



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

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

116.º período de sesiones

Roma, 3-7 de noviembre de 2014

**Evaluación de la eficacia de la FAO a nivel nacional:
síntesis de las evaluaciones realizadas en países de ingresos medianos
(Armenia, Colombia, Sri Lanka y Viet Nam)**

RESUMEN

En consonancia con lo recomendado por el Comité del Programa en su 112.º período de sesiones (CL 145/6 párr. 24.b) respecto de los medios para reducir los costos, sin dejar de garantizar un acceso adecuado a la información contenida en los informes de evaluación, este documento se presenta como un resumen amplio traducido a los idiomas de la FAO, mientras que la versión completa del informe de evaluación se ha publicado en el idioma original en el sitio web de la FAO sobre la evaluación.

Orientación que se solicita del Comité del Programa

El Comité del Programa tal vez desee indicar sus opiniones y orientación con respecto a las cuestiones fundamentales planteadas en el informe de la evaluación, la respuesta de la Administración a las recomendaciones y las medidas de seguimiento que esta propone.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Masahiro Igarashi, Director de la Oficina de Evaluación de la FAO
OED-Director@fao.org

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.



m1677s



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación y
la Agricultura

Oficina de Evaluación

Evaluación de la eficacia de la FAO a nivel nacional: síntesis de las evaluaciones realizadas en países de ingresos medianos: Armenia, Colombia, Sri Lanka y Viet Nam

Informe final

Septiembre de 2014

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Oficina de Evaluación (OED)

El 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 el nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación 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 esta publicación 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, descargar e imprimir 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 ello no 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 realizarse a través del siguiente enlace www.fao.org/contact-us/licence-request, o dirigirse a copyright@fao.org.

Para más información sobre el presente informe, póngase en contacto con:

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

Resumen

Antecedentes

R1. Desde 2005 las evaluaciones por países han formado parte del programa de evaluación de la FAO y objeto de ellas son todas las actividades de la FAO en el país, incluidos los proyectos nacionales de todas las fuentes de financiación, la participación de los países en proyectos regionales, la utilización de productos normativos y la labor realizada por la Representación de la FAO. Las evaluaciones por países permiten realizar un análisis a fondo del rendimiento de la Organización en un país, la rendición de cuentas al respecto y la extracción de enseñanzas, en particular para las partes interesadas de los países.

R2. El Comité del Programa de la FAO, que es el órgano rector que aprueba el plan de trabajo de la Oficina de Evaluación de la FAO (OED) y recibe sus informes, ha venido indicando la categoría de país, por ejemplo, de bajos ingresos y con déficit de alimentos o de ingresos medianos, que ha de seleccionarse para estas evaluaciones. Se han presentado al Comité del Programa (PC) informes de síntesis sobre evaluaciones de tipos similares de países con miras a extraer conclusiones de la labor de la FAO en tipos análogos de países. Desde 2005, se han elaborado cuatro informes de síntesis.

R3. En su período de sesiones de octubre de 2011, el Comité del Programa pidió a la Oficina de Evaluación (OED) que realizara evaluaciones en países de ingresos medianos (PIM). En el período 2012-2014, se completaron cuatro evaluaciones de PIM, a saber:

- Sri Lanka, completada en octubre de 2012;
- Viet Nam, completada en mayo de 2013;
- Armenia, completada en febrero de 2013; y
- Colombia, completada en junio de 2014.

R4. En este informe se sintetizan estas cuatro evaluaciones por países: se ponen de relieve las similitudes de los aspectos fundamentales de la labor de la FAO en los cuatro países, y se extraen conclusiones y recomendaciones para el enfoque futuro de la Organización a todos los países que han logrado resultados significativos en la mejora de las condiciones económicas y sociales de su población, la capacidad de sus instituciones y tienen por lo tanto diferentes expectativas en cuanto a la colaboración y asociación con la FAO.

Metodología

R5. La síntesis se basa en un examen detallado de los cuatro informes de evaluación. Las conclusiones acerca de la labor y el funcionamiento de la FAO en los cuatro países se determinaron exclusivamente a partir de los informes de evaluación. Además, se realizó también un análisis de la magnitud y las características del programa de campo de la FAO en esos Estados Miembros, que en dos bienios seleccionados, 2004/05 y 2012/13, fueron clasificados como PIM de acuerdo con la base de datos del Banco Mundial.

Conclusiones y recomendaciones generales

R6. Según las evaluaciones, en la labor de la FAO realizada en los cuatro países de ingresos medianos evaluados se detectaron varios puntos fuertes. En primer lugar, los proyectos y programas se juzgaron en general pertinentes, bien alineados con las prioridades del gobierno, en gran parte impulsados por la demanda, y apreciados por los asociados gubernamentales. Los proyectos fueron en general eficaces en lograr los resultados planificados. En segundo lugar, la FAO ha sido valorada como asociada por la capacidad técnica que proporciona y por la calidad técnica de sus productos normativos.

