

联合国
粮食及
农 业 组 织Food and Agriculture
Organization of the
United NationsOrganisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agricultureПродовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных НацийOrganización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agriculturaمنظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

115º período de sesiones**Roma, 26-30 de mayo de 2014****Evaluación de la Oficina Regional y las oficinas subregionales de la FAO
para América Latina y el Caribe****RESUMEN****Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:**

Sr. Masahiro Igarashi
Director
Oficina de Evaluación
Tel.: (06) 570-53903

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mj892s



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de la Oficina Regional y las oficinas subregionales de la FAO para América Latina y el Caribe

Resumen

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El presente informe está disponible en formato electrónico en:
<http://www.fao.org/evaluation>

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 recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la FAO.

© FAO 2014

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo indicación en contrario, se podrá copiar, imprimir y descargar el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que no se indique o ello implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Para más información, sírvase dirigirse a:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Roma, Italia
Correo electrónico: evaluation@fao.org

Resumen

Antecedentes

R1. En su 106.º período de sesiones, celebrado en abril de 2011, el Comité del Programa de la FAO recibió el informe de la evaluación de la Oficina Regional y la Oficina Subregional de la FAO para el Cercano Oriente y la correspondiente respuesta de la Administración. El Comité valoró la calidad del informe, consideró importante esta evaluación y recomendó que se elaboraran evaluaciones similares sobre otras regiones.

R2. En el programa de trabajos de evaluación para el período 2012-14 se tomaron en cuenta las recomendaciones del Comité. La evaluación de Europa finalizó en diciembre de 2012 y fue presentada en el 113.º período de sesiones del Comité del Programa, en marzo de 2013, mientras que el informe relativo a África se presentó en el 114.º período de sesiones del Comité del Programa, celebrado en noviembre de 2013. Las evaluaciones relativas a las regiones de América Latina y el Caribe y de Asia y el Pacífico se realizaron en 2013.

R3. Todas las partes interesadas eran plenamente conscientes de que la evaluación se realizaría en un período de transición y de cambios sustanciales para la FAO, relacionados también con el proceso de descentralización. No obstante, se consideró que la evaluación proporcionaría pruebas adicionales y de mayor profundidad sobre los retos de la descentralización en América Latina y el Caribe, indicaría lecciones útiles y aportaría recomendaciones para la implementación de la política de descentralización de la FAO en la región.

R4. La Oficina de Evaluación de la FAO (OED) se ha encargado de la coordinación y gestión de la evaluación. El equipo de evaluación, liderado por un consultor independiente externo, incluyó a otros consultores externos así como a oficiales de la OED. La Oficina también garantizó la calidad general del informe sometiendo el borrador del mismo a un proceso interno de revisión por pares.

Objetivos

R5. El objetivo de la evaluación consistió en proporcionar a la FAO y los Estados Miembros una valoración independiente de:

- los progresos logrados por la Organización en la aplicación de las decisiones institucionales relativas a la descentralización del papel y las funciones de la FAO en la región;
- los resultados de las políticas y procedimientos de descentralización de la FAO para la prestación de sus servicios a los Miembros en la región.

R6. En el mandato de la evaluación se estableció como marco temporal para la misma el período 2004-2012 a fin de evaluar las acciones de descentralización emprendidas desde la precedente evaluación, realizada en 2004. Sin embargo, teniendo en cuenta que los procesos de descentralización tomaron impulso en la región sobre todo a partir de enero de 2010, en el mandato se sugería que la evaluación se centrase en los últimos años, incluyendo las decisiones tomadas por el Consejo de la FAO en junio de 2012 sobre la estructura y el funcionamiento de las oficinas descentralizadas. La discusión del mandato de la evaluación

tuvo lugar mientras se llevaba a cabo una restructuración de las operaciones y funciones de la División de Emergencias y Rehabilitación (TCE). En consecuencia, la OED decidió no incluir a Haití ni a Colombia en las visitas de campo. Por estas razones, la evaluación no incluyó un análisis detallado de la descentralización del trabajo de la TCE.

R7. Las estructuras descentralizadas analizadas son la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (RLC), localizada en Santiago de Chile (Chile); la Oficina Subregional de la FAO para el Caribe (SLC), localizada en Bridgetown (Barbados); la Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica (SLM), localizada en Panamá (Panamá); las representaciones de la FAO con dotación plena (FAOR); las que cuentan con un Oficial Técnico/Representante; y las representaciones de la FAO con acreditación múltiple y corresponsales nacionales. El conjunto de estas estructuras se designa en este documento “oficinas descentralizadas”.

R8. Considerando el fortalecimiento del papel de las Conferencias Regionales derivado de la reforma de la FAO y del proceso de descentralización, también se analizó la gobernanza de la FAO en la región, así como la preparación y capacidad de las oficinas descentralizadas para afrontar las prioridades estratégicas y programáticas de la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (LARC).

