



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
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DEL PROGRAMA

104.º período de sesiones

Roma, 25 – 29 de octubre de 2010

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA PROGRAMACIÓN DE LA FAO POR PAÍSES

*(con especial atención a la aplicación del
Marco nacional de prioridades a medio plazo como instrumento de planificación)*

1. En estas páginas introductorias se presentan a la atención del Comité, para que proporcione su asesoramiento, los antecedentes y cuestiones fundamentales relativos al documento adjunto de la *Evaluación estratégica de la Programación de la FAO por países (con especial atención a la aplicación del Marco nacional de prioridades a medio plazo como instrumento de planificación)* y la *Respuesta de la Administración*.

Antecedentes

2. La reciente Programación de la FAO por países se inició oficialmente en 2006, cuando se publicaron las Directrices para los Marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP). Con arreglo a la reforma actual, la FAO ha elaborado un modelo de gestión basada en los resultados y preparado el nuevo Marco estratégico 2010-19 y los documentos asociados del Plan a plazo medio y el Programa de trabajo y presupuesto bienal. En el PIA se estipula que el MNPMP constituye uno de los principales instrumentos en la elaboración de los aspectos con él asociados, es decir, los resultados y los objetivos estratégicos de la Organización. En este nuevo contexto, conforme lo ha solicitado el Comité del Programa, era necesario volver a examinar los objetivos de la Programación de la FAO por países en general, y del mecanismo del MNPMP como su instrumento fundamental.

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org

Cuestiones fundamentales del informe de evaluación

- La Programación por países ya no puede considerarse sólo como una actividad de planificación a nivel de países, sino que ahora es también un elemento central en el nuevo sistema de planificación, la programación y rendición de cuentas de la FAO, que deben asegurar la armonización entre las prioridades de los países y las prioridades mundiales y regionales de la FAO. Necesita ser reforzada y adaptada teniendo en cuenta el proceso de reforma de las Naciones Unidas en evolución y la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. En consecuencia, la flexibilidad y la capacidad de adaptación deberán considerarse atributos importantes del sistema de programación.
- La Programación por países debe considerarse como un proceso pluridimensional con tres componentes principales: a) elaboración de las prioridades nacionales por los gobiernos (a veces con el apoyo de la FAO); b) el Marco de programación por países formulado conjuntamente con el gobierno (el actual MNPMP); y c) el Plan de trabajo de la FAO por países (a partir de 2012) que incluirá los resultados de las unidades de las oficinas en los países.
- La Programación por países depende directamente de: a) la programación y prioridades de los gobiernos; b) la coordinación de los organismos de las Naciones Unidas (incluido en particular el MANUD), y c) las prioridades de los donantes.
- En las diferentes partes de las Directrices para la programación por países que se están elaborando actualmente se deben reconocer plenamente los procesos institucionales que es necesario ajustar para que la Programación por países pueda constituir un componente sustantivo en la determinación de los objetivos estratégicos y el Plan a plazo medio de la FAO basado en los resultados.
- La Administración y los órganos rectores de la FAO apoyan la plena participación en los procesos de reforma de las Naciones Unidas y la integración del Programa de la FAO por países en el MANUD. No obstante, dada la importancia de la Programación por países en el marco del sistema general de programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización, debería constituir un proceso institucional autónomo de la FAO.
- Si bien se reconoce la flexibilidad necesaria para adaptarse a las circunstancias particulares de cada país, hay principios generales que deberían orientar los procesos y el contenido de los dos documentos principales de la Programación por países: el Marco de programación de la FAO por países (el MNPMP) y el Plan de trabajo por países. La formulación de los MNPMP debería seguir un ciclo bien planificado y debería ser flexible pero abierto a todas las posibilidades, incluidas las actividades de programación de las operaciones de emergencia y rehabilitación.
- Deberán definirse las nuevas y diferentes responsabilidades institucionales. Además, para atender los nuevos requisitos con relación a los plazos, la calidad y la normalización se requerirán recursos humanos y financieros adicionales y más flexibles, para la formulación y la aplicación de los Programas por países.
- La programación por países es un instrumento importante para la movilización de recursos a nivel nacional, sobre todo como mecanismo de organización para el diálogo y la creación de asociaciones con instituciones gubernamentales. Además, puede constituir un elemento importante para la elaboración de estrategias regionales y de la Organización para la movilización de recursos. A las oficinas regionales debería asignárseles una función importante en el proceso de movilización de recursos.

Respuesta de la Administración

3. La Administración de la FAO aprecia el procedimiento y la metodología de evaluación, así como su enfoque de cara al futuro. La Administración acepta plenamente 16 de las 20 recomendaciones, acepta en parte dos, rechaza una y sugiere aplazar otra, conforme se detalla en la matriz adjunta. En particular, la Administración está de acuerdo con el carácter integrado del proceso de programación por países con sus tres componentes propuestos, a saber:
4. Las recomendaciones formuladas en esta evaluación se aplicarán, en la medida de lo posible, a través de las disposiciones de gestión de los cambios ya establecidas en el PIA¹:
- En el marco del proyecto 3 del PIA sobre la programación, la presupuestación y el seguimiento basado en los resultados se elaborará ulteriormente el proceso de planificación de la Organización, para asegurar los vínculos en sentido ascendente así como la rendición de cuentas en sentido descendente entre la programación por países y otros niveles de programación de la FAO.
 - En el marco del proyecto 4 del PIA sobre la movilización de recursos se elaborarán estrategias de programación por países y movilización de recursos de forma que se respalden mutuamente.
 - En la nueva versión de la Circular sobre responsabilidades y relaciones, en el ámbito del proyecto 6 del PIA sobre la descentralización, se incorporarán las nuevas funciones de los representantes de la FAO y las oficinas regionales en el proceso de programación por países.
5. La recomendación 5 sobre el calendario de las conferencias regionales se remite a los Miembros. Se propone que se aplaze la medida sobre la recomendación 5, en espera de que se realice la evaluación del funcionamiento relativo a las reformas de la gobernanza en los próximos dos bienios, de conformidad con la medida 2.74 del PIA.
6. La Administración no acepta la recomendación 17, ya que fundamentalmente propone que se eliminen los criterios del PCT acordados. La prestación de apoyo del Programa Ordinario a determinadas áreas prioritarias de trabajo en el MNPMP se aborda con arreglo a los actuales criterios del PCT, examinados por el Comité del Programa y el Consejo en 2009. Además, el MNPMP asegurará que los proyectos del PCT apoyen las prioridades nacionales y, a través de los planes de trabajo por países, contribuyan a los objetivos y resultados institucionales de la FAO. La Administración advierte que la abolición de los criterios del PCT junto con la agregación de los recursos del PCT a otros fondos que habrán de administrarse a través del sistema general de programación para toda la Organización comprometerá esencialmente la naturaleza y finalidad del PCT, ya que transformaría el PCT más bien en una fuente de recursos financieros que en la prestación de apoyo.
7. Bajo la orientación general del Director General Adjunto (Operaciones), la aplicación de las recomendaciones acordadas será coordinada por el responsable del equipo de estrategia para el resultado de la Organización X¹² en el marco del objetivo funcional X. La financiación de la programación nacional y regional podría abordarse conjuntamente con las necesidades de recursos adicionales recurrentes que derivan de las medidas del PIA correspondientes en la preparación del Programa de trabajo y presupuesto 2012-13.

¹ La Conferencia evaluará los trabajos de las reformas de la gobernanza, incluida la función y el funcionamiento de las conferencias regionales, con un examen independiente como aporte a este proceso.

² Titulado: Elaboración, dotación en recursos, seguimiento de programas eficaces que responden a las necesidades de los Miembros e informes sobre tales programas a escala mundial, regional y nacional.

Orientación solicitada

8. El Comité del Programa tal vez desee facilitar su opinión y orientación sobre las cuestiones fundamentales del informe de evaluación, y a la respuesta a las recomendaciones y medidas de seguimiento propuestas por la Administración.

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

Sr. Robert Moore, Director de la Oficina de Evaluación (Informe de evaluación)
Tel. (06) 5705-3903

Sr. He Changchui, Director General Adjunto, Operaciones (Respuesta de la Administración)
Tel. (06) 5705-4000

Evaluación estratégica de la Programación de la FAO por países

**(Con especial atención a la aplicación del
Marco nacional de prioridades a medio plazo[MNPMP] como instrumento de planificación)**

INFORME FINAL

12 DE JULIO DE 2010

Equipo central:

Martín Piñeiro, Jefe independiente del equipo
Frederick Lyons, Miembro independiente del equipo central
Daniel Shallon, Director de la evaluación (FAO)
Luisa Belli, Miembro del equipo (FAO)

Consultores regionales:

Moubarack Lo, África occidental
Joseph Ndengu, África oriental y austral
Gustavo Sain, América Latina y el Caribe

Estudios especiales:

Cristina Lopriore, Examen de los MNPMP y síntesis de la evaluación
Daniela del Giudice, Encuesta

Reconocimientos

El equipo de evaluación desea expresar su más sincero agradecimiento a las numerosas personas que han dedicado su precioso tiempo a nuestros trabajos y han ofrecido sus valiosas opiniones, conocimientos especializados y experiencia para esta evaluación. Deseamos expresar asimismo nuestro aprecio por los debates positivos y productivos que hemos mantenido durante la realización de los trabajos con una amplia gama de especialistas acomunados por un gran interés en mejorar la programación de la FAO por países. Los numerosos debates confirman claramente el interés genuino en el programa de campo continuo de la FAO en apoyo de sus Estados Miembros, y en la importancia de fortalecer la organización de este trabajo. En el Anexo 6 se presenta la lista de especialistas que han participado en la evaluación. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos y cada uno de ellos.

En nuestro trabajo, hemos contado con el apoyo constante del personal de la FAO en la Sede (y en particular en la Oficina de Evaluación) y en las oficinas regionales y nacionales de América Latina, África y Asia. Además de proporcionarnos sus propios conocimientos, han facilitado la organización de nuestro muy a menudo apretado calendario, haciendo que pudiéramos reunirnos y hablar con los principales interesados. Reconocemos que la evaluación representó una tarea adicional a sus programas de trabajo ya muy cargados, y apreciamos en gran medida la hospitalidad y el apoyo que se nos ha dispensado en todas partes.

Índice

RESUMEN	iv
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN	3
1. Nuevo proceso de planificación estratégica y sistema de gestión basada en los resultados de la FAO	3
2. Contexto evolutivo del Programa de Campo	4
A. <i>Asistencia de la FAO para el desarrollo a nivel nacional</i>	4
B. <i>Actividades de emergencia y su creciente importancia en la Programación de la FAO por países</i>	4
C. <i>El contexto de las Naciones Unidas y la Declaración de París</i>	5
3. MARCO NACIONAL DE PRIORIDADES A MEDIO PLAZO (MNPMP) DE LA FAO	5
A. <i>Origen: Evaluación de 2004 sobre la descentralización</i>	5
B. <i>Directrices de 2006</i>	7
C. <i>La situación de los MNPMP en el momento de la evaluación</i>	7
III. MARCO METODOLÓGICO Y MODELO LÓGICO	9
1. Finalidad de la evaluación	9
2. Modelo lógico y dimensiones analíticas de la evaluación	9
A. <i>Modelo lógico</i>	9
B. <i>Elementos contextuales</i>	10
C. <i>Dimensiones analíticas que han de evaluarse</i>	11
3. Metodología y principales fuentes de información	12
4. Estrategia de la comunicación y consulta de las partes interesadas	14
IV. PRINCIPALES RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DOCUMENTALES Y LAS MISIONES REGIONALES	16
1. Examen de los documentos del MNPMP finalizados en el período 2005-09: enseñanzas fundamentales	16
2. Metasíntesis de evaluaciones anteriores: Resumen de las conclusiones y recomendaciones	17
3. Principales conclusiones de la encuesta	18
4. Países y misiones regionales: principales observaciones y cuestiones	19
5. Ocho tendencias importantes que emergen de la labor de investigación	21
V. CUESTIONES FUNDAMENTALES: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES	24
1. Programación de la FAO por países: procesos y componentes principales	24
2. Encuadramiento de la Programación por países en el sistema institucional de programación y rendición de cuentas de la FAO	27
3. Relación entre la Programación de la FAO por países y el trabajo en equipo de las Naciones Unidas en los países	32
4. Prioridades nacionales y responsabilidad de los países	36
5. El MNPMP y el Plan de trabajo por países: naturaleza, contenido y ciclo temporal	37
A. <i>La naturaleza del MNPMP y planes de trabajo por países</i>	38
B. <i>El contenido de los MNPMP</i>	39
C. <i>El caso particular de las actividades de emergencia en el contexto de la Programación por países</i>	42
D. <i>Ciclo temporal</i>	45
6. Programación por países: Organización y responsabilidades institucionales	45
7. Financiación para el proceso de programación por países y regiones	49
8. Programación por países y movilización de recursos	51
E. <i>A nivel de países</i>	51
F. <i>A nivel regional</i>	54
G. <i>A nivel institucional</i>	54
VI. ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES	56

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CCA	Sistema de evaluación común de los países
MPP	Marco de programación por países
PTP	Plan de trabajo por países
FE	Fondo extrapresupuestario
FAOR	Representante de la FAO
EEl	Evaluación externa independiente
PIA	Plan inmediato de acción
PMA	Países menos adelantados
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
PPM	Plan a plazo medio
ONG	Organización no gubernamental
MNPMP	Marco nacional de prioridades a medio plazo
PNSA	Programa Nacional para la Seguridad Alimentaria
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OED	Oficina de Evaluación
OSP	Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos
PC	Comité del Programa
PIU	Unidad de ejecución de proyectos paralela
PPRC	Comité de Examen de Programas y Proyectos
PA	Plan de acción
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
GBR	Gestión basada en los resultados
RO	Oficina regional
OE	Objetivo estratégico
SRO	Oficina subregional
TC	Departamento de Cooperación Técnica
TCA	Dirección de Programación de las Actividades de Campo
TCDM	Unidad de Coordinación del Programa de Campo y Seguimiento Basado en los Resultados
TCE	División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
TCOT	Servicio del Programa de Cooperación Técnica
PCT	Programa de Cooperación Técnica
TCS	División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRC	Coordinador Residente de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud

Resumen

Introducción

- i. La evaluación se inició a petición del Comité del Programa de la FAO. Los resultados habrán de presentarse al Comité en su 104.º período de sesiones en octubre de 2010. El equipo de evaluación ha hecho un esfuerzo considerable para examinar la información disponible. Ha realizado un estudio a fondo de todos los documentos del MNPMP, ha examinado evaluaciones anteriores pertinentes, ha llevado a cabo una encuesta entre los representantes de la FAO (FAOR) y los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y una muestra de otras partes interesadas, y ha emprendido amplias entrevistas en los Estados Miembros y la Sede. El análisis de estas fuentes de información ha constituido la base para la formulación de las conclusiones y recomendaciones.
- ii. No obstante, es importante subrayar que esta evaluación se ha realizado en un momento en que la FAO está experimentando profundos cambios institucionales que afectan directamente a la necesidad y las características deseadas de la Programación por países, y a las responsabilidades y funciones que distintas unidades de la Organización deberán asumir. Se trata, pues, de una evaluación de cara al futuro, centrada principalmente en la forma en que deberán emprenderse las actividades de la Programación por países en el nuevo entorno de la FAO “posterior a la reforma”, caracterizado por una descentralización mucho más sólida y un nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas para toda la Organización.
- iii. El equipo de evaluación ha tenido muy presente este elemento del contexto a lo largo todo el trabajo de evaluación y ha procurado mantener una actitud cuidadosa y flexible en las recomendaciones que ha formulado. Igualmente, dichas recomendaciones deberán interpretarse y aplicarse con el mismo espíritu.
- iv. El equipo de evaluación desearía indicar también que, al interpretar las recomendaciones de este informe, debería tenerse en cuenta que el texto breve de las distintas recomendaciones que figuran en el presente resumen no es un texto autónomo: deberá procurarse tener plenamente en cuenta el texto explicativo que figura antes y después de las recomendaciones efectivas del capítulo V, ya que contiene gran número de especificaciones y aclaraciones que son esenciales para comprender el significado pleno de las propias recomendaciones.