R7. Se lograron también notables realizaciones en los distintos países. Cabe incluir entre ellas la contribución significativa a la producción de alimentos y la sustitución de activos tras los conflictos civiles y los desastres naturales en Sri Lanka; la promoción eficaz de la colaboración y el intercambio de conocimientos entre las instituciones nacionales a través de los proyectos mundiales y regionales en los que ha participado Armenia; y los modelos muy eficaces y pertinentes elaborados en Colombia para hacer frente a las necesidades de las comunidades vulnerables.

R8. Entre los aspectos positivos observados en las evaluaciones respecto de la gestión de los programas y la actividad administrativa cabe incluir las buenas relaciones que se han creado y mantenido con los asociados en el desarrollo, si bien en número muy reducido, y el compromiso y la competencia del personal nacional de la FAO.

R9. Se observaron también varias deficiencias recurrentes. En tres de los países, durante una parte o la totalidad del período evaluado, la elaboración y la gestión de programas adolecieron de la falta de un representante de alta calidad y/o de personal suficientemente competente en el país, deficiencia que se agravó todavía más por el desigual refuerzo y apoyo prestados por las oficinas regionales y la Sede. Además, la insuficiente delegación de facultades en las oficinas en los países afectó a la eficiencia de las operaciones: sobre esta cuestión específica, la información procedente de Colombia y otros países mostró que la introducción en 2013 del sistema de gestión de recursos mundiales (SMGR) representó una mejora significativa en las esferas administrativas.

R10. A nivel programático, la influencia de las políticas, así como el diálogo sobre las políticas y el fomento de las mismas se evaluaron como ampliamente limitadas, al igual que la creación de capacidad a nivel institucional y de organización en tres de los cuatro programas por países evaluados. La integración de la igualdad de género fue en todos los casos deficiente. La sostenibilidad y la eficiencia fueron desiguales y no siempre adecuadas. Todos los marcos de programación por países (MPP) adolecieron de deficiencias en cuanto a análisis, estrategias y establecimiento de prioridades y, en gran parte, en cuanto a la integración de otros asociados en el proceso de preparación. La contribución a los objetivos mundiales de reducción de la pobreza y el hambre, o a la sostenibilidad ambiental de la FAO, fue limitada.

R11. El análisis de la presencia general de la FAO en los PIM mostró que hasta la fecha, la Organización no había modificado el modelo de funcionamiento normal de las oficinas en los países para adaptarlo a las circunstancias y expectativas modificadas de los gobiernos nacionales. En los cuatro países, conforme al modelo de funcionamiento de la FAO en los países, los recursos financieros disponibles a través del Programa Ordinario solo cubrían los gastos del personal básico de la Representación de la FAO. Los países anfitriones pusieron a disposición recursos adicionales en cuantías diferentes, y las carteras de los programas de campo cambiaron solo en alguna medida, debido sobre todo a la posibilidad de movilizar recursos con los asociados que aportan recursos y los gobiernos nacionales en países de ingresos medianos.

R12. En este modelo, la gran mayoría de los empleados fueron contratados con cargo a recursos extrapresupuestarios directamente, como personal del proyecto, o indirectamente a través de la cuota de apoyo administrativo y operacional (AAO) de los gastos de apoyo a los proyectos. La necesidad de 'dar visibilidad' a los recursos extrapresupuestarios y de AAO ha conducido a la FAO a participar en demasiados proyectos financiados por los gobiernos, por otros asociados o la propia FAO, en los que los componentes operacionales sobre el terreno han prevalecido sobre la asistencia técnica y de políticas y en que el valor añadido y las ventajas comparativas de la Organización no eran grandes.

R13. Si el enfoque parece justificado, en particular en los PIM, en la práctica esta situación está dando lugar a un tipo de apoyo centrado en los proyectos a fin de “lograr visibilidad”, lo que tal vez no permite a la Organización expresar su ventaja comparativa potencial y más valiosa en los países que disponen de su propia capacidad de ejecución y se beneficiarían sobre todo de recibir conocimientos técnicos y normativos de alto nivel. Al mismo tiempo, en los países en los que la cartera de programas de campo es más reducida o los gastos de personal nacional son elevados, los recursos financieros disponibles para mejorar la capacidad del personal no son suficientes.

R14. El hilo común que une las recomendaciones formuladas en las cuatro evaluaciones es la indicación de cuáles son las cuestiones importantes y los obstáculos. Hay razones e incentivos que explican por qué las oficinas y los programas nacionales están estructurados como están. Respondiendo a las solicitudes de los gobiernos o a las prioridades de los donantes se asegura la pertinencia y la visibilidad, pero no necesariamente un impacto estratégico, mientras que entablar el diálogo sobre políticas y proporcionar asesoramiento de alto nivel sobre las prioridades estratégicas es una labor más exigente. Promover políticas diferentes es una actividad menos neutral y puede resultar más controvertida. Contratar consultores de renombre internacional es más costoso.

R15. Sin embargo, una conclusión final importante de las cuatro evaluaciones fue que el contexto institucional y de cooperación nacional en los cuatro países estaba cambiando, y que la FAO debía adaptarse para hacer frente a ese cambio. Además, los cuatro países pertenecen a un grupo de países homólogos que en 2013, según la clasificación del Banco Mundial basada en los ingresos per cápita, comprendía 101 países entre Miembros de la FAO y beneficiarios del apoyo de la Organización: 53 de ellos figuraban en la categoría de PIMA y 48 en la de PIMB. En total, este grupo representaba casi el triple de los miembros de la categoría PIB, que fueron 36 en el mismo año.