R9. Además, la evaluación se llevó a cabo simultáneamente con el examen, la aprobación y la implementación del nuevo Marco estratégico de la FAO y el nuevo Plan a plazo medio (PPM) para 2014-17. Esto ha cambiado radicalmente el enfoque de la Organización hacia sus cinco objetivos estratégicos (OE), generando marcos operacionales y diseños institucionales diferentes. La evaluación ha intentado incorporar el nuevo entorno institucional a la hora de evaluar las posibilidades, amenazas y oportunidades que conlleva el proceso de descentralización.

R10. Finalmente, con visión de futuro, en la evaluación se analizó la capacidad de la FAO para establecer alianzas estratégicas a fin de aumentar su eficacia en la región y movilizar recursos nacionales, regionales e internacionales para garantizar la sostenibilidad de su presencia en la misma.

Metodología

R11. Para abordar los temas de evaluación se utilizó una serie de métodos y herramientas cuantitativas y cualitativas, a saber:

- Estudio de gabinete y análisis de las políticas, estrategias, circulares, boletines y otros documentos pertinentes dirigidos al fortalecimiento de la red de la FAO y de los procesos y procedimientos de trabajo de la Organización en los países;
- Estudio de gabinete y análisis de las evaluaciones temáticas, de países y de proyectos pertinentes relacionados con la región que se ejecutaron durante el período analizado;
- Uso de los informes de auditoría elaborados por la Oficina del Inspector General de la FAO para identificar temas recurrentes que afecten al trabajo y al impacto en los países;
- Entrevistas semiestructuradas grupales e individuales con partes interesadas internas y externas a la FAO, armonizadas a través de listas de verificación y protocolos de entrevista específicos para cada tipo de parte interesada entrevistada;
- Visitas a los países e informes nacionales (para uso interno del equipo);

- Análisis de una muestra de proyectos en los países visitados y de la iniciativa piloto relacionada con el OE1;
- Análisis de los planes a plazo medio aprobados por los gobiernos de acuerdo a una matriz de evaluación común;
- Análisis de citas y estadísticas de una muestra de publicaciones de la región descargadas de la web;
- Cuestionario enviado a los Estados Miembros para obtener más opiniones fuera de las recogidas en las visitas;
- Cuestionario dirigido al personal de la FAO en la Sede, la RLC, la SLC, la SLM y los países para obtener más opiniones fuera de las recogidas en las visitas;
- Cuestionario destinado a las organizaciones no gubernamentales y otros actores pertinentes de la sociedad civil.

R12. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, la evaluación ha analizado la ventaja comparativa de los diferentes niveles de la Organización (Sede, RLC, SLC, SLM, FAOR) para responder a las expectativas, demandas y prioridades de los Estados Miembros. En ese contexto, se ha abordado el tema de la delegación de autoridad analizando la transferencia de funciones y responsabilidades para identificar posibles atascos, casos de duplicación de funciones y áreas de ambigüedad, así como procesos de toma de decisiones complicados. El proceso descentralizado de establecimiento de prioridades a través del Marco de programación por países (MPP) también ha recibido atención especial en la evaluación, que ha analizado los veinticinco (25) MPP ya aprobados por los gobiernos en el momento de la evaluación.

R13. Se analizaron los recursos humanos de las oficinas descentralizadas (tamaño y organigrama, combinación de competencias técnicas) a fin de evaluar su idoneidad para abordar las necesidades y prioridades de la Organización, así como los retos futuros derivados del nuevo marco estratégico e institucional.

R14. En prácticamente todos los países visitados se examinó una pequeña muestra de iniciativas nacionales, designadas “proyectos clave”, para dar al equipo de evaluación una visión de algunas iniciativas y captar los resultados del trabajo de la FAO sobre el terreno. Los criterios para seleccionar los proyectos clave fueron los siguientes: pertinencia para el país, sector de intervención (dando prioridad a la seguridad alimentaria y la agricultura familiar), equilibrio entre distintos tipos de proyectos (p. ej., Programa de Cooperación Técnica, Programa de Cooperación entre la FAO y el Gobierno nacional o regional, u otros), proyectos de finalización reciente y aún no evaluados. De acuerdo con la petición de las oficinas subregionales y regional, se evaluó la iniciativa piloto relacionada con el OE1 “Contribuir a la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición” en los tres países que la acogen (Antigua y Barbuda, Ecuador y Nicaragua).

R15. La evaluación se centró en la eficacia y eficiencia en función de los costos de las 36 oficinas descentralizadas de la región (33 oficinas en los países, dos oficinas subregionales y una oficina regional), valorada a través de la determinación de indicadores de eficacia y eficiencia y de su evolución a lo largo del período 2004-2012. La metodología es válida y coherente y se utiliza en otras organizaciones multilaterales, bilaterales y de la sociedad civil. Sin embargo, los indicadores acusan limitaciones y no brindan información específica sobre países o contextos particulares. En todo caso, tienen potencial para ser considerados como un insumo en el proceso de toma de decisiones por parte de la Administración superior.

Principales hallazgos y conclusiones

R16. Como se ha indicado anteriormente, la evaluación procuró responder a las siguientes dos preguntas: 1) qué progresos ha logrado la Organización en la aplicación de las decisiones institucionales de descentralizar su papel y funciones en América Latina y el Caribe; 2) de qué manera ese progreso (o la ausencia del mismo) ha influido sobre la eficacia y eficiencia de la Organización en la región.