Antecedentes y contexto

- v. La reciente Programación de la FAO por países se inició oficialmente en 2006, cuando se publicaron las Directrices para los Marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP). La información disponible y los datos recabados de nuestras entrevistas y del trabajo sobre el terreno sugieren que el personal de la FAO y los funcionarios gubernamentales creen que el MNPMP es un instrumento necesario y útil para aumentar la eficacia del programa de campo de la FAO. Es, además, un elemento central del nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO junto con otros elementos de la Programación por países.
- vi. Dichos datos indican también que la calidad y los efectos de los MNPMP que se han elaborado son muy variables y en muchos casos no se ajustan a los niveles deseables. La necesidad de corregir esta deficiencia es especialmente importante ahora que la Programación por países forma parte del nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO, por lo que se espera poder

documentar las futuras ediciones del Plan a plazo medio y del Marco estratégico de la FAO, incorporando en ellos las áreas de trabajo prioritarias que los países han acordado con la FAO a nivel nacional.

vii. Además, la Programación de la FAO por países deberá ser reforzada y adaptada teniendo en cuenta la rápida evolución del proceso de reforma de las Naciones Unidas y los cambios que derivan de las Declaraciones de París y de Accra sobre la eficacia de la ayuda. En consecuencia, la flexibilidad y la capacidad de adaptación deberán considerarse atributos importantes del sistema de programación.

viii. Las actuales capacidades institucionales de la FAO para aplicar un sistema de planificación y programación estructurado no son sólidas. Mientras se refuerzan estas capacidades, las demandas del nuevo sistema de programación sobre la institución en su conjunto deberán mantenerse a un nivel razonable. Sobrecargando las actuales capacidades institucionales se pondrá en peligro la aplicación satisfactoria del nuevo sistema. Esta aplicación requerirá importantes cambios organizativos, entre ellos una nueva definición de las responsabilidades y un aumento considerable de las capacidades de varias unidades de la Organización que están directamente relacionadas con las actividades de programación por países, así como nuevas oportunidades de movilización de recursos.

Principales cuestiones y recomendaciones

1. Principales componentes de la Programación por países y su relación con el sistema de programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización

ix. Hasta ahora la Programación por países se ha asociado casi exclusivamente con la elaboración de los MNPMP. En el contexto del nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización, la Programación por países debe reconocerse como un proceso pluridimensional con tres componentes principales: a) la elaboración de las prioridades nacionales por los gobiernos, b) el marco nacional de programación formulado conjuntamente por la FAO y el gobierno (el actual MNPMP) y c) el plan nacional de trabajo de la FAO que, a partir de 2012, incluirá los resultados de las unidades en los países así como los proyectos y actividades que contribuyen a dichos resultados de las unidades.

x. El sistema de programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización se encuentra en las fases finales de elaboración y aplicación, bajo la dirección de la OSP. La programación por países es un componente importante de este sistema general y debe integrarse plenamente en él. En las directrices que se están elaborando casi simultáneamente para abarcar diferentes partes de la programación por países debe reconocerse plenamente esta nueva situación. Deberán ajustarse también otros procesos institucionales para que la Programación por países pueda constituir un componente sustantivo del proceso por el que se determinan los objetivos estratégicos y el Plan a plazo medio de la FAO.

RECOMENDACIÓN 1: Una vez identificados los tres componentes principales de la Programación por países y determinado su naturaleza y contenido, sería conveniente considerar la posible normalización de la denominación de cada componente, especialmente en el caso de la sigla “MNPMP”, respecto de la cual hay un consenso universal de que es difícil de pronunciar y no es muy atractiva. El equipo de evaluación propone las siguientes denominaciones:

1. **Programación por países (PP)** para describir todo el proceso
2. **Prioridades nacionales** para determinar las cuestiones y áreas de trabajo que el **gobierno** ha establecido como sus principales prioridades
3. **Marco de programación por países (MPP)** en sustitución del “MNPMP”
4. **Plan de trabajo por países (PTP)**, para el plan de trabajo bienal (sin cambios en este caso)

RECOMENDACIÓN 2: Deberá organizarse el trabajo intenso que están realizando actualmente las distintas unidades para determinar las nuevas directrices relativas a los diferentes componentes de las actividades de programación por países, a fin de asegurar que el resultado constituya un único documento de “Directrices para la programación por países”. Este documento de programación por países debería contener indicaciones claras respecto de: a) la definición y caracterización de la Programación por países como proceso institucional que se encuentra plenamente integrado con el sistema de planificación, programación y rendición de cuentas relativos a toda la Organización, b) la determinación de los tres componentes de la programación (establecimiento de prioridades nacionales, MNPMP, Plan de trabajo por países), especificando la naturaleza y el contenido de cada uno ellos, y los procesos por los que deben elaborarse, y c) la determinación de las relaciones que deben existir entre ellos.

RECOMENDACIÓN 3: Habida cuenta de la situación actual en cuanto a capacidades de la FAO y del contexto interno y externo en evolución, el primer proyecto de Directrices para la programación por países debería tener las tres características siguientes: a) ser ágil con respecto a las demandas específicas de información y detalles, b) permitir la flexibilidad en respuesta a las capacidades existentes y las condiciones particulares a nivel nacional, y c) estimular nuevas ideas y la realización de ensayos. Podría planificarse una nueva versión de las directrices después de un período de, digamos, tres años, una vez que se ha aplicado plenamente el sistema institucional de planificación y programación y se ha adquirido cierta experiencia en la Programación por países.

RECOMENDACIÓN 4: A fin de conferir la fuerza necesaria a la OR y las oficinas en los distintos países con objeto de organizar y llevar a cabo todo el proceso de programación, desde la estrategia al plan de trabajo en cada país, las Directrices para la programación por países definidas en la Recomendación 2, deberían ser aprobadas y ratificadas por el órgano rector de la FAO apropiado, probablemente el Comité del Programa, o el Consejo. Además, la Administración debería establecer un mecanismo para informar a todo el personal y al representante permanente correspondiente cuando se haya finalizado el MNPMP de cada país. Los MNPMP deberían ponerse a disposición del personal en intranet de la FAO.

RECOMENDACIÓN 5: Para que la Programación por países pueda contribuir eficazmente, según lo previsto, a la labor de establecimiento de prioridades para toda la Organización, los órganos rectores de la FAO, conjuntamente con la Administración, deberían analizar el ciclo de conferencias regionales, a fin de determinar si el calendario actual es el más adecuado, de modo que las decisiones adoptadas a nivel regional (que incluyen los intereses nacionales) puedan servir como aportaciones para el proceso de adopción de decisiones en la Conferencia mundial.

2. Necesidad de un sistema reforzado de programación de la FAO por países y su relación con el sistema de programación por países de las Naciones Unidas

xi. La Administración y los órganos rectores de la FAO apoyan la plena participación en los procesos de coordinación de las Naciones Unidas y del MANUD. La programación de la FAO por países debe adaptarse a la naturaleza evolutiva de los procesos de programación de las Naciones Unidas y optimizar su participación y cooperación en el ámbito de la familia de organizaciones de las Naciones Unidas. No obstante, dada la importancia de la Programación por países en el marco del sistema general de programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización, debería mantenerse como un proceso institucional autónomo de la FAO.

RECOMENDACIÓN 6: La FAO debería continuar haciendo todo lo posible para integrarse plenamente en el proceso de programación de las Naciones Unidas por países. A fin de favorecer al máximo su participación activa e influencia en ese proceso, el proceso de elaboración del MNPMP debería iniciarse apenas antes de que comience el proceso del MANUD, como medio de proporcionar a los FAOR elementos sustantivos sobre las cuestiones agrícolas y los ámbitos prioritarios que puedan plantearse en los debates.

RECOMENDACIÓN 7: Habida cuenta de que el componente del MNPMP de la Programación por países satisface varios de los objetivos fundamentales de la FAO que rebasan el ámbito de las actividades a nivel nacional, el equipo de evaluación recomienda que la FAO conserve y refuerce sus propios procedimientos independientes de programación por países, manteniéndolos armonizados con los procesos de programación de las Naciones Unidas por países y sensibles a su evolución.

3. Programación por países: naturaleza, procesos y contenido

xii. El equipo de evaluación ha analizado atentamente las diferentes opiniones existentes en relación con la naturaleza y el contenido de la Programación de la FAO por países. Concluimos que, si bien se necesita flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de cada país, hay principios generales que deberían orientar los procesos y el contenido de los dos documentos principales que deben prepararse en el proceso: el Marco de programación de la FAO por países (el MNPMP) y el Plan de trabajo por países. Además, los procesos por los que se elabora y acuerda el MNPMP con el gobierno deberían seguir un ciclo bien planificado y deberían ser flexibles pero abiertos a todas las posibilidades. Ello quiere decir también que la programación de actividades de emergencia debe constituir parte integrante de la Programación por países.

RECOMENDACIÓN 8: En los casos en que un país no disponga de un sistema funcional de planificación y programación, la FAO debería ofrecerse de forma proactiva a prestar la asistencia técnica necesaria para la elaboración de un marco nacional de prioridades de desarrollo en el sector agrícola y áreas afines en el ámbito del mandato de la FAO.

RECOMENDACIÓN 9: Todos los proyectos y actividades de asistencia técnica realizados en los países que se incluyan en el Plan de trabajo por países deben armonizarse con las áreas prioritarias seleccionadas en el MNPMP. No obstante, en el Plan de trabajo por países podrá incluirse una “ventana” para dar cabida a actividades que satisfagan los criterios siguientes: a) prioridades emergentes en esferas en que la FAO desempeña una importante función de promoción, b) actividades que contribuyan a los productos institucionales que forman parte del PPM (p. ej. las estadísticas), y c) las actividades previstas para la ejecución del mandato mundial de la FAO (p. ej. la vigilancia de tratados y convenciones). Todas las actividades comprendidas en el Plan de trabajo para un país, incluidas las derivadas de los resultados de las unidades de la oficina en el país, la OR/OSR y la Sede, así como las previstas en la “ventana”, deberán ser examinadas y aprobadas por el FAOR, y la aplicación deberá realizarse bajo su responsabilidad de coordinación.

RECOMENDACIÓN 10: Deberá alentarse al FAOR a que se dirija a la instancia gubernamental más alta posible como contraparte para la firma del MNPMP, pero dando la máxima flexibilidad al realizar la elección final. El equipo de evaluación considera que esta situación debe analizarse en cada caso concreto. Por supuesto, en la consulta deberá incluirse siempre a todos los ministerios cuyos mandatos están relacionados con las esferas de actividad de la FAO. Este aspecto concreto del proceso deberá definirse claramente en la sección del MNPMP de las nuevas Directrices para la programación por países.

RECOMENDACIÓN 11: El MNPMP deberá incluir los resultados esperados con el mayor grado de detalle posible. No deberá incluir productos. Deberá contener una descripción convincente de la estrategia que utilizará la FAO para la prestación de su cooperación, teniendo en cuenta las funciones básicas y los instrumentos principales definidos en el PPM para cada resultado de la Organización.

RECOMENDACIÓN 12: Los MNPMP deberían incluir en el futuro cifras indicativas de los recursos necesarios para lograr los resultados esperados, así como las consignaciones presupuestarias específicas que la FAO y el país anfitrión están dispuestos a realizar para la ejecución de las actividades en las esferas prioritarias seleccionadas para los dos años siguientes. No obstante, dadas las limitadas capacidades disponibles actualmente en la FAO, se recomienda prescindir de estos requisitos en el primer ciclo de programación para incluir planes de trabajo por países (2012-13), excepto en un reducido número de

casos experimentales que habrán de realizarse para fines de aprendizaje y ensayo. La decisión final sobre el contenido detallado de los MNPMP deberá adoptarse teniendo en cuenta los resultados y las enseñanzas aprendidas de estos estudios monográficos experimentales.

RECOMENDACIÓN 13: Deberá realizarse un examen conjunto de la Organización con la participación de la TCE, la TCS/TCD y la OSP respecto de las políticas que regulan la incorporación de actividades de emergencia en el MNPMP y el Plan de trabajo por países. El equipo de evaluación no pudo encontrar ninguna justificación para mantener, como regla general, un sistema de programación independiente para realizar las mismas tareas en el ámbito de los trabajos de emergencia. El examen conjunto debería establecer también si hay que especificar criterios y condiciones especiales para posibles excepciones. La FAO debería utilizar este examen institucional conjunto para analizar la relación y la articulación de la planificación y las actividades de emergencia con el sistema de gestión basada en los resultados (GBR) y en particular en qué forma las actividades de emergencia deberían definir su contribución a los resultados de la unidad, en todos los niveles pero en particular en el caso de los resultados de la unidad por países.

RECOMENDACIÓN 14: El ciclo de preparación de los MNPMP debería armonizarse con el ciclo de planificación del país anfitrión, y por tanto también con el nuevo ciclo del MANUD. El documento deberá someterse a un examen a medio plazo y ajustarse consecuentemente si es necesario. Cuando se producen cambios importantes en el contexto internacional, en el Marco estratégico de la FAO o en las políticas y las orientaciones estratégicas nacionales, debería considerarse también la posibilidad de un examen intermedio del MNPMP.

4. Nuevas responsabilidades institucionales y procesos de presupuestación para la programación por países

xiii. La Programación por países constituye una parte central del nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO para toda la Organización. En el nuevo contexto, deberán definirse nuevas y diferentes responsabilidades institucionales. Además, para atender los nuevos requisitos con relación a los plazos, la calidad y la normalización se requerirán recursos humanos y financieros adicionales y más flexibles, para la formulación y la aplicación de los Programas por países.

RECOMENDACIÓN 15: Las oficinas regionales (incluidas sus respectivas oficinas subregionales) deberían asumir la responsabilidad principal de la organización del apoyo, la supervisión y la garantía de la calidad de las actividades de programación por países. Se incluye entre ellas la responsabilidad de asegurar que los MNPMP se completen a tiempo según el ciclo acordado y respeten los procedimientos aprobados. La FAO debería asignar oficialmente estas responsabilidades a las OR y destinar los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar que las OR o sus OSR autorizadas puedan desempeñar adecuadamente estas responsabilidades.

RECOMENDACIÓN 16: En cada PTP, la FAO debería asignar a cada oficina regional una suma global con cargo al Programa Ordinario, que la OR utilizará para financiar los costos de los procesos de programación nacional y regional que se llevarán a cabo durante ese ciclo presupuestario.

RECOMENDACIÓN 17: La FAO debería asignar a las oficinas regionales los fondos disponibles en el presupuesto de su Programa Ordinario para las actividades en los países, con objeto de apoyar las áreas prioritarias de trabajo seleccionadas en el MNPMP de cada país. En el nuevo contexto institucional de programación para toda la Organización, no parece necesario el sistema de normas especiales utilizado en el PCT. Más bien, los fondos actuales del PCT y cualesquiera otros fondos del PO disponibles para las actividades realizadas en los países deberían administrarse con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el sistema de programación para toda la Organización. Los fondos del PCT se hallan ya desde enero de 2010 bajo la responsabilidad de las OR. La asignación de estos recursos a los países se formalizaría a través de los planes de trabajo por países. La Secretaría de la FAO debería solicitar la resolución adecuada a sus órganos rectores.

5. Programación por países y movilización de recursos

xiv. La programación por países es un instrumento importante para la movilización de recursos a nivel nacional sobre todo como mecanismo de organización para el diálogo y la creación de asociaciones con instituciones gubernamentales. Además, puede constituir un elemento importante para la elaboración de estrategias regionales y de la Organización para la movilización de recursos. A las oficinas regionales debería asignárseles una función importante en este proceso.

RECOMENDACIÓN 18: El proceso por el que se elaboran los MNPMP no debería estar excesivamente influenciado por posibles intereses y prioridades de los donantes en cada país. El objetivo principal de la programación por países es establecer un diálogo inteligente con las autoridades gubernamentales y seleccionar conjuntamente, de entre las áreas prioritarias del gobierno, aquellas en que la FAO puede contribuir mejor (en el ámbito de su propio Marco estratégico) mediante actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de alto nivel.

RECOMENDACIÓN 19: La FAO debería delegar autoridad y proporcionar los recursos necesarios a las oficinas regionales, con el fin de que puedan elaborar una estrategia dinámica de movilización de recursos para las actividades regionales. Estas actividades deberían determinarse sobre la base de los problemas comunes de dimensión regional más importantes, determinados a su vez a través de las prioridades y los temas que emergen de las actividades de programación por países emprendidas en los países de la región.

RECOMENDACIÓN 20: La FAO debería elaborar una estrategia institucional general para la movilización de recursos, e integrar en ella las iniciativas regionales y mundiales que derivan del proceso de Programación por países. Por otra parte, la Administración de la FAO debería racionalizar y simplificar las responsabilidades en este ámbito y reforzar la capacidad de las unidades pertinentes de la Sede a fin de definir y aplicar la estrategia para toda la Organización. El principal objetivo de esta estrategia debería ser la obtención de fondos para la ejecución de los programas que se centran en la “labor normativa dirigida por los países”, es decir, la labor normativa que responda a las prioridades que derivan de la Programación por países. Esta labor es especialmente importante en relación con los recientes esfuerzos de la FAO para obtener contribuciones voluntarias sin destino específico, una fuente de financiación que probablemente aumentará debido al entorno cambiante de la ayuda internacional y la elaboración de un sistema de planificación y programación de la FAO más sólido.