R16. Teniendo en cuenta su condición de países de ingresos medianos, es posible que en el futuro estos países necesiten recibir de la FAO más apoyo normativo, de políticas, organizativo y de creación de capacidad que el que la Organización está ofreciéndoles ahora. Al mismo tiempo, los proyectos sobre el terreno siguen siendo necesarios, ya que, si se diseñan y ejecutan adecuadamente y se documentan y difunden debidamente los resultados, constituyen una parte fundamental del proceso de generación de conocimientos y contribuyen también a asegurar la visibilidad y la credibilidad institucionales. Los dos tipos de apoyo deberían considerarse complementarios y utilizarse para crear sinergias, atender las solicitudes y necesidades, a la vez que se proponen innovaciones y la creación de capacidad.

R17. Las tendencias en las expectativas indican la necesidad de una presencia en el país a nivel de autoridad, competencia e influencia que permitan una respuesta rápida a las consultas y solicitudes de asistencia, bien sea directamente o bien solicitando –y obteniendo– aportaciones de otras fuentes en el ámbito de la Organización. La cuestión no es disponer de personal internacional adicional a largo plazo destacado en los 101 países de ingresos medianos, sino que se trata más bien de mantener –o restablecer– la capacidad a nivel subregional, regional y de la Sede de personal técnico que pueda prestar apoyo a distancia a los países y pueda ser movilizado en un plazo relativamente corto, virtualmente o de persona, directamente o a través de las redes de consultores.

R18. Estos cambios están sucediendo en un momento en el que la combinación de la disminución de los flujos de ayuda de donantes a los PIM y las demandas cambiantes de los países plantean un desafío a la FAO, así como a muchas otras organizaciones. Los PIM son cada vez más expertos, de mayor capacidad de discernimiento, y más exigentes. La FAO necesita estar equipada en el país para proporcionar lo que necesitan estos países, y financiada para poder hacer frente a los gastos de este servicio. Un punto de partida tiene que ser el reconocimiento de que los recursos financieros, tanto del presupuesto ordinario de la FAO como extrapresupuestarios, no serán suficientes para sufragar los gastos del tipo de presencia en el país que los PIM necesitan cada vez más. Otras organizaciones, las Naciones Unidas y otros, se enfrentan a un dilema similar. Una solución podría ser la de establecer una única oficina en el país y adoptar una estrategia común para el país por parte de todos los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones alimentarias, de acuerdo con los gobiernos, centrando la atención en sus prioridades y basándose en las respectivas ventajas comparativas de los organismos. Otra alternativa podría ser, conforme al modelo de cobertura de la FAO en Europa oriental y el Pacífico, la de nombrar representantes no residentes para los PIM, en que tal vez ya no se necesite una representación de pleno derecho, asegurando al mismo tiempo la comunicación normal con el responsable de la Oficina subregional o regional y su apoyo.

R19. Todas estas cuestiones indican la necesidad de un modelo de funcionamiento específico que comprenda, entre otros aspectos, el perfil del Representante de la FAO, la delegación de autoridad, la capacidad de solicitar la ayuda rápida de otras partes de la Organización, así como las estrategias nacionales de movilización de recursos que evolucionan con el entorno de recursos financieros que cambia rápidamente. El número de Miembros de la FAO que se beneficiarían de un modelo de funcionamiento mejor adaptado es tal que parece plenamente justificada la adopción de una estrategia específica de la FAO en los países de ingresos medianos. No aplicar este modelo y mantener la situación como hasta ahora significa que la Organización no podrá pasar a nuevos planteamientos de carácter más preliminar, más estratégico, más proactivo y más orientado a las políticas y la promoción. En otras palabras, acabará siendo irrelevante y sin utilidad.

R20. A la luz de lo expuesto, esta síntesis solo contiene una recomendación dirigida a la Administración superior, con objeto de que elabore un enfoque estratégico para la labor de la Organización en los PIM.

Recomendación 1: A la Administración superior de la FAO, sobre una estrategia de la Organización en los países de ingresos medianos

La FAO debería elaborar una estrategia general para su cooperación con los países de ingresos medianos, con objeto de mejorar el desempeño de las funciones básicas de la Organización y el cumplimiento de su mandato. La estrategia debería:

- i) proporcionar orientación y elementos de referencia sobre los aspectos centrales, el alcance y las modalidades del apoyo institucional, y
- ii) definir un nuevo modelo de funcionamiento para sus oficinas en los países y la red institucional que les presta apoyo.

R21. En este informe se proporcionan algunas informaciones y análisis iniciales sobre los temas que habrán de incluirse en la estrategia. Los representantes y el personal de la FAO en los Estados Miembros de ingresos medianos de la FAO podrían proporcionar aportaciones más ricas, sobre la base de sus conocimientos y experiencia, para la elaboración de una estrategia detallada.