R17. El análisis se ha centrado en el período 2008-2012 y ha identificado un punto de inflexión claro en 2010 (para la evaluación se construyó una base de datos con más de 5 000 entradas, que abarca el período 2004-2012).

R18. En América Latina y el Caribe, la Organización logró la descentralización a través de las siguientes medidas: a) transferencia progresiva de la supervisión de las oficinas en los países a la RLC, en Chile, y de la supervisión de los oficiales técnicos de la Oficina Regional y las oficinas subregionales al Representante Regional; b) apertura oficial en 2007 de la SLM, en Panamá, que comenzó sus operaciones a escala significativa en 2010; c) establecimiento de equipos multidisciplinarios en Santiago (actividad interrumpida en 2012), Barbados y Panamá; d) establecimiento de procesos de planificación estratégica en los países a través del MPP; e) aumento de la delegación de autoridad a las oficinas descentralizadas, incluida la gestión del Programa de Cooperación Técnica (PCT), el programa de campo, las cartas de acuerdo, las adquisiciones y la gestión de los recursos humanos; f) asignación de una función de gobernanza a la LARC en la orientación de las prioridades y la labor en la región a partir de 2010.

R19. El avance en cada uno de estos procesos ha tenido lugar con velocidades diferentes, con un grado de aplicación varía entre unos y otros. En todo caso, Organización ha progresado en la aplicación de las decisiones institucionales de descentralizar su papel y funciones en la región.

R20. El equipo de la evaluación considera que la Oficina Regional, las oficinas subregionales y las oficinas en los países tienen ahora autoridad para la definición de prioridades y la movilización de recursos en un nivel cercano a los Estados Miembros. La descentralización estableció roles y responsabilidades para los tres niveles de oficinas descentralizadas. Sin embargo, esos roles son ambiguos, comportan ciertas duplicaciones y no se han comunicado eficazmente. Eso contribuye a que no se pueda distinguir con claridad el método y la finalidad de la actuación en cada nivel de descentralización.

R21. Con respecto a la delegación de autoridad para el apoyo técnico, la mayoría de los oficiales técnicos procedían de la Sede. La Sede también constituye la unidad operativa de una parte significativa de la asignación presupuestaria.

R22. La delegación de autoridad no fue acompañada de un aumento de los recursos. Los recursos del Programa Ordinario en la región están estancados desde 2010 en términos porcentuales. La descentralización es todavía un proceso inconcluso en lo que se refiere a llevar el proceso de definición de prioridades y movilización de recursos a un ámbito más cercano a los países.

R23. Con respecto a la estimación del efecto de la descentralización sobre la eficacia y eficiencia en función de los costos de la Organización en la región, el equipo de la evaluación

constató que se disponía de pocos indicadores para su análisis y faltaban datos adecuados para realizar las estimaciones. La carencia de información financiera adecuada revela que la Administración superior no utiliza regularmente estos datos para la toma de decisiones. Como se describe en el informe, se consolidó una base de datos para el período 2004-12 que permite analizar el gasto total anual (desembolsos), incluyendo el Programa Ordinario y el Programa de campo, para cada una de las 36 unidades de análisis existentes (33 oficinas en los países, una Oficina Regional y dos oficinas subregionales). Para el mismo período y para las mismas unidades de análisis se consolidó también la información sobre la utilización funcional de los recursos financieros desembolsados (por tipo de gasto, incluidas las partidas correspondientes a profesionales, personal de servicios generales y otros gastos). A partir de esta información, se definieron y calcularon dos indicadores de la eficacia y tres indicadores de la eficiencia en función de los costos para medir el rendimiento de la FAO en la región.

R24. Sobre la base del análisis de estos datos el equipo determinó, de acuerdo a los indicadores utilizados, un claro aumento de eficacia entre 2008 y 2012 en el funcionamiento de las oficinas de la FAO en la región. La Organización incrementó de manera importante su presencia y sus actividades en el ámbito regional durante ese período. La movilización de recursos extrapresupuestarios (Programa de campo) por cada dólar asignado en el Programa ordinario aumentó sustancialmente. El aumento del gasto (desembolsos) realizado por las unidades descentralizadas refleja la percepción generalizada de un incremento de la presencia de la Organización en la región. El aumento de la movilización de recursos por parte de las unidades descentralizadas es también un indicador del uso eficaz de los recursos a disposición. Un compromiso renovado de aportar contribuciones voluntarias, en particular por parte de países de la región que no son donantes habituales, da cuenta de que la Organización está proveyendo soluciones pertinentes y ágiles a los problemas regionales de desarrollo. El aumento de eficacia percibido se da fundamentalmente por un aumento de actividades del programa de campo. Este se explica sobre todo por la movilización de financiación no ordinaria proveniente de donantes bilaterales, con una participación importante de los países de la región. El dinamismo del programa y de la presencia en Mesoamérica es fundamental en ese desarrollo y en las cifras totales del período. La FAO se ha acercado más a la realidad y prioridades de los países de la región y de sus gobiernos. Las intervenciones de la Organización ganan en pertinencia y son apreciadas por los Estados Miembros.