I. Introducción

1. Teniendo en cuenta el actual proceso de planificación estratégica y la reforma institucional que la FAO está emprendiendo, en el que se espera que la programación por países, en general, y el mecanismo del Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP), en particular, desempeñen una función fundamental, y considerando también las dudas planteadas acerca de la calidad y la utilidad de dichos programas en la Evaluación externa independiente (EEI) de 2007 y las observaciones formuladas en las recientes evaluaciones de países, el Comité del Programa (PC) de la FAO pidió a la Oficina de Evaluación (OED) que diera prioridad a una evaluación en que se examinara este proceso de programación y los MNPMP elaborados hasta la fecha. Dicha evaluación se incluyó en el plan de trabajo progresivo de evaluaciones de la FAO para 2009-10, y fue refrendada por el Comité del Programa en su 100.º período de sesiones de septiembre de 2008. La evaluación se presentará al Comité del Programa en su 104.º período de sesiones en octubre de 2010.
2. En la evaluación se ha centrado la atención en los procesos y estrategias relacionados con la programación de la FAO por países, en particular en la función actual y potencial de los MNPMP, en el contexto de la reforma en curso y del nuevo modelo (en evolución) de la FAO de planificación estratégica basada en los resultados.
3. La evaluación ha sido realizada por un equipo central integrado por cuatro miembros, encabezado por un experto externo independiente de nivel superior, el Sr. Martín Piñeiro, respaldado por un segundo experto independiente de nivel superior, el Sr. Frederick Lyons. Los otros dos miembros del equipo fueron el Sr. Daniel Shallon (Director de la evaluación) y la Sra. Luisa Belli, ambos de la Oficina de Evaluación de la FAO. En las labores del equipo participaron también tres consultores regionales, el Sr. Gustavo Sain para América Latina, el Sr. Moubarak Lo para África occidental y el Sr. José Ndengu para África oriental y austral. Se encargaron además estudios documentales y una encuesta, que fueron realizados por la Sra. Cristina Lopriori y la Sra. Daniela del Giudice respectivamente.
4. **Definición:** En el contexto de esta evaluación, la expresión **programación por países** se emplea para indicar la gama completa de elaboración de estrategias y programas así como la planificación del trabajo, que tienen por objeto preparar un programa de asistencia viable para un Estado Miembro de la FAO. Esta labor se ilustra esquemáticamente en la figura 2, sección V.1.
5. En el marco de la programación por países, son varios los instrumentos que se utilizan o se tiene previsto utilizar. El más importante es el **Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP)** de la FAO, un instrumento que, conforme al diseño original, se había de utilizar para fines de elaboración de estrategias nacionales. El MNPMP debía basarse en las prioridades del gobierno nacional, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de la FAO.
6. Durante el trabajo de investigación del equipo de evaluación, se prestó atención también a otros tres instrumentos utilizados por la Organización en relación con la programación por países. A saber:
 - **Planes de trabajo de la FAO por países:** una parte del nuevo sistema de gestión basada en los resultados que se está aplicando en la FAO. La planificación del trabajo en el bienio actual (2010-11) se está realizando sólo hasta el nivel subregional. La aplicación a nivel nacional se comenzará en el próximo bienio, 2012-13. En julio de 2010 se había de emprender un Plan de trabajo por países de carácter experimental.
 - **Planes de acción en situaciones de emergencia:** un nuevo instrumento que se introdujo para aquellos países en que la preparación y la planificación previas a las situaciones de emergencia se

consideran útiles. Hasta la fecha, son cuatro los países que han completado estos planes, y el instrumento en cuestión se puso en marcha a nivel mundial durante el curso de esta evaluación.

- **Programas Nacionales para la Seguridad Alimentaria (PNSA):** en realidad no se trata de un instrumento de programación de la FAO (y por lo tanto considerado en mucha menor medida en esta evaluación), sino de un instrumento que la FAO alienta a los gobiernos a adoptarlo para elaborar políticas y actividades de seguridad alimentaria.

II. Antecedentes y contexto de la evaluación

1. *Nuevo proceso de planificación estratégica y sistema de gestión basada en los resultados de la FAO*

7. Desde que se realizó la EEI, la FAO ha progresado en la aplicación de las recomendaciones, en particular la elaboración de un modelo de gestión basada en los resultados (GBR) para la Organización y la preparación del nuevo Marco estratégico (ME) 2010-20, junto con el Plan a plazo medio (PPM) 2010-13 y el Programa de trabajo y presupuesto (PTP) 2010-11, así como el debate y la elaboración del enfoque de “ámbito prioritario de repercusión” (APR) para la definición de programas y el establecimiento de prioridades. El *Plan inmediato de acción (PIA) para la aplicación de las recomendaciones de la EEI* estipula que: “...la elaboración de los resultados de la Organización y los objetivos estratégicos se basará en instrumentos importantes, entre ellos los siguientes:

- a) los marcos nacionales de prioridades a medio plazo elaborados con los distintos gobiernos para centrar los esfuerzos de la FAO en las necesidades nacionales;
- b) el establecimiento, en un marco estructurado y de consulta, de esferas de acción prioritarias a nivel subregional y regional, incluyendo a las Conferencias Regionales en la consulta;
- c) a nivel mundial, un número limitado de ámbitos prioritarios de repercusión”³.

8. En este nuevo contexto, deben examinarse a fondo los objetivos de la programación de la FAO por países en general y del mecanismo del MNPMP como su instrumento fundamental⁴. Por ejemplo, los programas nacionales de la FAO incluyen también importantes actividades de emergencia en muchos casos, aunque hasta la fecha tales actividades se han tratado separadamente de la programación “normal” por países en el marco del MNPMP. Además, la programación de la FAO a nivel nacional no es una actividad autónoma e independiente, sino que depende directamente de la programación y las prioridades de los gobiernos⁵; la coordinación de los organismos de las Naciones Unidas (entre ellos los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las evaluaciones comunes de los países, etc.); y las prioridades de los donantes en los países, que pueden determinar si la FAO será capaz de recabar los recursos necesarios para aplicar su estrategia.

9. Además, la programación por países ya no puede considerarse únicamente como una actividad de planificación a nivel nacional, sino que ahora debe asegurar también la armonización entre las prioridades de los países y las prioridades mundiales y regionales de la FAO, manteniéndose al mismo tiempo en el contexto de la reforma de la Naciones Unidas, de la iniciativa “Unidos en la acción”, etc. En los casos en que existan incoherencias importantes entre la visión mundial (de la Sede) respecto de la misión y las prioridades de la FAO y la opinión respecto de la asistencia de la FAO a nivel nacional, el proceso de programación nacional deberá comprender tal vez alguna negociación interna delicada. No será posible aplicar simplemente todas las prioridades mundiales y regionales en cada país. Esta armonización deberá considerarse en ambas direcciones: el mecanismo del MNPMP puede constituir un medio para canalizar las prioridades y planes estratégicos mundiales en el programa nacional, pero puede servir también como

³ Presidente del Comité de la Conferencia para el Seguimiento de la Evaluación Externa Independiente (CoC-EEI) Plan inmediato de acción, noviembre de 2008, págs. 18-19.

⁴ A ellos se añadirá en breve el Plan de trabajo por países como otro instrumento fundamental en la Programación por países.

⁵ Se entiende que entre ellas se incluyen las prioridades nacionales que derivan de cualesquiera acuerdos intergubernamentales que el gobierno pueda haber suscrito, tales como el CAADP en África.

medio para canalizar las prioridades de desarrollo nacionales en el proceso de planificación estratégica regional y mundial de la FAO.

2. Contexto evolutivo del Programa de Campo

A. Asistencia de la FAO para el desarrollo a nivel nacional

10. Según el PTP 2010-11 de la FAO⁶, el importe de la financiación extrapresupuestaria destinado al Programa de Campo, sin incluir las emergencias (véase la sección siguiente), es apenas poco más de 372 millones de USD. A estos se añaden otros 109 millones de USD aportados con cargo al Programa de Cooperación Técnica de la Organización (PCT). Considerando el total de estas dos cifras se tiene una idea de la magnitud del programa de campo que podrá realizarse en el ámbito de la programación por países.

11. Hay una considerable variabilidad en la forma en que se distribuyen estos fondos entre los países, en función de muchos factores. Cabe incluir entre ellos las preferencias de los donantes, la demanda de los gobiernos, las prioridades de la FAO, así como el vigor o la debilidad de la oficina de la FAO en el país (probablemente el factor más importante). Los programas de mayor envergadura pueden significar desembolsos anuales de hasta 10 millones de USD o más, si bien las fuentes (y la gestión) de la financiación pueden ser variadas, dando lugar a la formulación de acuerdos especiales bajo la responsabilidad compartida del FAOR en el país, la Oficina regional o subregional, o la Sede. Este es uno de los factores importantes que determinan la necesidad apremiante de adoptar unos enfoques de programación más sistemáticos.

B. Actividades de emergencia y su creciente importancia en la Programación de la FAO por países

12. Las actividades relacionadas con las situaciones de emergencia han pasado a ser un componente importante del programa de campo de la FAO en gran número de países en los que realiza sus actividades, que en conjunto se prevé que alcanzará la cifra de 646 millones de USD en 2010-11. En varios países, la magnitud del programa de emergencia es muy superior a la del programa de desarrollo. El Objetivo estratégico 'I' del Marco estratégico de la FAO es el que hace referencia a los trabajos financiados y administrados en este ámbito. El OE-I se desglosa en tres resultados de la Organización, que se refieren a: 1) la gestión del riesgo de catástrofes (preparación, prevención, mitigación), 2) la respuesta de emergencia a situaciones de crisis (tales como “salvar los medios de subsistencia” y la sustitución de bienes), y 3) la transición de la emergencia a la rehabilitación para volver nuevamente al desarrollo⁷.

13. El primero y el último de estos resultados son por lo general actividades a más largo plazo, que son idóneas para su inclusión en las actividades de programación por países. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de estas actividades se han abordado separadamente de la labor de desarrollo de la FAO, organizadas directamente fuera de Roma, coordinadas en el país por un coordinador de las operaciones de emergencia en lugar del FAOR, y generalmente (pero no siempre) funcionando separadamente del resto del programa de la FAO en los países. Además, la División de Emergencia y Rehabilitación de la FAO (TCE) ha venido elaborando recientemente su propio instrumento de programación por países, denominado “Plan de acción para emergencias en los países”. En la evaluación se examina en qué forma este instrumento concuerda con las otras actividades de programación por países, especialmente en países en que la mayoría de las actividades de emergencia se encuadran en los resultados de la Organización 1 y 3.

⁶ PTP 2010-11, Anexo III pág. 166

⁷ Téngase en cuenta que estas tres categorías son ligeramente diferentes a las tres que se indican en la sección V.5.C más adelante, donde tratamos de hacer la distinción entre el socorro humanitario de ‘salvar vidas’ y la respuesta a las situaciones de emergencia de ‘salvar los medios de vida’.

C. El contexto de las Naciones Unidas y la Declaración de París

14. Como se expone en mayor detalle más adelante en la sección IV.5, la Programación de la FAO por países se está elaborando en un contexto fuertemente influenciado por a) el actual proceso de reforma de las Naciones Unidas y el avance hacia un marco de asistencia más unificado de las Naciones Unidas a los países, y b) la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda y el enfoque cambiante de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

15. Los Estados Miembros de la FAO esperan que la Organización participe activamente en las actividades y los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los programas experimentales de la iniciativa “Unidos en la acción”, en virtud de la cual todos los organismos de las Naciones Unidas en los países deberían actuar como una sola organización. Las enseñanzas aprendidas de los programas experimentales se irán extendiendo a 90 países durante los próximos tres años, y ello repercutirá en medida importante en la Programación de la FAO por países.

16. El entorno de la AOD ha venido cambiando en gran medida durante las décadas de existencia de la FAO. La última versión de estos cambios es la que se inició formalmente tras una reunión de alto nivel en 2005 en París, para asegurar la eficacia de la ayuda al desarrollo. La consiguiente “Declaración de París” perfeccionada ulteriormente en 2008 con el “Programa de acción de Accra” se refiere principalmente a la necesidad de devolver a los gobiernos nacionales el control sobre la elaboración de las políticas y las actividades de desarrollo en los países.

17. La Declaración indica a los donantes que el medio más importante para lograr este objetivo es proporcionar la financiación de la asistencia para el desarrollo directamente a los gobiernos, sin un destino específico, permitiendo a los países efectuar sus propias elecciones y decisiones basadas en sus propias prioridades. El efecto inmediato de este cambio en organismos como la FAO es que ya no son los propios donantes quienes pagan para la asistencia técnica de la FAO, sino los gobiernos nacionales.

18. El otro objetivo principal de la aplicación de la Declaración de París es el de transferir la ejecución de las intervenciones de desarrollo a los gobiernos nacionales, con el fin de fortalecer la capacidad nacional de ejecución, en lugar de debilitarla mediante la gestión externa de los proyectos. Ello significa que, en consonancia con las recomendaciones de la EEI, la FAO debería centrar más bien sus actividades de campo en suministrar asistencia de nivel más elevado en materia de asesoramiento técnico, asesoramiento sobre políticas y desarrollo de capacidades.

3. Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP) de la FAO

A. Origen: Evaluación de 2004 sobre la descentralización

19. Antes de 2004, la FAO no disponía de ningún proceso sistemático o formalizado de elaboración de programas por países que abarcaran todo el trabajo de la Organización en un determinado país⁸. Las representaciones de la FAO en los países tenían responsabilidades muy limitadas respecto del contenido técnico o la coherencia de la asistencia que el organismo estaba prestando, cuya responsabilidad incumbía a las divisiones técnicas de la sede y las regiones. Si bien la responsabilidad de supervisión financiera de los proyectos realizados en el país se transfirió gradualmente entre 2000 y 2002 a los representantes de FAO en los países, ello no incluía ninguna responsabilidad oficial de establecer un programa de la FAO en los países.

⁸ Hasta finales de 1980, la FAO había participado en la labor de planificación por países de múltiples organismos bajo la dirección del PNUD, pero esto difiere mucho del hecho de elaborar un programa independiente de un organismo.

20. En una importante evaluación estratégica independiente de la descentralización de la FAO, realizada en 2004, se examinó la forma en que el organismo podría abordar mejor las necesidades de los países y se concluyó que era necesario armonizar con mayor cuidado las actividades de la FAO con las prioridades de los países. En la evaluación se consideró que ello sólo se podría lograr a través de un diálogo sostenido a nivel nacional y, en consecuencia, su primera recomendación fue que se establecieran “marcos de prioridades nacionales de la FAO”, como sigue:

De la evaluación de la descentralización de 2004: Recomendación 1

(de aplicación rápida): En función de las necesidades del país y bajo la responsabilidad del FAOR, deberán elaborarse marcos de prioridades nacionales eslabonados cuatrienales con el gobierno y, cuando proceda, con los donantes, recibiendo el apoyo que sea necesario de aportaciones técnicas y normativas de la FAO. En dichos marcos se deberán definir con flexibilidad las prioridades de la FAO en el apoyo de las estrategias nacionales, como las estrategias formuladas en los DELP y las estrategias nacionales de seguridad alimentaria elaboradas con la asistencia de la Organización. Los marcos de prioridades deberán ser progresivos (se examinarán cada uno o dos años). No deberán considerarse planes o programas, puesto que la Organización no dispone de fondos básicos sustanciales, pero deberán especificarse los resultados previstos. Hay que tener cuidado para que no se transformen en listas de actividades. Para cada marco deberá buscarse el acuerdo con el gobierno y se le dará carácter oficial cuando sea posible. Los marcos deberán tener carácter oficial en la FAO y habrá de aprobarlos el Comité de Examen de Programas y Proyectos (PPRC). Deberán ser instrumentos con destino a los cuales habrá que movilizar fondos para su ejecución por la FAO o por otros y para asignar financiación del PCT, mejorando la influencia, la coherencia y la imagen de la Organización. También deberán utilizarse al definir las prioridades regionales en relación con una labor normativa mayor y para planificar con antelación las necesidades de apoyo técnico.

21. Esta recomendación se fortaleció en el examen independiente de 2005 del Programa de Cooperación Técnica, que formuló una recomendación análoga con respecto al establecimiento de áreas prioritarias de asistencia:

Del examen del PCT de 2005: Recomendación 2

La FAO debería introducir marcos flexibles de prioridades específicas por países. Dichos marcos deberían ser una declaración de intenciones sobre la cooperación de la FAO con cada uno de los países miembros para todos los recursos, incluidos el PCT. Estos marcos deberían aprobarse oficialmente cada dos años. No son programas; representan una base mutuamente convenida para que la FAO pueda responder con flexibilidad a las necesidades.

22. La aplicación progresiva de los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP) se comenzó con carácter experimental en 2005, pero progresó lentamente. Para cuando fueron examinados por la Evaluación externa independiente (EEI) en julio de 2007, sólo se habían completado quince. No obstante, los trabajos de preparación del MNPMP se aceleraron en 2007-9 después de la EEI, con cerca de 66 países que disponían de alguna forma de MNPMP concluida para el final de 2009, 32 en diversas fases de preparación y otros 28 que se disponían a comenzar.

