función de evaluación de las Naciones Unidas goza de mayor independencia estructural (que la FAO)” (véase el párrafo 140). En este mismo sentido, tal como se señala en el Examen, las actuales disposiciones para la evaluación del rendimiento del Director de la Oficina no son satisfactorias. Estos aspectos deberían abordarse como resultado de una evaluación detallada de la función.

27. La recomendación 8, relativa a los cambios en el calendario de las evaluaciones, no parece que responda a una necesidad inmediata. No obstante, el resultado de una futura evaluación de la función podría quedar reflejado a su debido tiempo en la Carta.

28. La recomendación 9 propone que debería concluirse un acuerdo entre la Administración y la OED para determinar de qué manera deberían aplicarse las políticas y normas administrativas relativas a las compras, los recursos humanos, la gestión del presupuesto y los viajes. Es importante recalcar que muchas de estas políticas y normas se formularon para contener los costos. La Administración no está de acuerdo con la recomendación 9 y considera que la OED, al igual que otras unidades de la FAO, como por ejemplo las dotadas de funciones de supervisión, deberían ajustarse a las políticas y

⁸ Mandato de la Oficina de Evaluación del PNUD, párr. B.

⁹ La función permanece dentro del Programa, aunque se beneficia de importantes servicios. En el contexto de la función tal como existe en el PNUD y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, resulta normal que al jefe de la organización u organismo se le confíe la responsabilidad de garantizar la independencia funcional de la evaluación. No es esta la situación que se da en la FAO.

normas vigentes, sobre todo si se tiene cuenta el considerable número de consultores contratados por la Oficina y los viajes que ello implica, además de los gastos que se generan a este respecto. Sin duda, no sería adecuado que una unidad dotada de funciones de supervisión quedase eximida de las funciones que se aplican a todas las unidades de la Organización, incluidas todas las unidades de supervisión.

Orientación que se solicita del Comité del Programa

29. Se invita al Comité del Programa a:

- a. tomar nota de las observaciones del Examen y la Administración;
- b. refrendar la propuesta de análisis detallado de la función de evaluación de la FAO, considerada en relación con todas las demás unidades y funciones de supervisión dentro de la Organización, que se realizará lo antes posible en un proceso que incluya a los órganos rectores, la Administración y las funciones pertinentes de supervisión de la Organización.

30. Sin prejuzgar el resultado de la propuesta de análisis detallado de la función de evaluación en el contexto de todas las funciones de supervisión de la FAO, que debería iniciarse cuanto antes, y sin perjuicio de las opiniones del Comité del Programa, la Administración sostiene que sería conveniente detener el proceso de contratación del nuevo Director de Evaluación, cuyo mandato de cuatro años está previsto que empiece el 1.º de septiembre de 2013. En caso necesario, podría estudiarse la posibilidad de nombrar a un Director interino, que desempeñaría sus funciones con arreglo al marco vigente que regula la función establecida en la Carta. Se invita al Comité del Programa a brindar asesoramiento sobre este asunto.