R25. El análisis de la eficiencia muestra que esta no registró aumentos significativos durante el período 2008-2012 y que se mantuvo prácticamente sin cambios en comparación con el período más extenso 2004-2012. En muchas de las unidades estudiadas pareciera haber una sobrecarga de costos administrativos que no guarda relación con la magnitud del asesoramiento profesional y técnico y de la generación de conocimientos que constituyen el ámbito prioritario de acción de FAO. A corto plazo, la Organización debería concentrar su acción en esta esfera. Es en ella donde el impacto de las medidas correctivas probablemente muestre de manera más rápida sus resultados.

R26. En la evaluación se ha recogido la impresión de que hay poca claridad en los roles, atribuciones y líneas de presentación de informes de los distintos órganos descentralizados y su personal. Una clarificación inmediata de los mismos en la región debería tener efectos rápidos. La poca claridad de las cadenas de presentación de informes entre las oficinas en los países, las oficinas subregionales, la Oficina Regional y la Sede, tanto en lo referente a los procesos administrativos como a las contribuciones y la interacción en ámbitos técnicos especializados, ha determinado importantes pérdidas de eficiencia. Sin duda existen áreas donde la Sede podría ser mucho más agresiva en su política de descentralizar las

responsabilidades y delegar la ejecución en las unidades descentralizadas (contratación, emergencias, negociación con donantes, aprobación técnica de proyectos).

R27. La distribución de recursos humanos, administrativos y profesionales entre las tres subregiones parece desequilibrada. No refleja, de hecho, las diferencias en el dinamismo de los programas de los países de cada subregión. La distribución de los países entre las tres subregiones es, en algunos casos, cuestionable ya que no atiende a los vínculos culturales de idioma o tradición ni a las sinergias de trabajo dentro del sistema de las Naciones Unidas.

R28. La combinación de competencias de los oficiales técnicos ha permanecido sin cambios importantes durante el período de la evaluación (2004-2012). Esta difícilmente refleja las demandas de los países y de las oficinas en los países, y es escasa su consonancia con los requerimientos de los objetivos estratégicos de la FAO que se hallan en vigor desde 2013.

R29. El MPP es un instrumento importante de descentralización y ha contribuido en buena medida a consolidar y expandir la presencia de la Organización en la región. Su papel como herramienta central del trabajo en los países y del diálogo con los gobiernos debe ser enfatizado. Los MPP son instrumentos adecuados para la definición de las prioridades en materia de asistencia técnica de la FAO junto con los Estados Miembros. Están armonizados con las prioridades regionales, y la mayoría de ellos se ajusta adecuadamente a los requisitos de las directrices para la elaboración de MPP. La FAO debería hacer un mayor uso explícito de los MPP en sus procesos institucionales de planificación, seguimiento y evaluación.

R30. El Programa de Cooperación Técnica (PCT) representa poco menos del 10 % de los desembolsos del Programa de campo en la región. En la evaluación se pudo constatar que la política de descentralización no ha logrado llevar realmente las decisiones y responsabilidades al nivel de los programas en los países, en consonancia con la descentralización de los MPP. Gran parte del proceso de adopción de decisiones se delegó en la RLC a partir de 2010, mientras que algunos componentes del mismo permanecen a cargo de departamentos de la Sede. El proceso de aprobación es confuso y lento y ha creado un malestar generalizado en las oficinas en los países. Sin embargo, la deficiencia más notoria es que la Administración regional no ha logrado establecer un mecanismo claro, transparente, aceptado y ágil para la asignación de recursos con cargo al PCT. La evaluación estudió la relación entre las asignaciones y variables socioeconómicas que deberían estar en consonancia con las prioridades de la FAO. Los resultados fueron desalentadores, al no encontrarse correlación alguna entre criterios socioeconómicos de importancia para la FAO (tales como los índices de inseguridad alimentaria y pobreza rural en la región) y la asignación de fondos.

R31. La utilización de criterios, principios e indicadores de gestión integrada de la cartera podría contribuir en buena medida al mejoramiento de la eficacia y la eficiencia en función de los costos de las actividades de FAO en la región. Dada la importancia relativa del Programa de campo, se deberían aplicar prácticas de contabilidad ordinaria que permitan monitorear sus costos y asegurarse de la autofinanciación de las intervenciones, todo esto sin desmedro de una gestión integrada de la cartera que aproveche las sinergias entre el Programa ordinario y el Programa de campo.

R32. La gestión actual de los fondos obtenidos en concepto de apoyo administrativo y operacional (AAO) requiere una profunda revisión. Estos recursos se gestionan y contabilizan, inexplicablemente, como parte del Programa ordinario, a pesar de ser generados

por el Programa de campo. Los criterios de consignación entre distintos órganos de la FAO son confusos, poco transparentes y poco equitativos, lo que se ha transformado en un desincentivo estructural para la recaudación de fondos. El AAO podría convertirse en una semilla importante en la consolidación de un mecanismo que dé sostenibilidad al Programa de campo, por ejemplo en la forma de un fondo de reserva.