B. Directrices de 2006

23. Tras un breve período de ensayo sobre el terreno del concepto de MNPMP en seis países, la División de Asistencia para las Políticas y de Programación de las Actividades de Campo (TCA) produjo un breve documento de 19 páginas al final de 2006, titulado “Guidelines for FAORs Preparing and Using NMPMP” (Directrices para la preparación y utilización del MNPMP por los FAOR). Divididas en cuatro breves módulos, las Directrices contenían una descripción del proceso y las responsabilidades para la

producción del MNPMP, algunos instrumentos para ayudar a los FAOR en este proceso, así como una descripción sobre la forma de utilizar el MNPMP para ejecutar el programa de la FAO en los países y realizar su seguimiento.

24. Las Directrices proporcionaban una definición sucinta del MNPMP, que se acerca a lo que se considera hoy en el proceso de reforma: *Un Marco nacional de prioridades a medio plazo (MNPMP), es un instrumento de planificación y gestión que describe la forma en que la Organización puede prestar mejor su asistencia a un país a fin de que cumpla sus prioridades de desarrollo. Un MNPMP es un breve documento que describe las prioridades a medio plazo establecidas de común acuerdo para la colaboración FAO – gobiernos. Un MNPMP es la aportación de la FAO al proceso de programación conjunta de las Naciones Unidas para el país (MANUD).*

25. La brevedad de las Directrices y su vaguedad en muchos puntos condujo a una amplia variación en la interpretación de lo que había de ser de hecho esta actividad. Si bien en ellas se declaraba que el MNPMP “no era un programa, puesto que no se asignaban recursos al mismo” ni tampoco “una lista de proyectos y programas”, muchos países no hicieron sino producir precisamente eso: una lista de proyectos y programas que hubieran deseado realizar si hubieran podido disponer de los recursos necesarios. Las Directrices dicen también que el MNPMP “no es un ejercicio burocrático”, sino un documento vivo, aunque como se verá, ello no siempre ha correspondido a los resultados de la Evaluación.

26. Un aspecto que las Directrices pusieron de relieve, si bien en un período en que la FAO atribuía todavía a la coordinación de las Naciones Unidas una importancia relativamente reducida, era que el MNPMP había de constituir la contribución de la FAO al MANUD. Este sigue siendo el punto de vista del equipo de evaluación.

27. Sin embargo, un sector en el que las Directrices permanecieron en silencio fue en la consideración del Marco estratégico de la FAO y las prioridades de la Organización en la negociación y la preparación del MNPMP; sólo de pasada se menciona que deberían tenerse en cuenta las “ventajas comparativas de la FAO”. También en este caso la omisión es comprensible dada la limitada atención que, a la fecha, la Organización prestaba todavía a la planificación estratégica.

C. La situación de los MNPMP en el momento de la evaluación

28. El mecanismo del MNPMP se encuentra ahora en un punto medio entre el instrumento descrito en las Directrices de 2006 y el instrumento que dimanará de las nuevas directrices que está preparando el Departamento de Cooperación Técnica. Esta evaluación representará una importante contribución a los razonamientos que acompañan a estas directrices revisadas, ya que se tratará de la experiencia que actualmente se está desarrollando a través de la experimentación oficiosa entre los FAOR, que han venido preparando sus MNPMP durante el pasado año. Estos nuevos MNPMP se están diseñando teniendo en cuenta el nuevo marco institucional de planificación estratégica y de programación, los primeros esfuerzos en elaborar prioridades regionales y subregionales, y la capacitación en la GBR que todos los FAOR han venido experimentando.

29. La EEI, y más recientemente el Comité de la Conferencia que preparó el Plan inmediato de acción (PIA) para el seguimiento de la EEI, observó una necesidad considerable de mejorar el establecimiento de prioridades nacionales y recomendó que “los marcos nacionales de prioridades a medio plazo tuvieran mayor relieve” y que “los marcos recuperarían su intención original como conjunto de prioridades nacionales en evolución constante en los cuales la FAO accede a trabajar conjuntamente con el país a medio plazo”. La EEI recomendó además⁹ que los fondos extrapresupuestarios aportados por los donantes para las actividades que habían de realizarse en los países debían adecuarse a las prioridades de

⁹ Recomendación 4.20

la FAO a través de su uso exclusivo en apoyo de las cuestiones prioritarias acordadas y los marcos nacionales de prioridades a medio plazo.” En el Marco estratégico de la FAO y el Plan a plazo medio, el Objetivo funcional X incluye el indicador siguiente: *Número de países que han adoptado marcos de prioridades a medio plazo basados en los resultados*

30. Con la próxima introducción de planes de trabajo nacionales (inicio de los planes experimentales en julio de 2010, aplicación progresiva a partir del segundo semestre de 2011 para el bienio 2012-13), la situación de los MNPMP experimentará una ulterior evolución, ya que la práctica sobre el terreno ayuda a determinar exactamente en qué forma los MNPMP se vincularán con los planes de trabajo, los resultados de las unidades para el país, los resultados subregionales y regionales y, en última instancia, los resultados en toda la Organización. En la presente evaluación se han examinado a fondo estos mecanismos y se ha reflexionado detenidamente sobre los mismos, y sus conclusiones y sugerencias se presentan más adelante en el capítulo V.

III. Marco metodológico y modelo lógico

1. Finalidad de la evaluación

31. La finalidad principal de la evaluación es determinar la función efectiva y potencial que desempeña la programación de la FAO por países en la mejora de la pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y efectos de la labor de la FAO. En la evaluación se ha examinado la contribución que la programación por países puede realizar para mejorar los vínculos, la pertinencia y la coherencia en toda la amplitud de las nuevas iniciativas de planificación estratégica y de gestión basada en los resultados de la Organización, desde el nivel mundial al nacional.

32. El equipo de evaluación ha investigado la relación y la dependencia existentes entre la programación de la FAO por países y la planificación y el establecimiento de prioridades de los gobiernos nacionales. Se trata de una cuestión particularmente crítica en el contexto posterior a la Declaración de París, como se ha señalado en la sección anterior, y es un sector por el que los órganos rectores de la FAO están mostrando especial preocupación e interés.

33. La evaluación ha analizado también la articulación de los programas de la FAO en los países con los procesos de programación del equipo de las Naciones Unidas en los países (UNCT), y la forma en que ello puede mejorarse, especialmente en el ámbito del MANUD, con el fin de aumentar la colaboración y participación con el UNCT, así como con otros asociados para el desarrollo y donantes.

34. En la evaluación se ha examinado en considerable detalle la forma en que la programación por países se ha aplicado en el pasado, y en qué modo puede simplificarse y mejorarse el proceso, teniendo en cuenta el contexto en evolución y las capacidades de la FAO así como su estructura organizativa posterior a la reforma.

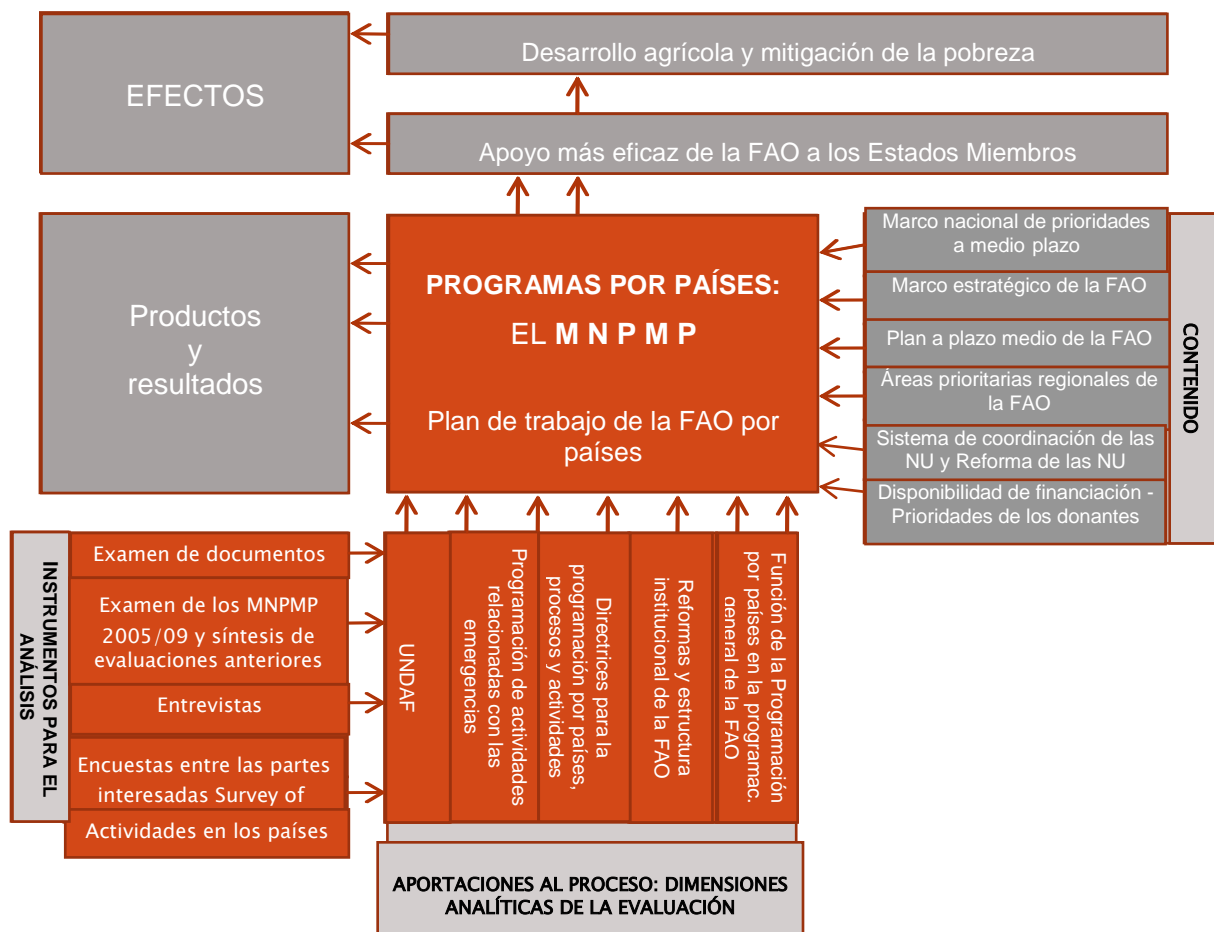
35. Es importante subrayar que, debido al entorno en rápida evolución para la programación de la FAO por países y de la consiguiente limitada pertinencia de los enfoques anteriores, la presente evaluación es en gran medida una labor de cara al futuro. Si bien extrae en la medida de lo posible enseñanzas de la experiencia pasada, centra la atención en formular recomendaciones sobre el contenido futuro de la programación por países, que logrará su funcionamiento mejor en el contexto de la “FAO reformada” en la medida en que el equipo de evaluación pueda prever cómo será efectivamente. En consecuencia, en la evaluación se formulan también recomendaciones sobre los cambios que la Organización necesita realizar en el ámbito de ese proceso de reforma en relación con los procesos de programación y la estructura institucional para respaldarlos.

2. Modelo lógico y dimensiones analíticas de la evaluación

A. Modelo lógico

36. En el modelo conceptual o lógico presentado en la figura 1 se resumen los elementos principales que han orientado la evaluación. La programación por países se presenta con sus principales componentes, el MNPMP y los planes de trabajo nacionales, y su relación con los objetivos y las funciones de la Organización. Se definen también otras tres categorías conceptuales importantes: a) los principales elementos contextuales que influyen en las actividades de programación por países, b) Las dimensiones analíticas utilizadas en el análisis y, por último, c) los instrumentos o las fuentes de información principales. Así, en la figura se trata de presentar las relaciones que existen entre todos estos componentes, que representan el modelo lógico que se utilizó. Los aspectos centrales de la evaluación se indican en los bloques de color naranja de la figura.

Figura 1: Modelo lógico para la evaluación de la Programación por países



B. Elementos contextuales

37. El elemento contextual más importante, dada su fuerte influencia en la programación de la FAO por países, es el marco de prioridades nacionales del país anfitrión. Es una condición previa o un factor importante para la elaboración del programa por países. Debido a su enorme importancia en el resto de la evaluación, se ha mostrado aquí como el primer componente de la programación por países. Los otros elementos tienen en cuenta tres sectores diferentes: a) Las prioridades institucionales y regionales de la FAO que deben incorporarse en la programación por países, b) el entorno del sistema de las Naciones Unidas, y c) la evolución del entorno de donantes bilaterales. Tanto el b) como el c) son elementos importantes directamente relacionados con los aspectos de las asociaciones y la movilización de recursos de la programación por países.

C. Dimensiones analíticas que han de evaluarse

38. El equipo de evaluación ha examinado una serie de factores relacionados con la programación por países. Los elementos analíticos fundamentales son los siguientes:

39. **La función de la programación por países en los procesos de planificación estratégica, programación y rendición de cuentas de la FAO a nivel mundial y regional:** Hace mucho tiempo, la FAO realizaba las actividades de programación por países como parte de un proceso de organismos múltiples dirigido por el PNUD, pero que luego se suspendió por más de un decenio hasta cuando se realizó la evaluación de la descentralización en 2004. De hecho, ha sido sólo durante los últimos dos años, en el profundo proceso de reforma iniciado tras la EEI, que se ha realizado un esfuerzo claro por establecer un sistema que vincule directamente el proceso de planificación estratégica a nivel mundial con un proceso similar a nivel regional y luego con la elaboración de estrategias nacionales de la FAO claramente definidas. Se analizaron las nuevas normas y procedimientos para vincular los procesos de programación de la Sede y las oficinas descentralizadas en relación con los objetivos y las necesidades de la FAO durante y después del proceso de reforma de la FAO.

40. **Nuevos mecanismos y estructuras institucionales que se relacionan con la programación por países, incluida la descentralización:** La reforma en curso de la FAO y el proceso de descentralización han dado lugar a una organización muy diferente con profundos cambios estructurales que afectan al organigrama general, así como a las responsabilidades asignadas a los diferentes departamentos y unidades descentralizados. En la evaluación se ha analizado en qué forma deberían contextualizarse las actividades de programación por países en el ámbito de estas nuevas estructuras y responsabilidades institucionales y del esfuerzo general de programación de la FAO. Entre los nuevos elementos que influyen en la programación nacional y regional figuran algunos que derivan del actual proceso de reforma de la FAO y otros que proceden de la reforma emprendida por el Director General en 2005 antes de la EEI. Tales elementos comprenden:

- 1) La descentralización de mayor autoridad y de nuevas funciones (planificadas) a los representantes regionales en el marco de las reformas de la EEI, así como las responsabilidades modificadas de las representaciones y las oficinas subregionales de la FAO establecidas en la reforma de 2005.
- 2) La nueva estructura organizativa en la sede de la FAO y en las oficinas regionales y subregionales.
- 3) Los nuevos procesos de elaboración, planificación y programación de estrategias generales, entre ellos el Marco estratégico y el Plan a plazo de medio de 2009, el Programa de trabajo y presupuesto (PTP) 2010-11, y la aplicación del criterio de la gestión basada en los resultados (GBR), p. ej. mediante las nuevas Directrices para la planificación del trabajo de enero de 2010.
- 4) El proyecto de estrategias institucionales que se están elaborando sobre creación de capacidad y gestión del conocimiento y la información; movilización de recursos; planificación de las actividades en situaciones de emergencia; supervisión del programa de campo, etc.

41. **Evaluación de las normas y procedimientos y de los aspectos operativos de las actividades de la Programación por países:** En 2006 se publicaron las directrices para los MNPMP y se inició el proceso oficial de elaboración de los MNPMP, proporcionando un producto definido que desde entonces ha constituido el elemento principal de la programación de la FAO por países. En diciembre de 2009, se habían terminado 66 documentos del MNPMP, 33 de los cuales habían sido ratificados por el gobierno anfitrión. Se han analizado estos MNPMP para determinar las características comunes y extraer las posibles enseñanzas que pueden aprenderse (véanse más adelante el párr. 44.4, y el Anexo 2).

42. **Planificación y coordinación en situaciones de emergencia:** Teniendo en cuenta la grande y creciente importancia de las actividades de emergencia en la prestación de asistencia de la FAO a los Estados Miembros (que actualmente representa más del 50 % de las contribuciones voluntarias a la FAO), la evaluación determinó la integración actual y potencial de los numerosos aspectos programables de las actividades relacionadas con las situaciones de emergencia en la programación más amplia de la FAO por países. Muchas de las actividades de emergencia necesitan un cierto grado de independencia de la programación oficial. No obstante, importantes sectores de actividades de emergencia de la FAO, como la gestión de riesgos, la preparación y la rehabilitación, pueden integrarse en los marcos de programación. Se han analizado la naturaleza de esta integración y los mecanismos institucionales que deben establecerse y se han formulado recomendaciones al respecto.

43. **Examen de los procesos de programación y coordinación del MANUD y otros organismos del sistema de las Naciones Unidas desde la perspectiva de la FAO:** En el marco de la evaluación se realizó el análisis de la programación de la FAO por países en el contexto de los marcos de asistencia del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) en los países y de la reforma más amplia del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las iniciativas experimentales “Unidos en la acción”. La FAO ha desempeñado una función activa y se ha comprometido a participar plenamente en los procesos del MANUD y de las iniciativas “Unidos en la acción”. En algunos casos, esta participación se ha realizado paralelamente a la preparación de un MNPMP o basándose en él. En otros casos la participación de la FAO no fue acompañada por un MNPMP formulado separadamente. Las ventajas y desventajas de estas situaciones diferentes se analizaron desde la perspectiva de la FAO, a fin de determinar el marco más adecuado para la relación y la articulación entre los dos procesos.

3. Metodología y principales fuentes de información

44. En el marco de la evaluación se elaboraron y utilizaron las siguientes fuentes de información principales:

- 1) Un examen minucioso de la documentación pertinente de la FAO en relación con: a) la reforma de la FAO y el proceso de descentralización, b) el establecimiento de un nuevo sistema de programación y rendición de cuentas “basado en los resultados” y c) la programación de la FAO por países. Además, se examinó también la documentación de otros organismos que se encuentran en una fase más avanzada que la FAO en su proceso de descentralización (y en su proceso de gestión basada en los resultados).
- 2) entrevistas detalladas con una amplia gama de partes interesadas en la sede de la FAO, entre ellas la Administración superior, las unidades encargadas de la planificación y las políticas, las unidades técnicas, el personal relacionado con la programación por países y el seguimiento de las actividades sobre el terreno, así como los representantes permanentes de los Estados Miembros pertinentes que desempeñan una importante función en las deliberaciones sobre la planificación estratégica en Roma.

- 3) Visitas a las 5 oficinas regionales (OR) y a 9 oficinas subregionales (OSR) de la FAO y a 15 países. Durante las actividades en los países se organizaron, además, pequeñas reuniones con determinados FAOR¹⁰;
- 4) Un estudio documental en el que se examinaron todos los documentos del MNPMP disponibles para diciembre de 2009. El examen completo se presenta en el Anexo 2. Dicho examen se centró principalmente en los métodos y procesos más que en el contenido técnico de los distintos MNPMP. El estudio trata de identificar las características comunes, señalar las diferencias y extraer las enseñanzas que han de tenerse en cuenta sobre el enfoque del MNPMP. Los 66 documentos relativos a los MNPMP examinados abarcaban 78 países¹¹, incluidos los ocho programas experimentales de “acción unificada” de las Naciones Unidas. Los MNPMP se distribuyeron a nivel regional como sigue: el 40 % países de los pequeños Estados insulares del Pacífico y el Caribe, el 28 % del África subsahariana, el 19 % entre Europa oriental y Asia, y el 13 % de América Latina. La información sobre la eficiencia del proceso de formulación se obtuvo de una encuesta realizada por la unidad de apoyo a los MNPMP en Roma (sólo disponible para 39 países). En particular, se examinaron los siguientes elementos de elaboración de los MNPMP:
 - distribución geográfica, características del proceso y la naturaleza del producto a partir del cual elaborar una **tipología** de MNPMP;
 - **contexto y pertinencia**, incluidos los enlaces con los marcos nacionales de planificación y el MANUD;
 - **organización del proceso de formulación de los MNPMP** en términos de eficiencia en la utilización del tiempo, los recursos humanos y financieros, el apoyo técnico proporcionado por la sede y las oficinas regionales, la duración y costos del proceso, y el grado de participación de las partes interesadas en la formulación;
 - **calidad de los productos**, incluida la definición de los sectores de actividad acordados con el gobierno, el vínculo con el Marco estratégico de la FAO y las prioridades regionales, el examen de las prioridades de los asociados y la identificación de posibles asociaciones, la elaboración de un marco lógico o marco de resultados, la inclusión de las actividades relacionadas con las situaciones de emergencia y, por último, la inclusión de una estrategia clara y plausible de movilización de recursos.

¹⁰ Los países y las oficinas visitados fueron:

Europa: Hungría (OR y OSR para Europa), Turquía (OSR para Asia central y el país)

Asia: Tailandia (OR para Asia y el Pacífico y el país); Viet Nam, India, Nepal

América Latina y el Caribe: Chile (OR y OSR para América Latina), Ecuador, Panamá (OSR para América central), Costa Rica, Barbados (OSR para el Caribe y el país)

África oriental y austral: Mozambique, Zimbabwe (OSR para el África austral), Etiopía (OSR para el África oriental y el país)

África occidental: Ghana (OR para África, OSR para el África occidental y el país); Sierra Leona, Senegal, Malí

En el Cercano Oriente, el equipo solo visitó brevemente la Oficina Regional en El Cairo, ya que la OED está realizando simultáneamente una evaluación específica de la labor de la FAO en esa región.

¹¹ Los MNPMP subregionales para las islas del Pacífico incluyen 13 países.

- 5) Un estudio de evaluaciones anteriores realizadas por la FAO caracterizadas por su influencia directa en la Programación por países, que comprendió nueve evaluaciones nacionales, dos evaluaciones temáticas subregionales, y la evaluación de la descentralización de la FAO realizada en 2004. Estas evaluaciones fueron seleccionadas por su perspectiva nacional centrada en las actividades de programación. Las evaluaciones nacionales y regionales examinadas fueron publicadas entre 2003 y 2010, y abarcaron aproximadamente períodos de cinco años. Los resultados del estudio se presentan en el Anexo 3. El principal objetivo de la metasíntesis fue identificar las principales conclusiones y recomendaciones pertinentes a la presente evaluación sobre la Programación por países (incluidos, pero no en modo exclusivo, los MNPMP). Se evaluaron las siguientes dimensiones analíticas principales:
- la función de la Programación por países en el proceso de planificación estratégica de la FAO;
 - las estructuras y los mecanismos institucionales relacionados con la Programación por países;
 - los aspectos normativos y operativos de las actividades de programación por países;
 - la programación de las actividades relacionadas con las situaciones de emergencia.
- 6) Un cuestionario enviado a todos los FAOR, todos los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y una selección de otras partes interesadas. El análisis de los cuestionarios puede encontrarse en el Anexo 3. Esta encuesta permitió al equipo de evaluación obtener información de los países que no pudo visitar. El cuestionario se elaboró teniendo en cuenta las entrevistas con encuestados fundamentales en la sede de la FAO y las oficinas exteriores. Los cuestionarios para las partes interesadas de la FAO fueron dirigidas principalmente a las oficinas de la FAO en los países (108 de ellas), así como a oficiales de políticas a nivel regional. Se envió una versión un poco diferente “ajena a la FAO” a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y a un número limitado de otras partes interesadas ajenas a la FAO, principalmente de los gobiernos. Los cuestionarios contenían 10 preguntas y un espacio para las observaciones. Los cuestionarios incluían bien sea preguntas cerradas con una escala de cinco puntos, bien sea preguntas abiertas. Dos de las preguntas, sobre los sectores de actividad prioritarios de la FAO y sobre el apoyo de la Sede, las OR y las OSR, estaban dirigidas solamente a los encuestados de la FAO. Se realizó un análisis cuantitativo de los datos, y las observaciones descriptivas permitieron realizar algunos análisis comparativos cualitativos y contribuyeron a apoyar o explicar algunas de las respuestas recibidas.

4. Estrategia de la comunicación y consulta de las partes interesadas

45. El equipo de evaluación ha mantenido durante todo el proceso de evaluación un estrecho contacto e interacción con los destinatarios finales de las recomendaciones de la evaluación (el personal de la Sede y las oficinas regionales y los directores encargados de determinar y supervisar la estrategia de la Programación por países, y los equipos subregionales y nacionales de la FAO). Se han celebrado consultas periódicas con estas partes interesadas para obtener sus observaciones acerca de los resultados de las diferentes fases de la evaluación.

46. En particular, el equipo de evaluación se mantuvo en estrecho contacto con el Subgrupo de Trabajo Interdepartamental sobre el MNPMP del Departamento de Cooperación Técnica y con la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP), con el fin de mantenerse al corriente de las últimas novedades en materia de planificación para el MNPMP durante el período de realización de la evaluación, así como para mantener a los miembros del Grupo de Trabajo y la OSP informados de la evolución de los resultados y las conclusiones del equipo de evaluación.

47. Se organizó un minitaller en cada región con un subconjunto de FAOR de la región. Se celebraron dos importantes talleres de partes interesadas en Roma en mayo y julio de 2010 con el fin de a) examinar los resultados de las visitas sobre el terreno y los resultados del equipo, así como sus conclusiones preliminares, y b) recibir las observaciones sobre el informe de evaluación completo antes de que pase a la última fase de finalización. En el segundo taller participaron varios representantes de la FAO y los jefes de las oficinas descentralizadas invitados a Roma para presentar el punto de vista desde el terreno.

IV. Principales resultados de los estudios documentales y las misiones regionales

48. Además de extensas entrevistas con el personal de la sede de la FAO y el análisis de la información documental pertinente, en la evaluación se han utilizado, para su análisis, cuatro fuentes principales de información: a) una evaluación documental de todos los documentos del MNPMP que se habían finalizado hasta diciembre de 2009, b) una metasíntesis de las evaluaciones que contiene información pertinente a la Programación por países, c) un cuestionario enviado a todos los FAOR y los coordinadores residentes de la Naciones Unidas, y a una muestra de otras partes interesadas, y d) el material recabado durante 10 semanas de visitas sobre el terreno, que incluía amplias entrevistas con personal de la FAO, el gobierno, los donantes y otras partes interesadas en las sedes de las cinco oficinas regionales de la FAO, nueve oficinas subregionales, y 15 oficinas en los países.

49. Los estudios y las actividades sobre el terreno se recogen con cierto detalle en los anexos 2-5. En la sección III.3, *supra*, se expone una breve descripción de la metodología utilizada en cada caso. A continuación figura un breve resumen destacando algunas de las principales conclusiones de cada una de estas actividades.

1. Examen de los documentos del MNPMP finalizados en el período 2005-09: enseñanzas fundamentales

50. Los 66 MNPMP examinados para este estudio variaron en gran medida en cuanto a su complejidad y longitud, que osciló entre 7 y 61 páginas. Los documentos fueron calificados en función de su calidad global conforme a un amplio conjunto de criterios, y fueron clasificados en tres grupos: de alta, media y baja calidad. Los MNPMP de calidad superior se distinguieron por haber respaldado las áreas prioritarias identificadas mediante diagnósticos válidos del país y, en particular, por la aplicación de marcos conceptuales.

51. Se elaboró una tipología de los doce mejores MNPMP clasificados de “alta calidad” con arreglo a la clasificación general de la calidad. Los detalles de este análisis se muestran en el Anexo 2. Los MNPMP de calidad superior recibieron en general puntuaciones elevadas en relación con todas las preguntas. Cabe señalar en particular tres elementos que ofrecen enseñanzas útiles para mejorar la calidad de los MNPMP:

- *La armonización con las prioridades de desarrollo nacionales*: para lograr unos MNPMP de calidad y bien centrados es esencial que las prioridades estén firmemente radicadas en planes o marcos nacionales existentes y bien establecidos. Ello depende en gran medida de la calidad y exactitud de los diagnósticos nacionales ya desde el momento de inicio de la preparación del MNPMP. Para asegurar una estrategia nacional orientada en función de los resultados, la preocupación principal debe ser la de armonizar el MNPMP con los objetivos de desarrollo del país, incluidos los objetivos sectoriales y temáticos. Es necesario también que los MNPMP estén sólidamente radicados en las estrategias nacionales y aborden las limitaciones que afectan al desarrollo.
- *Sectores de actividad acordados con el gobierno*: los MNPMP de alta calidad impiden la dispersión excesiva en demasiados subsectores. Por consiguiente, la formulación de la estrategia debería centrarse en unas pocas áreas prioritarias bien definidas, basadas en diagnósticos precisos, con el fin de lograr una mayor eficacia de desarrollo.
- *Prioridades de los asociados e identificación de los mismos*: la coordinación con otros asociados para el desarrollo es un elemento importante de los MNPMP, aunque la calidad de la

coordinación varía entre los países. La realización de consultas adecuadas con las partes interesadas nacionales y locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como con los asociados internacionales, entraña una importancia decisiva para la preparación de los MNPMP con el fin de asegurar la propiedad, la sostenibilidad y el éxito final. Estos elementos deberían complementar el proceso de planificación nacional del desarrollo, tales como los DELP.

2. Metasíntesis de evaluaciones anteriores: Resumen de las conclusiones y recomendaciones

52. Como se ha indicado antes, el examen abarcó evaluaciones de nueve países, dos evaluaciones temáticas subregionales, y la evaluación de la descentralización realizada en 2004. El examen reveló que en muchos países, la coordinación entre las actividades de ámbito nacional y los proyectos/programas regionales y mundiales era deficiente. Deberían aprovecharse mejor las misiones técnicas de la sede, y las oficinas regionales y subregionales de la FAO. Es necesario mejorar la aportación de conocimientos técnicos de la FAO en los procesos de programación nacional para aumentar su pertinencia para las cuestiones que se abordan. Cuando se han podido poner a disposición de los países, se ha observado que los conocimientos técnicos de las OR/OSR para respaldar la formulación de los MNPMP son importantes. Se ha comprobado que en todas las regiones era esencial la labor normativa en relación con los problemas comunes de distintos grupos de países y ofrecía un interés particular para los países de ingresos medios. Habida cuenta de la demanda creciente de trabajos preliminares, es necesario que la FAO ponga a disposición de los interesados personal técnico de las OR/OSR que pueda ofrecer una perspectiva estratégica general de su subsector o sector y reconocer cuándo es preciso recurrir a disciplinas técnicas más especializadas.

53. Las relaciones institucionales entre la Sede y las oficinas descentralizadas de la FAO no fueron óptimas debido al desigual peso concedido a las necesidades de los países y las regiones, por una parte, y a las estructuras administrativas y los programas técnicos de la Organización, por otra.

54. Los FAOR, que son la “cara” de la FAO, tienen también una función fundamental que desempeñar en la promoción, y son la figura fundamental en la determinación de la eficacia de la FAO a nivel nacional. De ahí la necesidad de encontrar la persona adecuada con la formación, experiencia y capacidad necesarias para desempeñar esta función. La autoridad delegada, la responsabilidad y los recursos de que disponen los FAOR siguen siendo todavía gravemente insuficientes, lo que obstaculiza su capacidad para elaborar y administrar un programa nacional coherente, problema que se ha agravado con la descentralización de la autoridad de adopción de decisiones en la mayoría de los donantes. Además, no obstante la importancia decisiva de los FAOR para los programas nacionales, se plantea el problema del prolongado intervalo (de 6 meses a 1 año) que transcurre para la sucesión de los FAOR, ya que pone en peligro el proceso de programación de los países.

55. Podrían diferenciarse los niveles de autoridad de las oficinas de los FAOR (es decir, incrementarlos según proceda), en función de los niveles de capacidad del personal y la infraestructura y de las necesidades del país. Deberían fortalecerse las funciones y responsabilidades de los FAOR, dado que constituyen el motor principal de la programación por países: un FAOR competente puede aprovechar las fuentes de expertos especializados de que dispone la FAO y debería disponer de la capacidad directiva y visión necesarias para llevar a cabo las actividades de la FAO en el país. El FAOR debería desempeñar una función central en canalizar el apoyo técnico al país, y debería poder aprobar todas las misiones técnicas de la FAO destinadas al país.

56. Es sumamente importante contar con un marco establecido en que se aclaren las prioridades de la FAO para orientar la asistencia a los países. En su ausencia, la asistencia de la FAO se limita por lo general a una serie de intervenciones independientes y oportunistas. Las oficinas de la FAO en los países

deberían establecer las prioridades en un número más restringido de sectores técnicos. El MNPMP no debería incluir pequeñas intervenciones aisladas.

57. El contexto y la pertinencia de las actividades de programación nacional, incluido el MNPMP, dependen de su relación con los marcos de planificación nacionales. Los esfuerzos de la FAO para armonizar su programación por países con las prioridades nacionales han sido en general satisfactorios. Si bien se ha observado que algunas intervenciones de la FAO estaban impulsadas por los donantes, en la mayoría de los casos las actividades de la FAO en los países reflejaban las prioridades de los gobiernos, contribuían a los resultados del MANUD y eran pertinentes a uno o varios de los ODM.