R33. El equipo de la evaluación analizó 10 proyectos específicos en los 13 países visitados. Se comprobó que las actividades del Programa de campo reflejan bien las once prioridades definidas por el Consejo de la FAO para el período 2004-2012, haciendo hincapié en proyectos dirigidos a los aspectos de seguridad alimentaria y a actividades de incremento de la oferta de alimentos a partir de la agricultura familiar. Sin duda, los cinco nuevos objetivos estratégicos y los marcos de programación por países influenciarán considerablemente las áreas de participación de la FAO en la región.

R34. Los proyectos analizados son relevantes para los países y logran una buena interacción con entidades nacionales y asociados a nivel local. Esto queda diluido a nivel nacional, dado que las oficinas en los países en su gran mayoría concentran su acción y relaciones en los ministerios de Agricultura. El diseño de los proyectos es sencillo y aplicado a los problemas que intentan solucionar. La mayoría de ellos están dirigidos a incrementar la oferta de alimentos a través de estrategias conocidas. Se encontraron pocas intervenciones dirigidas a facilitar el acceso a la alimentación para los grupos vulnerables (incrementando la demanda de alimentos). Existen dudas sobre la capacidad de algunos proyectos de tener una incidencia a nivel nacional y regional, dada su cobertura limitada. Varios de los proyectos suscitan interrogantes con respecto a su sostenibilidad futura.

R35. Con respecto a la producción y diseminación de los productos normativos de la FAO, los mismos se encuentran dispersos entre la Sede, la Oficina Regional y algunas oficinas en los países. Se encontró que no existe un mecanismo o herramienta que permita el seguimiento de la cantidad, calidad y grado de utilización de los productos y servicios proporcionados por la FAO en la región. La frecuencia con que se descargan de Internet los documentos en cuestión es relativamente baja. La Oficina Regional ha diseñado y utiliza ampliamente un sistema de seguimiento y evaluación basado en los resultados, con capacidad para clasificar la información según el marco lógico relativo a los proyectos y la asignación presupuestaria. Sin embargo, el uso de dicho sistema se limita a algunas oficinas y este carece de importantes elementos que le permitirían capitalizar las experiencias exitosas en la región.

R36. Con respecto al papel de los oficiales técnicos, su número aumentó con respecto a 2008 y se produjo una redistribución de los mismos a partir de la creación de la SLM. La composición de los equipos multidisciplinarios está preponderantemente orientada a la producción de alimentos (con inclusión de la producción forestal y la pesca). Los oficiales técnicos no operan en la práctica como equipos multidisciplinarios.

R37. El equipo de evaluación examinó la equidad de género de las intervenciones seleccionadas. Los proyectos visitados trabajan con mujeres, o con grupos con una amplia representatividad de mujeres. Sin embargo, no se detectó ningún esfuerzo institucional, ni en el diseño de los proyectos, para crear las condiciones necesarias a fin de que las mujeres puedan sacar partido de esa participación, adaptando a tal efecto las actividades de los proyectos a las demás funciones que las mujeres desempeñan.

R38. El equipo de evaluación observó un gran desequilibrio entre el número de mujeres que trabajan en la Organización y los puestos a los que acceden. La brecha de género que hay en el mundo rural pareciera reflejarse en la estructura de la Organización.

R39. El sistema de las Naciones Unidas aprecia la participación de la FAO en los instrumentos, mecanismos y órganos de planificación conjunta. Sin embargo, el conocimiento del Marco de programación por países es muy limitado. Se observó que no hay en la región Coordinadores Residentes del sistema de Naciones Unidas provengan de la FAO como organización de origen. Se sugiere que la FAO considere la posibilidad de promover de manera explícita y más proactiva la incorporación de personal de la Organización al grupo de candidatos a ocupar puestos de Coordinador Residente del sistema de Naciones Unidas en la región. Esto redundaría en valor agregado para el sistema a nivel nacional y contribuiría a incorporar al trabajo de la FAO en la región una visión sistémica de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

R40. Como se ha señalado en capítulos anteriores, la evaluación se concentró en elaborar un número limitado de indicadores de la eficacia y la eficiencia en función de los costos. Estos indicadores son válidos, coherentes y comparables, y los utilizan también otras organizaciones internacionales. Sin embargo, presentan limitaciones, principalmente porque no ilustran las especificidades nacionales y no abordan aspectos metodológicos descritos en la evaluación. En la toma de decisiones por parte de la Administración superior de la FAO se deberían considerar las recomendaciones presentadas como aportación a ese proceso, complementándose, cuando sea conveniente, con el análisis de condiciones o aspectos particulares. Las recomendaciones se presentan con propuestas de medidas que, naturalmente, podrían ser sustituidas por combinaciones alternativas.