58. Aunque en general se consideró que el análisis y la identificación de las asociaciones constituían un aspecto importante, los datos relativos a su aplicación efectiva eran mixtos. Deberían crearse asociaciones en torno a las cuestiones fundamentales de la competencia técnica de la FAO y fomentarse activamente tal creación a través de una fuerte labor promotora del FAOR. La movilización de recursos estaba estrechamente relacionada con la cuestión de la creación de asociaciones y, dada la reducida magnitud de la mayoría de las intervenciones de la FAO, era necesario recurrir a asociaciones de financiación y ejecución para alcanzar una masa crítica suficiente. Las consultas con los donantes deberían celebrarse en una fase temprana de la planificación nacional.

59. **Emergencias:** A finales de 2005, la FAO elaboró el “Plan de acción para emergencias”, un instrumento de planificación en el que se describía la forma en que se podría institucionalizar mejor la función de la FAO, fortalecer las asociaciones y adoptar respuestas más eficaces en las situaciones de emergencia. En los casos en que se ha ensayado en África, se ha observado que ayuda a aclarar el enfoque de la FAO respecto de la asistencia de emergencia y rehabilitación. El hecho de considerar los planes de acción en los países como el componente de emergencia y recuperación del MNPMP ofrece la oportunidad de articular las actividades de transición (de la emergencia al desarrollo). No obstante, no se encontraron indicaciones sobre cómo relacionar el plan de acción con el MNPMP y en qué forma debería vincularse con otros procesos de planificación pertinentes como el MANUD. Los planes de acción nacionales deben ser “contextuales” debido a que la FAO desarrolla sus actividades en diferentes situaciones a través de diversas asociaciones y asumiendo perfiles variados.

60. La movilización de recursos para emergencias a nivel nacional depende de una fuerte participación en el procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas y la capacidad de la FAO de diseñar proyectos que integren la dimensión “de la recuperación al desarrollo”. Las evaluaciones sugieren que, en la medida de lo posible, la movilización de recursos para emergencias y para el desarrollo deberían unificarse y coordinarse.

3. Principales conclusiones de la encuesta

61. Los 103 encuestados, 59 de los cuales eran representantes de la FAO encargados de la preparación del MNPMP, proporcionan una imagen positiva del proceso de formulación y los posibles efectos del MNPMP. Los datos proporcionados por los coordinadores residentes y los funcionarios del gobierno fueron también en general positivos, aunque debido al reducido número de respuestas resulta difícil deducir indicaciones generales acerca de estas partes interesadas.

62. Como era de esperar, el MNPMP es en general el único instrumento de programación de la FAO por países utilizado por los FAOR, y el 73 % de los encuestados disponía de unos MNPMP completos o bastante avanzados en sus respectivos países. El 80 % de los encuestados consideró que el documento estaba armonizado con las ventajas comparativas de la FAO y con las áreas prioritarias en que se detectan las necesidades en sus respectivas subregiones y regiones. Los encuestados de América Latina, en particular, consideraron que habían logrado armonizar sus MNPMP con las estrategias subregionales y regionales. Casi la totalidad (el 95 %) de los funcionarios gubernamentales que respondieron a los

cuestionarios consideraron que la consulta con el gobierno había sido eficaz, y había dado lugar a la inclusión de las prioridades gubernamentales en los MNPMP.

63. El 93 % de los encuestados de la FAO indican que la preparación del MNPMP se ha llevado a cabo teniendo en cuenta el MANUD, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros marcos o acuerdos mundiales pertinentes. No obstante, sólo poco más del 50 % consideró que los esfuerzos de planificación de la FAO por países habían aportado una contribución importante al MANUD (u otro documento de coordinación de las Naciones Unidas), e incluso un menor número (el 20 %) de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas consideró que era éste el caso.

64. En general, el MNPMP es igualmente comparable a otros instrumentos de programación conocidos por los encuestados. Aunque todavía es demasiado temprano para obtener resultados de la ejecución del MNPMP, el 90 % de los encuestados de la FAO y el 74 % de los encuestados de los gobiernos consideran que está repercutiendo positivamente en la política y el diálogo técnico con el gobierno y podría repercutir en la movilización de recursos.

65. Los países que solicitaron apoyo de la Sede o las oficinas regionales y subregionales, por lo general consideraron el apoyo en cuestión satisfactorio (el 90 % en el caso de las OR/SOR y el 73 % en el caso de la Sede). Se percibieron mayores deficiencias a nivel de autorizaciones técnicas de las divisiones de la Sede, que a veces hacen retrasar la formulación del MNPMP.

66. El 93 % de los encuestados de la FAO, así como el 71 % de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas y el 95 % de los encuestados de los gobiernos reconoció la conveniencia de incluir las operaciones de emergencia previsible en el MNPMP en el futuro.

4. Países y misiones regionales: principales observaciones y cuestiones

67. Esta sección se basa en el material recabado durante las diez semanas de visitas realizadas entre mediados de febrero y finales de abril de 2010 a las oficinas regionales, subregionales y nacionales de la FAO. Se tienen en cuenta las numerosas entrevistas realizadas con funcionarios gubernamentales superiores, representantes de la FAO y sus colegas de oficina, colegas de organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y los bancos regionales, y en ocasiones, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En el Anexo 5 se incluye un resumen de los informes regionales, que constituyen la descripción completa de las principales observaciones y desafíos de las misiones regionales.

68. Una primera y fundamental observación es el amplio reconocimiento y aprecio existente entre los gobiernos y los funcionarios de la FAO respecto del valor de un proceso de programación por países, en que las oficinas en los países, después de un comienzo lento, han dedicado considerable tiempo y creatividad en los últimos años. Este reconocimiento se extiende también a la necesidad de adoptar un proceso análogo a nivel regional y mundial. El proceso ha comprendido en general tres elementos fundamentales: 1) el apoyo de la FAO para la preparación de un plan o estrategia nacional para el sector rural en los casos en que se necesitaba tal apoyo; 2) ello proporcionaba la base para el diálogo destinado a establecer las prioridades y los resultados que habían de incluirse en el MNPMP, que a su vez 3) permitía la formulación de un plan de trabajo que proporcionaba un resumen detallado de los productos, actividades y recursos que había de proporcionar la FAO. Hubo amplio acuerdo en que la Programación por países había determinado un mayor grado de coherencia y previsibilidad, involucrando de hecho a una amplia gama de asociados y ayudando a la FAO a colaborar con ministerios sectoriales distintos del Ministerio de Agricultura en muchos países.

69. En segundo lugar, este proceso, similar en muchos aspectos al adoptado por otros organismos de las Naciones Unidas a nivel nacional y regional, ha contribuido a asegurar un alto grado de asunción de responsabilidad por parte de los gobiernos, si bien muchos de los entrevistados consideraron que las

directrices se habían demostrado vagas y habían dado lugar a incertidumbres, con los consiguientes problemas de calidad y enfoques de mera enumeración de las prioridades. Hay una serie de buenos ejemplos de actividades de programación de la FAO y de MNPMP, pero su proceso de formulación ha resultado a menudo excesivamente complejo y prolongado. Se formularon peticiones frecuentes de directrices claras, procesos sujetos a un calendario relacionado con los ciclos de planificación nacionales, y un documento de MNPMP más breve, ajustado de manera más realista a la escasez muy real de recursos humanos y financieros de la estructura de las oficinas exteriores de la FAO. El costo es un problema. Los efectos siguen siendo poco claros, en el sentido de que la introducción muy gradual del MNPMP en todas las oficinas de la FAO en los países se ha traducido en una falta de ejemplos significativos de efectos en los programas y en la realización de las actividades de la FAO hasta la fecha. Ninguno de los MNPMP que se han acordado y aprobado permite realizar una cuidadosa evaluación de los efectos desde el momento de su aprobación.

70. La atención creciente prestada a la iniciativa Unidos en la acción y al MANUD así como la petición de los gobiernos de adoptar enfoques de programación más modernos y sectoriales se han beneficiado de una participación cada vez mayor de las oficinas la FAO en los países. El MNPMP está resultando una aportación útil en estos diálogos generales, aunque los costos de transacción son altos, y las limitaciones de personal imponen graves restricciones en la participación plena y constructiva de la FAO en los trabajos necesarios, que son actividades que absorben mucho tiempo. De hecho, tales restricciones pueden a veces poner en duda la credibilidad de la FAO como líder intelectual y como asociado en los trabajos coordinados del sector.

71. La redacción actual del MNPMP generalmente requiere el uso sistemático de consultores y funcionarios regionales/subregionales y es muy a menudo externos a la oficina de la FAO. Esto debe plantear la cuestión de si el personal contratado en las oficinas de la FAO en los países dispone del tiempo, la voluntad o, a veces, la capacidad de elaborar tal documento. Si los FAOR no son capaces de articular una breve visión estratégica de lo que ellos, sus colegas y sus asociados consideran que son prioridades para la FAO en su país de asignación, tal vez no sea particularmente conveniente encargarlo a externos.

72. Se expresó en repetidas ocasiones la incertidumbre respecto de la disponibilidad de recursos para formular en detalle y ejecutar sucesivamente los programas, dando lugar a un problema de credibilidad para la oficina en el país. Si la FAO no logra asignar los recursos básicos necesarios tras un proceso de programación relativamente complejo, ello menoscaba la validez del MNPMP a los ojos de los gobiernos y los donantes potenciales, cuando otros instrumentos de programación de los organismos y el MANUD también compiten para la obtención de financiación.

73. Otro sector de preocupación era el hecho, mencionado por muchos FAOR, de que una parte de los programas y los proyectos ejecutados a nivel nacional eran concebidos como actividades técnicas o regionales en la Sede y sucesivamente realizados sin consultar con los gobiernos o las oficinas de la FAO en los países. Esto les ponía a menudo en una situación desagradable, y que era además contraria a la noción de programación estratégica de las actividades de la FAO a nivel nacional. La opinión consensuada era que el MNPMP debería constituir el canal a través del cual se programaran todas las actividades de proyectos y las funciones normativas de la FAO en los países.

74. Las actividades de emergencia, muy activamente promovidas por la FAO en los últimos años, constituyen ahora una parte importante de los programas de la FAO en los países, pero son actividades que se administran directamente desde la Sede de la FAO. Esto plantea una serie de cuestiones institucionales relacionadas con el compromiso de la Organización respecto de la descentralización y que aseguran la eficacia de su red de oficinas en los países. Los principios de la responsabilidad del FAOR ante los gobiernos para todas las actividades emprendidas en el país en el marco del programa, y asegurar que el programa para el país incorpore la totalidad de las actividades del programa de la FAO en ese país de manera integrada, son fundamentales para el futuro de los programas de campo de la FAO.

75. En consecuencia, en las misiones sobre el terreno, se expresó muy firmemente la opinión de que los elementos de desarrollo a más largo plazo (prevención, mitigación, transición, rehabilitación) de los programas de emergencia de la FAO deberían incorporarse siempre que fuera posible en los MNPMP, y encomendarse su gestión al FAOR y al equipo de la oficina correspondiente. Se expresaron opiniones análogas respecto de los programas nacionales de seguridad alimentaria y su relación con las oficinas en los países y el MNPMP.

76. La naturaleza de la movilización de recursos está cambiando profundamente en el contexto de las Declaraciones de París y de Accra, y de la descentralización de la adopción de decisiones de los donantes bilaterales a nivel nacional. Si bien muchas de las oficinas en las distintas regiones han logrado movilizar recursos para los programas respaldados por la FAO, la movilización de recursos sigue siendo objeto de considerable preocupación para los FAOR, muchos de los cuales carecen de experiencia y del sentido de la propia habilitación en este ámbito. Será necesario impartir capacitación y apoyo de la Sede pero, entretanto, sea los FAOR que los donantes consideran el MNPMP un instrumento potencialmente valioso para el diálogo con los asociados sobre la movilización de recursos.

77. Por último, se recibieron muchas peticiones de los gobiernos y los FAOR de que se cambiara el nombre del “MNPMP”, por considerarlo en general poco manejable e incómodo. Se necesita un nombre más corto y más práctico.

5. Ocho tendencias importantes que emergen de la labor de investigación

78. Estas fuentes de información múltiples y variadas que se han resumido anteriormente han sido muy útiles y han proporcionado una variedad de opiniones, puntos de vista y recomendaciones. Pese a la rica variedad de la información y a las diferentes y a veces contrastantes opiniones y perspectivas que se han presentado a nuestra atención, creemos que para cada una de las principales cuestiones que hemos analizado, hemos podido identificar la opinión dominante mantenida colectivamente en la Organización. El principal objetivo de la labor realizada por el equipo de evaluación ha sido elaborar, sobre la base de la considerable labor y reflexión emprendida en el ámbito de la FAO en el último año, una visión general de los objetivos, la naturaleza y los procesos relacionados con la Programación de la FAO por países. Nuestro cometido y valor añadido consiste, en gran parte, en desempeñar la función de “intermediario imparcial”, introduciendo una visión exterior posiblemente equilibrada de las cuestiones complejas que están relacionadas con la Programación por países, en una FAO que actualmente se encuentra en medio de la reforma.

79. El examen que se presenta en este informe sobre la Programación de la FAO por países y las recomendaciones que derivan del mismo están permitidos por siete elementos o tendencias fundamentales que se hicieron evidentes en las numerosas entrevistas que la misión mantuvo con de las principales partes interesadas de la FAO en la Sede y en los países. Estos elementos definen el contexto especial en que debe realizarse el análisis de la Programación por países y representan las condiciones a las que deberán adaptarse con el tiempo las actividades de programación por países.

a) **Mayor coordinación en el ámbito de las Naciones Unidas:** la reforma de las Naciones Unidas está avanzando a un ritmo acelerado, obligando a los organismos especializados a adaptarse a este proceso. Los órganos rectores de la FAO han tomado la decisión de que la Organización participe plenamente en el nuevo entorno, y los resultados de nuestro trabajo sobre el terreno sugieren que ha sido razonablemente eficaz al respecto. En el último decenio, la FAO ha trabajado en el doble entorno de la iniciativa Unidos en la acción y los marcos del MANUD, que presentan requisitos diferentes en cuanto a la participación y la convergencia. El escenario futuro es incierto, un tema que examinamos más detalladamente en otra sección del informe, y la FAO deberá observar cómo evoluciona, y ajustarse consecuentemente. El equipo de evaluación considera que, si bien la velocidad y las características específicas del proceso presentan un cierto grado de incertidumbre y resultan posibles

diferentes escenarios, es probable que el enfoque del MANUD domine cada vez más el panorama de las Naciones Unidas. La FAO tiene que tomar en consideración este “escenario más probable” y estar preparada para participar activamente en el proceso, adaptando sus propios procesos de programación por países a este contexto.

- b) **La fuente de financiación cambia de los donantes a los propios países:** la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra, así como otras declaraciones internacionales de alto nivel han impulsado un nuevo entorno de la AOD que se está desarrollando lentamente y ha afectado en medida considerable a la forma de llevar a cabo la cooperación bilateral a nivel nacional. Un número creciente de donantes bilaterales están canalizando una parte sustancial de su contribución al desarrollo a través del apoyo presupuestario directo y/o mecanismos de financiación sectorial. Quiere decir que los países beneficiarios reciben los fondos y deben decidir su asignación, asumiendo la responsabilidad de la ejecución de los proyectos y las actividades. Además, varios donantes expresaron la esperanza de que los organismos de las Naciones Unidas renuncien progresivamente a la ejecución directa de los proyectos (“Unidades de ejecución de proyectos paralelas”) y a un nivel superior de actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Una consecuencia directa de este nuevo entorno de la AOD es que la principal fuente de fondos disponibles serán cada vez más los propios gobiernos nacionales, una observación que incrementa enormemente la importancia y el valor de la programación por países como elemento principal de la movilización de recursos. Ciertamente, la aplicación de los principios de la Declaración de París no es rápida, y pueden transcurrir muchos años antes de que se complete la transformación. No obstante, se trata de un importante factor contextual a la hora de considerar la Programación de la FAO por países en el futuro.
- c) **Mayor disponibilidad de fondos = necesidad de fortalecer la capacidad de los países:** en el último decenio, hasta que la actual crisis económica dejó sentir sus efectos en 2009, los fondos de la AOD habían aumentado muy considerablemente, especialmente por lo que respecta a los países menos adelantados y en respuesta a situaciones de emergencia. Esto indica que se ha podido disponer de más recursos para las actividades de desarrollo durante los últimos años y que es probable que esta tendencia vuelva a manifestarse una vez que el mundo se recupere de la crisis económica actual. En este escenario de abundantes recursos y de las directrices de la Declaración de París, la falta de una sólida visión estratégica de las prioridades del desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria, así como una situación de insuficiente capacidad de realización en el sector público de los países en desarrollo, pueden constituir los principales factores que limitan el desarrollo. Ayudar a los países a fortalecer sus capacidades institucionales, conforme a la filosofía de la Declaración de París, debería ser un objetivo importante de la cooperación internacional y en consecuencia un importante sector de interés para la FAO.
- d) **Mayor atención a la agricultura:** desde la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, y en parte gracias a ella, la seguridad alimentaria ha sido reconocida progresivamente como uno de los principales problemas mundiales de nuestro tiempo. La seguridad alimentaria se reconoce ahora como un derecho humano básico que necesita una acción mundial concertada. La FAO ha desempeñado una importante función en este proceso. Además, la crisis originada por el brusco aumento de los precios de los alimentos en 2008 produjo un importante efecto negativo a corto plazo en la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria. Planteó también la cuestión a largo plazo de la necesidad de asegurar un aumento de la producción de alimentos a nivel mundial. Este redescubrimiento de la agricultura y su importancia para el desarrollo y para resolver el problema a largo plazo de la inseguridad alimentaria mundial crea un nuevo entorno y enormes oportunidades para los proyectos de inversión y las actividades de cooperación técnica en la agricultura. Este es el mandato de la FAO.
- e) **Necesidad de instrumentos normalizados:** como consecuencia de la reforma de la FAO, la Programación por países ha pasado a constituir una parte central de los nuevos sistemas generales de programación y de gestión basada en los resultados. En consecuencia, los procesos institucionales y la

calidad del producto tienen que alcanzar un alto nivel de normalización en los instrumentos analíticos que se utilizan, en la calidad de los procesos institucionales y en la importancia de los resultados finales. El principal desafío es definir determinadas normas y procedimientos que, manteniendo la flexibilidad necesaria, contribuyen al desarrollo de los procesos de programación por países que son útiles para la elaboración de marcos estratégicos, cumplen normas estrictas de calidad y son pertinentes y coherentes con el sistema de programación general de la FAO. Además, uno de los principales desafíos con que se enfrenta actualmente la FAO es el de establecer un sistema eficaz de programación y rendición de cuentas para toda la Organización. La Programación por países es un elemento importante de este esfuerzo general, pero sus requisitos y características de aplicación particulares deben subordinarse a los requisitos y las necesidades generales del sistema de toda la Organización.

- f) **Renuncia a la ejecución de proyectos:** los Estados Miembros, a través de su participación en los órganos rectores de la FAO y también en su calidad de donantes bilaterales o beneficiarios de la asistencia, han expresado la opinión de que la FAO en su función como organismo especializado de las Naciones Unidas para el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria debe centrar su labor en la prestación de asistencia técnica de alto nivel, la creación de capacidad y el asesoramiento sobre políticas, renunciando a la ejecución de proyectos. Si bien esta recomendación debe tener en cuenta las limitaciones institucionales de algunos países menos adelantados que tal vez carecen todavía de la capacidad para hacerse cargo de la ejecución directa de sus proyectos de desarrollo, implica que los organismos de las Naciones Unidas deben adaptar su trabajo para contribuir a la aplicación progresiva de esta filosofía del desarrollo. Esta nueva orientación tiene importantes consecuencias para el presupuesto del programa de campo de la FAO, ya que la cuantía de las contribuciones voluntarias necesarias para la labor de asesoramiento es de varios órdenes de magnitud inferiores al de la ejecución del proyecto.
- g) **Flexibilidad para las distintas circunstancias:** un último elemento que deseamos destacar es obvio: los países son muy diferentes, en cuanto a la cultura, las instituciones, la estructura económica, la relación con los donantes bilaterales y el sistema de las Naciones Unidas y muchas otras características. La combinación de todos estos factores determina que cada país es un caso especial. Estas diferencias entre países indican, además, que existen diferencias considerables entre las regiones. En consecuencia, el proceso de programación por países debe ser suficientemente flexible para permitir las adaptaciones necesarias a las circunstancias y condiciones específicas de cada país y región.
- h) **Efectos de la reforma de la FAO en general y de la descentralización en particular en el desarrollo de los recursos humanos:** como parte de su actual reforma, la FAO está emprendiendo un importante proceso ulterior de descentralización, cuya aplicación requiere un esfuerzo considerable de desarrollo de recursos humanos, incluidos los importantes cambios en la cultura institucional y las responsabilidades de las distintas unidades. En este contexto, la FAO debe tener en cuenta también la necesidad de fortalecer la capacidad del personal en materia de planificación, programación, movilización de recursos y otras aptitudes en todos los niveles de la estructura descentralizada.

V. Cuestiones fundamentales: análisis y recomendaciones

80. En este capítulo se resumen las opiniones y perspectivas del equipo de evaluación sobre ocho cuestiones, a nuestro parecer los más importantes y controvertidos en la Programación por países. Estas cuestiones se han analizado en detalle sobre la base de las fuentes de información que tuvimos a nuestra disposición. Hemos identificado las dificultades especiales, caracterizado los dilemas más destacados y derivado diversas opciones sobre posibles formas de superar estos dilemas. Sobre la base de nuestro análisis, hemos identificado una posible vía para cada uno de las ocho cuestiones, que consideramos un enfoque de “práctica mejor”.

81. El capítulo incluye una serie de recomendaciones respecto de las medidas que la FAO podría adoptar para aplicar eficazmente la Programación por países. Consideramos, no obstante, que se requiere una cierta cautela. Estas recomendaciones se formulan en un contexto altamente incierto, no sólo por lo que respecta a la FAO según se va consolidando el proceso de reforma, sino también en el sistema de la Naciones Unidas y en la comunidad de cooperación internacional. Las recomendaciones que formulamos se basan en la forma en que prevemos irán desplegándose estos escenarios. Si se despliegan de manera diferente, deberemos ajustar quizás nuestras recomendaciones.

82. El equipo de evaluación desearía sugerir también que, al responder a las recomendaciones de este informe, debería tenerse en cuenta que el texto breve (en el recuadro) de las distintas recomendaciones no es un texto autónomo: deberá procurarse tener plenamente en cuenta el texto explicativo que figura antes y después de las recomendaciones efectivas de la sección V, ya que contiene gran número de especificaciones y aclaraciones que son esenciales para comprender el significado pleno de las propias recomendaciones.

1. Programación de la FAO por países: procesos y componentes principales

83. La Programación de la FAO por países es un proceso institucional técnicamente complejo y políticamente sensible. En el contexto de la reforma de la FAO y las actividades de programación y planificación generales en evolución, debe desempeñar una serie de funciones relacionadas entre sí. Las tres más importantes son: a) establecer un diálogo con el país (gobierno) que dé lugar a un programa más estratégico, centrado, estructurado y eficaz de asistencia de la FAO al país, b) proporcionar una visión, información y nuevas perspectivas sobre las prioridades y los problemas que se plantean en los Estados Miembros, que es necesario tener en cuenta al determinar los objetivos estratégicos, los ámbitos prioritarios de repercusión y los resultados de la Organización para la institución en su conjunto, y c) proporcionar un marco para la asignación de recursos destinados a las actividades en los países, incluidos los recursos extrapresupuestarios.

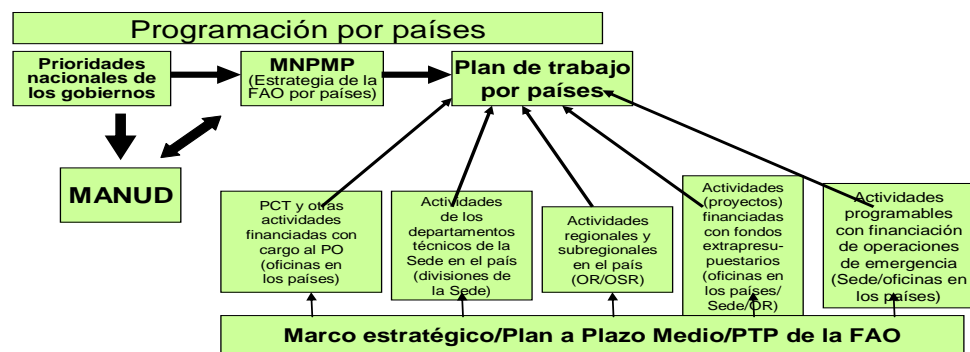
84. El proceso completo de la Programación nacional de la FAO es un proceso continuo de actividades que comienza con la identificación de las principales cuestiones, problemas y áreas prioritarias para el desarrollo agrícola del país y termina con un plan de trabajo de la FAO para el país, que contiene proyectos y actividades con sus insumos, productos y presupuestos. No obstante, la observación de las actividades de la Programación por países realizada por el equipo en los últimos cuatro años indica que en el ámbito de ese proceso continuo hay tres fases importantes que tienen una identidad propia, cada una de las cuales requiere ser consolidada en un documento aparte:

- a) el propio marco estratégico nacional del gobierno en el que se indican la visión del país y las principales cuestiones prioritarias y áreas de trabajo

- b) un marco estratégico nacional de la FAO (el MNPMP) en el que se indican las áreas prioritarias en que la FAO ha acordado con el gobierno concentrar su trabajo durante un ciclo de planificación;
- c) El plan de trabajo de la FAO en el país

85. En la figura 2 se presentan estos tres componentes y la forma en que se relacionan entre sí.

Figura 2: Componentes de la Programación de la FAO por países



86. Se expone a continuación una descripción más detallada de lo que cada una de estas tres fases principales debe incluir:

- a) *Las prioridades nacionales, o el marco estratégico del gobierno:* un buen diagnóstico de las cuestiones, los problemas, las oportunidades y amenazas con que se enfrenta el país en el sector agrícola y una definición clara de las principales áreas prioritarias en que el gobierno desea concentrar sus intervenciones públicas. En la mayoría de los casos, la elaboración de esta fase corre a cargo de cada país como parte de sus procesos normales de planificación y programación nacionales. Además, el proceso tendrá su propio calendario asociado al ciclo de planificación que haya adoptado el país, generalmente entre cuatro y cinco años y/o el ciclo en que un nuevo gobierno asume el cargo.
- b) *El MNPMP, o el marco de programación de la FAO por países:* la elaboración de un “marco estratégico” en el que la FAO conjuntamente con el gobierno (y otros asociados según proceda) determina los principales sectores en que la FAO centrará su labor y los posibles resultados que se tratará de obtener durante el ciclo de planificación. Dicha determinación deberá ser documentada por: a) El Marco estratégico y el Plan a plazo medio (resultados de la Organización) de la FAO, b) las ventajas comparativas de la FAO y c) la capacidad operativa efectiva de la

FAO. Esta fase se define en las Directrices para los MNPMP de 2006 como el objeto principal del MNPMP.

- c) *Plan de trabajo de la FAO por países*: la elaboración de un “plan de trabajo” que describa todas las actividades de proyectos y de cooperación técnica que ejecutará la FAO sola o en cooperación con otros organismos y organizaciones durante los dos años del PTP mundial. En el Plan de trabajo por países deberían describirse los objetivos, recursos, insumos y productos de cada uno de estos proyectos y actividades. Además, en el contexto de los nuevos sistemas de la FAO de gestión basada en los resultados deberán indicarse las aportaciones que cada uno de estos proyectos y actividades deberán hacer a los resultados de las unidades a nivel nacional, de OSR, de OR y de la Sede, y en última instancia a los resultados globales de la Organización.

87. Es importante subrayar que estos tres subprocesos principales del proceso de programación por países están vinculados entre sí por otras actividades que son de carácter preparatorio y que normalmente incluirán una cantidad considerable de diálogo entre la FAO, el gobierno, los donantes y otras partes interesadas. Por ejemplo, el MNPMP, a través de una serie de fases intermedias (incluido el examen de otros elementos de la estructura de programación), llevará a determinar los resultados de las unidades, elaborar documentos de proyectos y emprender actividades relacionadas con la movilización de recursos. Los resultados de estas actividades permitirán preparar los planes de trabajo para los países y constituirán los elementos básicos de los mismos.

88. Es evidente que la primera fase de este proceso puede ser bastante compleja y lenta, y que se necesitarán considerables recursos humanos y financieros para poder completarlo de manera satisfactoria. Debe quedar claro también que la responsabilidad de esta primera fase incumbe al gobierno, a la que la FAO podrá contribuir aportando su cooperación técnica si es necesario (este aspecto se examina más adelante en la sección V.4).

89. La responsabilidad de las fases segunda y tercera incumbe principalmente a la FAO y debe considerarse como una parte central de su nuevo proceso de programación para toda la Organización. Es importante subrayar que si se completa satisfactoriamente la primera fase y el gobierno ha establecido un marco estratégico claro y bien argumentado y ha identificado y seleccionado las cuestiones prioritarias y los sectores de intervención, debería ser relativamente fácil elaborar los otros dos componentes y lograr que el MNPMP sea un documento breve y concreto.

RECOMENDACIÓN 1: Una vez identificados los tres componentes principales de la Programación por países y determinado su naturaleza y contenido, sería conveniente considerar la posible normalización de la denominación de cada componente, especialmente en el caso de la sigla “MNPMP”, respecto de la cual hay un consenso universal de que es difícil de pronunciar y no es muy atractiva. El equipo de evaluación propone las siguientes denominaciones:

1. **Programación por países (PP)** para describir todo el proceso
2. **Prioridades nacionales** para determinar las cuestiones y áreas de trabajo que el **gobierno** ha establecido como sus principales prioridades
3. **Marco de programación por países (MPP)** en sustitución del “MNPMP”
4. **Plan de trabajo por países (PTP)**, para el plan de trabajo bienal (sin cambios en este caso)

2. Encuadramiento de la Programación por países en el sistema institucional de programación y rendición de cuentas de la FAO

90. Tras la EEI, la FAO, junto con sus Estados Miembros, elaboró el Plan inmediato de acción e inició una reforma institucional profunda y de largo alcance que ha cambiado en medida considerable la estructura orgánica, el proceso de programación y las responsabilidades de las diferentes unidades operativas de la Organización. Además, la reforma ha supuesto una colaboración diferente y más estrecha con el sistema de las Naciones Unidas.

91. Dos elementos importantes de la reforma que tienen una influencia directa en las actividades de programación por países son: a) el proceso de descentralización por el que un nivel considerable de autoridad y capacidades de adopción de decisiones, incluso recursos financieros y humanos, se están desplazando a las oficinas regionales y subregionales y en menor medida a las oficinas en los países, y b) la elaboración de un nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO aplicando el enfoque de gestión basada en los resultados. No obstante, es importante señalar que, como se desprende de las numerosas cuestiones con que se enfrenta esta evaluación, los principales elementos de la reforma conforme se definen en el PIA no han resuelto algunos de los principales problemas y cuestiones que son específicos de las oficinas en los países y del proceso de programación por países, aun cuando este proceso se está incorporando ahora en las Directrices relativas a la planificación del trabajo para toda la Organización.

92. El sistema de planificación, programación y rendición de cuentas se encuentra en las fases finales de elaboración bajo la dirección de la Oficina de Estrategia, Planificación y Gestión de Recursos (OSP). Se dispone ya de varios documentos en que se proporcionan los elementos básicos de todo el proceso hasta el nivel subregional. Actualmente se están elaborando los correspondientes al nivel nacional y, como se ha señalado ya, no entrará en funcionamiento sino en 2012. Es un sistema bastante complejo, pero bien estudiado que articula las actividades de programación con las preocupaciones del seguimiento y la rendición de cuentas. Con respecto a este proceso institucional, el equipo de evaluación desearía plantear tres cuestiones.

93. **La primera cuestión** es que parecería que se están elaborando dos procesos institucionales diferentes. Por un parte, se está elaborando el sistema general de programación y rendición de cuentas bajo la dirección del OSP. Como parte de este proceso, se están elaborando las Directrices sobre planificación del trabajo para los países.

94. Por otra parte, se está elaborando un nuevo conjunto de directrices para los MNPMP bajo la dirección de la División de Apoyo a la Elaboración de Políticas y Programas (TCS, ex-TCA). Estos dos procesos están avanzando simultáneamente (y de hecho estaba sucediendo al mismo tiempo que esta evaluación, ¡que tuvo que pronunciarse sobre ambos!).

95. Además, aparte de estos dos procesos más evidentes, hay varios otros en elaboración como parte de la reforma, que tienen también una influencia directa en la programación por países, entre ellos los Planes de acción de emergencia por países, el nuevo “Manual de programas” del TCDM, la nueva estrategia de movilización de recursos, y otros.

96. Hemos sostenido que la Programación por países incluye los tres componentes relacionados entre sí, pero diferentes, que hemos descrito en la sección anterior. El equipo de evaluación considera que es importante mantener y reforzar el concepto de un único proceso integrado de programación por países, y debería determinar la forma en que se elaboran las nuevas directrices relativas a la Programación por países.

97. En consecuencia, sería más lógico elaborar un documento único que contenga una serie de directrices que abarquen todo el proceso de programación por países. Si bien la elaboración de diferentes

secciones de estas directrices podría encomendarse a unidades diferentes, deberían establecerse mecanismos institucionales apropiados para asegurar que el proceso se ajuste al concepto de un único documento de Programación por países que contenga un conjunto coherente de normas y procedimientos.