Recomendación 1: A la Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional

La Administración superior de la FAO en la Sede y la RLC debería consolidar la presencia de la Organización en la región. A tal efecto debería adoptar nuevos modelos de trabajo, a fin de adecuarse a la realidad financiera y las exigencias de la Organización con miras a prestar servicios de manera eficaz y eficiente a los Estados Miembros de América Latina y el Caribe.

Medidas propuestas:

Dado el desempeño de las Representaciones en los países, así como de la Oficina Regional y las oficinas subregionales, en términos de los indicadores combinados de la eficacia y la eficiencia en función de los costos presentados en este informe, se recomienda:

1. Trasladar a Cuba y la República Dominicana de la Subregión del Caribe a la de Mesoamérica. La Subregión del Caribe presenta un rendimiento escaso desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia. No parece adecuado sobrecargar a la SLC con la necesidad de manejar diversos idiomas. Mesoamérica muestra indicadores positivos que permiten estimar la apertura de la Oficina Subregional en Panamá como un acierto. Este cambio de líneas de presentación de informes puede contribuir al mejoramiento de los indicadores de eficacia y eficiencia en la región. Se han recibido indicaciones de que la Administración superior estaría considerando algunas de estas medidas. La aplicación inmediata de las mismas sería positiva. La Administración superior también podría evaluar la situación y la línea de presentación de informes de Haití.
2. Este aumento de responsabilidades en Mesoamérica, el buen desempeño de la casi totalidad de las oficinas en la subregión y la importancia del volumen de operaciones fundamentan la recomendación de reequilibrar la colocación de oficiales técnicos entre Santiago de Chile y Panamá. La FAO podría obtener claros aumentos de eficacia y eficiencia si trasladara oficiales técnicos de Santiago a Panamá. Naturalmente, estas medidas podrían reforzarse mediante el traslado de oficiales técnicos a Panamá desde Roma.
3. El sistema por el cual se asigna la dirección de ciertas representaciones al oficial técnico asignado debería suprimirse. Ese modelo no ha demostrado aumentar la eficacia ni la eficiencia y no es valorado por los gobiernos de los países donde se aplica.
4. Respecto de las unidades que durante el período 2008-2012 han mantenido una situación desfavorable, o cuya evaluación ha empeorado, la RLC debería considerar el establecimiento de sistemas de acreditación múltiple que administren las carteras de dos o más países. Esta recomendación podría aplicarse a tres grupos de países: a los países del Caribe; a Costa Rica; y a Argentina, Chile y Uruguay, en Sudamérica.
5. Debería definirse el perfil técnico colectivo de la actual dotación de oficiales técnicos presentes en la región y en las subregiones con miras a la gestión eficaz y eficiente de los cinco nuevos objetivos estratégicos en el ámbito regional. Asimismo, se debe priorizar el fortalecimiento de la Oficina Subregional para Mesoamérica a corto plazo. Los puestos de oficiales técnicos todavía responden a las prioridades de trabajo existentes durante 2004-2012. La evaluación recogió una opinión mayoritariamente descontenta con la función de apoyo técnico de esos oficiales y con la rapidez, pertinencia y ubicuidad de esos servicios. La Administración superior de FAO y la Administración superior de RLC deberían reestructurar los equipos y servicios técnicos, tanto en términos de sus especialidades como de su ubicación geográfica. Esos equipos deberían considerar la adopción de disposiciones de trabajo y conformación auténticamente multidisciplinarias.

6. Se recomienda que la RLC y la TCE fortalezcan la presencia en Centroamérica y el Caribe de oficiales técnicos con competencias en la gestión de riesgos de catástrofes.
7. La OSD, en colaboración con la Oficina Jurídica y de Ética (LEG), debería realizar una revisión de las modalidades de acuerdo con el país anfitrión existentes y elaborar un plan de acción para actualizar los acuerdos, o concertar otros nuevos cuando sea necesario, en un período razonable de tiempo.

Recomendación 2: A la Administración superior de la FAO en la Sede y la Oficina Regional

El equipo de la evaluación recomienda a la Administración superior de la FAO que implemente a la brevedad un proceso exhaustivo destinado a aclarar a todo su personal en la región el alcance de la descentralización, incluida la distribución de funciones y responsabilidades entre los tres niveles institucionales presentes en América Latina y el Caribe (regional, subregional y en los países) y la Sede.

Medidas propuestas:

1. Destacar y aclarar los respectivos papeles de los tres niveles de oficinas descentralizadas (regional, subregional, en los países) y los criterios de subsidiariedad entre los mismos. Este proceso debe incluir una aclaración del rol de los oficiales técnicos que ponga de relieve su función primordial de apoyar la implementación de los programas de FAO en los países y brindar asesoramiento a ese nivel.
2. También se recomienda clarificar el proceso de aprobación de los programas de cooperación técnica y eliminar las fases redundantes.
3. Mejorar la comunicación y reforzar la capacitación sobre las modalidades contractuales de la FAO en las oficinas en los países.

Recomendación 3: A la Administración superior de la FAO en la Sede, en la Oficina Regional y en los países

La Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional debería reforzar el uso de los marcos de programación por países (MPP) como instrumento central de definición de las prioridades y modalidades de trabajo en los países.

Medidas propuestas:

1. Se recomienda a la Oficina de Apoyo a la Descentralización (OSD) y a la RLC que se instrumente una plataforma digital en línea para la elaboración de los MPP, a fin de:
 - a) facilitar y hacer más transparente la provisión de insumos técnicos por los oficiales técnicos;
 - b) robustecer la información institucional y mantener al día los MPP;
 - c) asegurarse de que se apliquen las directrices para la elaboración de los MPP, en particular en lo que atañe a su longitud máxima, a la inclusión de indicadores y metas para el seguimiento y al plan de trabajo anual.
2. Los representantes en los países deben dar prioridad a: 1) la definición de indicadores, metas y líneas de base para los niveles de resultados esperados; 2) el establecimiento de mecanismos de presentación de informes a los Gobiernos sobre los avances logrados; 3) la integración de un enfoque de gestión de la cartera a fin de generar sinergias y

- complementariedades; 4) la estimación de las necesidades de movilización de recursos y las medidas necesarias para obtenerlos.
3. Las Representaciones en los países deberían elaborar planes a corto plazo para dar a conocer sus marcos de programación por países dentro del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo al país correspondiente, entre otros donantes y organismos multilaterales presentes en el país y entre sectores amplios de los gobiernos anfitriones.
 4. El equipo de la evaluación recomienda que tanto la RLC como los representantes en los países incluyan en los futuros procesos de formulación de los MPP a contrapartes gubernamentales distintas a los Ministerios de Agricultura así como asociados no gubernamentales, en concordancia con las nuevas estrategias de la Organización relativas al sector privado y la sociedad civil.
 5. Se recomienda a la OSD y la RLC que institucionalicen los MPP como marco para establecer las prioridades de trabajo de toda la Organización en los países respectivos. Esos MPP deben tener vigencia formal (firma de las partes y período de validez) para poder operar en un país. Asimismo deben ser respetados por todos los órganos e instancias de FAO, incluyendo a los equipos multidisciplinarios, la RLC y las oficinas subregionales.
 6. Se recomienda a la Administración regional y a los directores de las oficinas subregionales que, en su calidad de coordinadores de los equipos multidisciplinarios, aseguren que los proyectos regionales y subregionales apliquen y respalden las líneas de trabajo acordadas en los MPP y se cercioren de su compatibilidad con los nuevos objetivos estratégicos. La variedad de los MPP debe reflejarse en los proyectos regionales y subregionales, sin necesidad de forzar la incorporación de países ni un tratamiento uniforme de los mismos.

Recomendación 4: A la Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional

La Administración superior de la FAO en la Sede y la Oficina Regional debería consolidar la esfera regional como ámbito intermediario entre el establecimiento de prioridades y la planificación a nivel nacional y mundial, así como adoptar medidas en aras de la eficiencia de estos procesos.

Medidas propuestas:

1. En esta evaluación no se ha encontrado fundamento para recomendar la priorización de áreas y recursos a nivel subregional.
2. Se recomienda que la RLC y la OSD examinen alternativas para organizar la Conferencia Regional de forma más eficiente tanto para la Organización como para los Estados Miembros. En ese contexto debe darse prioridad a la divulgación del nuevo Marco estratégico entre los gobiernos de los Estados Miembros, en particular sus ministerios de Agricultura y otras instancias ministeriales.

Recomendación 5: A la Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional

Se recomienda que la FAO administre el Programa de campo con criterios estrictos de eficacia y eficiencia.

Medidas propuestas:

1. La RLC, con el apoyo de la División de Cooperación Sur-Sur y Movilización de Recursos (TCS) y la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), debería dar seguimiento al Programa de campo con criterios explícitos de gestión de la cartera y con información financiera adecuada y actualizada. Es imprescindible una contabilidad propia del Programa de campo, sin desmedro de la gestión integrada de la cartera. Los costos del Programa de campo se deben financiar por completo con cargo al mismo. Como han recomendado numerosas auditorías internas, en esta evaluación se apoya el establecimiento de un “Fondo de Reserva” con el objetivo de proporcionar sostenibilidad, un horizonte temporal previsible, posibilidades de innovación y cobertura contra el riesgo de déficit temporales de financiación para la presencia sobre el terreno.
2. El equipo de la evaluación recomienda que la RLC establezca criterios claros y transparentes para distribuir las asignaciones regionales correspondientes a los programas de cooperación técnica. Una parte sustancial de los mismos debería seguir una asignación preliminar automática de acuerdo a variables de interés para las operaciones de FAO en la región (en la evaluación se examinaron los ingresos brutos *per capita* nacionales, la metodología Atlas, la tasa de pobreza extrema y la tasa de desnutrición).
3. Se recomienda que la RLC establezca un órgano consultivo constituido por los Representantes de la FAO en la región para asesorar sobre temas referentes a la asignación de recursos en el marco de programas de cooperación técnica regionales y subregionales.

Recomendación 6: A la Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional

La FAO debería mejorar la gestión operativa y financiera del Programa Ordinario y del Programa de campo en la región.

Medidas propuestas:

1. La RLC, con el apoyo de la OSP, debería recolectar información financiera pertinente para el seguimiento constante de la marcha de las operaciones y la gestión de la cartera. Es fundamental contar con información sobre los gastos (desembolsos) desglosada por año, por unidad de análisis, por fuente de los fondos y por tipo de utilización de los mismos a fin de evaluar, a intervalos regulares, la eficacia y eficiencia en función de los costos de la cartera. En esta evaluación se realizaron grandes esfuerzos para compilar una primera base de datos, para el período 2004-2012, y elaborar algunos indicadores que permitieran evaluar la efectividad y la eficiencia de la gestión de la cartera. Podría ser beneficioso para la FAO adoptar, complementar, continuar y profundizar ese trabajo a corto y medio plazo.
2. La gestión de la información sobre el apoyo administrativo y operacional (AAO) debe ser reestructurada profundamente a la brevedad. En esta evaluación se recomienda que el AAO correspondiente a apoyo a operaciones de campo sea contabilizado dentro del Programa de campo en forma clara y transparente, que se asigne periódicamente con rapidez y que bajo ningún concepto sea retenido en la Sede. La evaluación recomienda la distribución del AAO recogido en la siguiente proporción: a) 60 % a la unidad responsable de la movilización de los recursos; b) 20 % a la RLC; y c) 20 % para la Sede en Roma. El AAO distribuido según los criterios de esta recomendación debería contribuir a la consolidación del “Fondo de Reserva” descrito en la medida propuesta 5.1.

3. Se recomienda que la RLC establezca una función de seguimiento de los resultados asociados a las prioridades regionales, así como de los MPP. El nivel regional es el más adecuado para el desempeño de esa función.
4. Se recomienda que la FAO mantenga una estructura de apoyo al Sistema Mundial de Gestión de Recursos en la RLC y el desarrollo de todos sus módulos a fin de contribuir al aumento de eficiencia de las operaciones en la región.
5. Dada la importancia creciente del Programa de campo en América Latina y el Caribe y el hecho de que este se financia cada vez más a partir de contribuciones de los propios países de la región, la RLC, con apoyo de la TCS, debería elaborar una estrategia institucional de movilización de recursos que incluya la asignación de oficiales especializados a la misma y una amplia participación de los representantes en los países. En este contexto debería concebirse un enfoque integrado del papel de la FAO en la cooperación Sur-Sur. La movilización de recursos debe incluirse como sector estratégico en los MPP y en la contratación de los representantes en los países y los oficiales técnicos en la región.

Recomendación 7: A la Administración superior de la FAO en la Oficina Regional

Se recomienda que la Administración superior a nivel regional mejore la formulación y ejecución de los proyectos de campo, así como los mecanismos de ejecución, para garantizar una mejor gestión del conocimiento y de los productos normativos generados por las oficinas descentralizadas.

Medidas propuestas:

1. Con relación a los proyectos específicos evaluados, se recomienda a los responsables de los equipos multidisciplinarios y a los representantes en los países que se aseguren de que el diseño de los proyectos garantiza la repercusión de los mismos en las políticas de alcance nacional o local. Con respecto al proyecto piloto desarrollado en el marco del Objetivo Estratégico 1 se recomienda que la RLC realice una evaluación exhaustiva de su diseño, procesos y resultados antes de proceder a su aplicación regional.
2. En relación a la producción y diseminación de los productos normativos, se recomienda que la RLC centralice en un sitio web institucional el material disponible, que se informe sobre ello a los usuarios potenciales y que se incluya un contador de consultas y descargas, para monitorear el uso de este recurso. La estrategia de información debería utilizar anuncios y resúmenes que lleguen directamente al público destinatario. La estrategia de comunicaciones debería definir las poblaciones objetivo y diversificar los canales a utilizar.
3. Para mejorar la gestión del conocimiento, se recomienda que la RLC incorpore sistematizaciones de experiencias al sistema de seguimiento y evaluación que se ha elaborado.
4. Con respecto a las actividades en el ámbito de los proyectos, tanto el personal directivo regional como los representantes en los países y los oficiales técnicos deben asegurar que existan las condiciones para compatibilizar la participación activa de mujeres con las responsabilidades que ellas asumen en su vida diaria y en los roles sociales que desempeñan. La sostenibilidad de las actividades dirigidas a las mujeres depende de su posibilidad de combinarlas con sus funciones familiares y con la división operativa del trabajo.
5. Se recomienda que la RLC, con el apoyo de la LEG, examine el potencial de las comisiones técnicas y establezca una estrategia que permita definir su trabajo futuro y su papel en estos foros intergubernamentales.

Recomendación 8: A la Administración superior de la FAO en la Sede y en la Oficina Regional

La FAO debe elaborar de forma inmediata un plan de acción para eliminar la inequidad de género existente, que incluya objetivos, metas, plazos y recursos. Debe producirse un aumento sustancial del número de mujeres entre los representantes en los países, y las mujeres deben acceder a categorías salariales más altas dado que poseen las competencias para ello.