RECOMENDACIÓN 2: Deberá organizarse el trabajo intenso que están realizando actualmente las distintas unidades para determinar las nuevas directrices relativas a los diferentes componentes de las actividades de programación por países, a fin de asegurar que el resultado constituya un único documento de “Directrices para la programación por países”. Este documento de programación por países debería contener indicaciones claras respecto de: a) la definición y caracterización de la Programación por países como proceso institucional que se encuentra plenamente integrado con el sistema de planificación, programación y rendición de cuentas relativos a toda la Organización, b) la determinación de los tres componentes de la programación (establecimiento de prioridades nacionales, MNPMP, Plan de trabajo por países), especificando la naturaleza y el contenido de cada uno ellos, y los procesos por los que deben elaborarse, y c) la determinación de las relaciones que deben existir entre ellos.

98. Una **segunda cuestión** es la limitada capacidad (en cuanto a recursos humanos y financieros) de las oficinas en los países, las OR y las OSR para asumir las nuevas y considerables responsabilidades previstas en los nuevos procesos de planificación y programación. Hasta que no se logre fortalecer estas capacidades (tal como se recomienda en este informe), deberá procurarse limitar la asignación de toda carga adicional a las oficinas descentralizadas en las primeras fases.

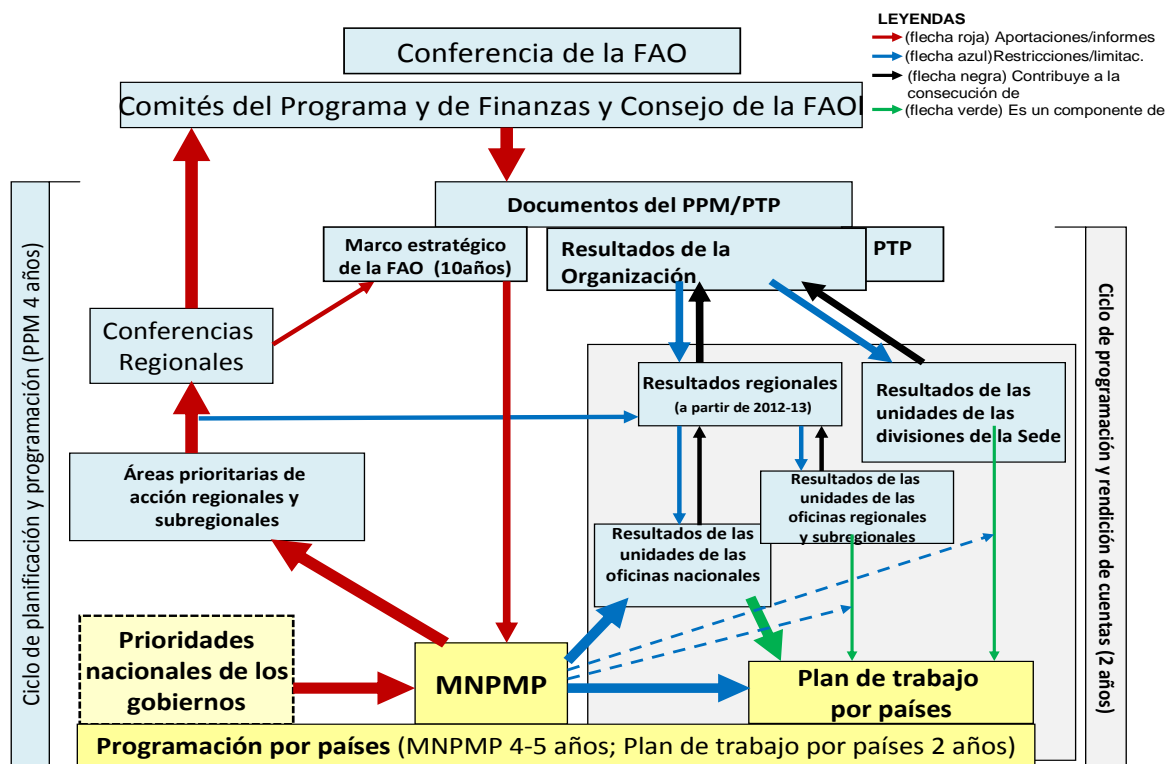
RECOMENDACIÓN 3: Habida cuenta de la situación actual en cuanto a capacidades de la FAO y del contexto interno y externo en evolución, el primer proyecto de Directrices para la programación por países debería tener las tres características siguientes: a) ser ágil con respecto a las demandas específicas de información y detalles, b) permitir la flexibilidad en respuesta a las capacidades existentes y las condiciones particulares a nivel nacional, y c) estimular nuevas ideas y la realización de ensayos. Podría planificarse una nueva versión de las directrices después de un período de, digamos, tres años, una vez que se ha aplicado plenamente el sistema institucional de planificación y programación y se ha adquirido cierta experiencia en la Programación por países.

99. La **tercera cuestión** está relacionada con la necesidad de disponer del nivel más elevado de apoyo institucional para el proceso de programación por países (una necesidad ya indicada en la recomendación de la evaluación de la descentralización – véase la sección II.3.A). El equipo considera que, con el fin de proporcionar el apoyo político necesario a nivel institucional y autoridad en el plano nacional, es importante que todo el documento de las Directrices para la programación por países, incluido el nuevo MNPMP y las secciones relativas a la Planificación del trabajo por países que se están elaborando, deberían recibir una aprobación oficial de los órganos rectores, más probablemente el Comité del Programa o el Consejo. Esto daría a las OR y las oficinas en los países la fuerza necesaria para organizar y llevar a cabo todo el proceso de programación desde la estrategia al plan de trabajo en cada país, de acuerdo con las normas y los procedimientos aprobados a nivel institucional.

RECOMENDACIÓN 4: A fin de conferir la fuerza necesaria a la OR y las oficinas en los distintos países con objeto de organizar y llevar a cabo todo el proceso de programación, desde la estrategia al plan de trabajo en cada país, las Directrices para la programación por países definidas en la Recomendación 2, deberían ser aprobadas y ratificadas por el órgano rector de la FAO apropiado, probablemente el Comité del Programa, o el Consejo. Además, la Administración debería establecer un mecanismo para informar a todo el personal y al representante permanente correspondiente cuando se haya finalizado el MNPMP de cada país. Los MNPMP deberían ponerse a disposición del personal en intranet de la FAO.

100. El nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO comprende procesos complejos y relacionados entre sí. En la figura 3 se presenta un diagrama en el que se intenta ilustrar las complejidades y la naturaleza circular de este sistema. Es importante señalar que a medida que se elabora el sistema, una serie de elementos y relaciones son todavía objeto de debates y ensayos. La figura 3 (y el texto que lo acompaña) representa la forma en que el equipo de evaluación recomienda que debería finalizarse, especialmente en lo que respecta a los aspectos que tienen una influencia directa en la programación por países y su encuadramiento en el sistema general de toda la Organización.

Figura 3: Sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO



101. El nuevo sistema de planificación, programación y rendición de cuentas de la FAO comienza con la visión de la FAO y las tres metas mundiales (que no figuran en el gráfico) que han sido aprobadas por los Estados Miembros en la Conferencia de la FAO. De acuerdo con estas definiciones globales, el proceso de programación consta de dos fases principales: a) definición de un Marco estratégico que incluye los objetivos estratégicos y funcionales, y las funciones básicas, y b) la preparación del Plan a plazo medio cuatrienal y el Programa de trabajo y presupuesto bienal, que definen los resultados de la Organización y los ámbitos prioritarios de repercusión de la FAO. El PPM incluye indicadores de realización y objetivos cuantificados para los resultados de la Organización, mientras que el PTP incluye las necesidades de recursos de todas las fuentes de fondos.

102. Estos resultados de la Organización constituirán las directrices principales para la definición de los resultados de las unidades regionales, subregionales y nacionales. Los resultados regionales reflejan lo que la región en su conjunto desea realizar para contribuir a las realizaciones de las OR. Del mismo modo, los resultados de las unidades de las oficinas en los países representan lo que dichas oficinas están dispuestas y son capaces de realizar para contribuir a los resultados regionales. En este proceso, las regiones no necesitan contribuir a todas las OR, ni los países a todos los resultados regionales. Este proceso de concentración de las prioridades regionales y nacionales debe ser un proceso iterativo, como se muestra mediante la doble flecha en la figura. Las OR constituyen el marco (flecha azul hacia abajo) para los resultados regionales deseados que contribuyan (flecha negra hacia arriba) a su consecución.

103. Esta parte del proceso general puede caracterizarse como el ciclo de “programación y rendición de cuentas”.

104. Este ciclo se complementa y se concluye mediante lo que puede caracterizarse como el ciclo de “planificación y programación” de todo el sistema, que es principalmente un enfoque ascendente basado en tres fases: a) la Programación por países, b) la identificación de las áreas prioritarias subregionales (donde hay una OSR funcional), basada en la agregación de las prioridades del MNPMP – que ponen de relieve las cuestiones comunes – y la identificación de prioridades específicas para el nivel subregional, y c) las áreas prioritarias regionales basada en: 1) los objetivos estratégicos generales de la Organización, 2) los ámbitos prioritarios de repercusión, 3) las cuestiones y perspectivas específicas de la región y 4) la agregación de las áreas prioritarias subregionales, haciendo hincapié de nuevo en las áreas comunes. Como puede verse, las áreas prioritarias regionales, que se agrupan en un documento regional, es el lugar institucional donde las partes ascendentes y descendentes del proceso de “planificación y programación” se encuentran y necesitan unirse.

105. Las prioridades regionales se presentan a la conferencia regional y una vez que ésta las aprueba, se presentan a través de los Comités del Programa y de Finanzas al Consejo y la Conferencia en Roma. Estas áreas prioritarias identificadas deberían constituir una importante aportación para la determinación del PPM y del PTP en el siguiente ciclo de planificación y programación.

106. Un eficaz proceso ascendente de programación, junto con una buena y eficaz programación por países y una sólida labor de planificación subregional y regional, podría asegurar que la determinación de los objetivos estratégicos generales, los resultados de la Organización y los ámbitos prioritarios de repercusión de la FAO estén adecuadamente documentados e influenciados por las realidades, los problemas y las prioridades que los Estados Miembros han determinado en sus propios procesos de planificación. Este método constituiría una forma de poner en práctica la Declaración de París sobre la necesidad de que los países se responsabilicen de los programas de cooperación técnica, un deseo expresado también claramente por los órganos rectores de la FAO.

107. Por lo que respecta al sistema de planificación, programación y rendición de cuentas según se están definiendo, el equipo de evaluación tiene **otras tres sugerencias que hacer**. Si bien no se formulan recomendaciones completas al respecto, su importancia para la Programación por países mueve al equipo

a alentar a la Administración de la FAO a considerarlas seriamente y tomar las medidas que estime oportunas.

108. La **primera sugerencia** es que debería reforzarse el ciclo de planificación y programación que se muestra en la figura 3 asegurando que en el proceso de planificación estratégica de la FAO para toda la Organización se incorporen las capacidades internas sustanciales a mediano y largo plazo así como la identificación de las tendencias mundiales y regionales en el sector de la seguridad alimentaria y la agricultura. La inclusión de los conocimientos y la capacidad de pensamiento estratégico de estas personas y unidades técnicas (p. ej. en el departamento ES, pero no solamente) en el proceso de programación de la FAO debería formalizarse a través de mecanismos institucionales apropiados. De esta manera, la FAO introduciría el pensamiento crítico creativo en su proceso de planificación estratégica que podría asegurar unos objetivos y prioridades estratégicos más relevantes y de cara al futuro.

109. La **segunda sugerencia** se refiere al nivel de armonización de los resultados de las unidades en los países con los niveles superiores de programación y a las consecuencias que ello determina para la elaboración de los planes de trabajo por países.

110. La lógica del sistema consiste en que una vez que se han identificado y aprobado en la Organización los resultados de las unidades en los países, las oficinas en los países deberán elaborar los proyectos y actividades apropiados para producir los productos necesarios con miras a lograr los resultados deseados de las unidades. Esta es una lógica clara, siempre y cuando la Organización disponga de los recursos básicos necesarios para asignarlos libremente a los proyectos y actividades seleccionados. No es el caso de la FAO, donde las oficinas en los países necesitan recabar financiación exterior para gran parte de los proyectos y actividades que ejecutan.

111. Ello determina algunas consecuencias que es necesario tener en cuenta: a) la necesidad de disponer de una estrategia institucional bien diseñada para la movilización de recursos, a fin de respaldar las actividades que, en todos los niveles de la Organización, habrán de producir los resultados de la Organización esperados (un tema que se examina con mayor detalle más adelante en la sección V.8), b) la necesidad aplicar un cierto grado de flexibilidad en el diseño de proyectos y actividades, con el fin de tener en cuenta los intereses de los donantes y sus consecuencias para la movilización de recursos, y c) el hecho de que los criterios de evaluación del rendimiento de las oficinas en los países deben referirse más a la calidad de los proyectos y los resultados y menos a la cantidad de los recursos que se han obtenido y/o administrado.

112. La **tercera sugerencia** es que los planes de trabajo por países deberían incluir el buen número de actividades realizadas normalmente en las oficinas en los países, ya que correrían el riesgo de quedar excluidas, debido a que no pueden ser incorporadas fácilmente en un proyecto o no plantearán grandes demandas de recursos presupuestarios. Algunos ejemplos son el trabajo realizado por el personal de la FAO en los países en el sector de la gestión del conocimiento, la promoción de asociaciones y redes, etc. La inclusión de estas actividades en los planes de trabajo por países pondrán de relieve su contribución a la consecución de los resultados institucionales de la FAO. Por otra parte, deberían ser elementos importantes del sistema de gestión del rendimiento.

113. Además, el equipo de evaluación ha recibido observaciones y sugerencias sobre el calendario de las conferencias regionales, teniendo en cuenta su función nueva y ampliada en la gobernanza de la FAO.

114. Después del proceso de reforma, las conferencias regionales (y a través de ellas, la Programación por países) deberían constituir uno de los principales elementos que influyen en el proceso de adopción de decisiones institucionales en la FAO. De acuerdo con las nuevas disposiciones, las conferencias regionales presentan informe sobre sus prioridades al Consejo a través de los Comités del Programa y de Finanzas, y sus recomendaciones deberían tenerse en cuenta en la preparación del PPM y el PTP. Como se notificó al equipo de evaluación, la FAO debe esperar todo un año entre la celebración de las

conferencias regionales y la Conferencia mundial a la que se presentan los resultados de las OR¹². El Presidente de la Conferencia presenta los informes de las conferencias regionales al Consejo y la Conferencia, y participa luego en las deliberaciones y el diálogo político que determinan los principales sectores de trabajo del siguiente ciclo de planificación. A través de estos dos mecanismos, las conferencias regionales presentan las preocupaciones y prioridades que los países han determinado mediante la Programación por países.

115. El equipo de evaluación señala que el intervalo entre las fechas de las conferencias regionales y la fecha de la Conferencia de la FAO a la que presentan informe parece demasiado largo para asegurar que el diálogo político que debe establecerse entre ambos acontecimientos siga siendo pertinente y oportuno.

RECOMENDACIÓN 5: Para que la Programación por países pueda contribuir eficazmente, según lo previsto, a la labor de establecimiento de prioridades para toda la Organización, los órganos rectores de la FAO, conjuntamente con la Administración, deberían analizar el ciclo de conferencias regionales, a fin de determinar si el calendario actual es el más adecuado, de modo que las decisiones adoptadas a nivel regional (que incluyen los intereses nacionales) puedan servir como aportaciones para el proceso de adopción de decisiones en la Conferencia mundial.

3. Relación entre la Programación de la FAO por países y el trabajo en equipo de las Naciones Unidas en los países

116. La FAO ha tomado la decisión de participar plenamente e integrarse en la familia de organismos de las Naciones Unidas en cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos rectores de las Naciones Unidas y más concretamente la resolución A/RES/62/208 de la Asamblea General y el fuerte apoyo que los propios órganos rectores de la FAO han dado a este concepto.

117. Una fase fundamental en este sentido es la decisión adoptada por la Administración de la FAO de participar plenamente en los mecanismos de programación de las Naciones Unidas por países, especialmente a raíz de las recomendaciones formuladas en la Evaluación externa independiente (EEI) en 2008.

118. En la práctica, esta participación no ha sido fácil ni homogénea en todos los países. Las evaluaciones de los 66 MNPMP disponibles (que comprenden 78 países, ya que algunos estados insulares están agregados en un grupo) sugieren que la participación de la FAO y/o la integración en el proceso del MANUD ha sido desigual, pero importante. Casi la mitad (28) de los MNPMP se elaboraron en paralelo con un vínculo explícito con el MANUD, incluidos los ocho procesos relativos a la iniciativa “Unidos en la acción”. No obstante, la armonización con las prioridades del MANUD fue en general sólo parcial. De los restantes MNPMP, 25 se realizaron posteriormente al proceso del MANUD y dos antes de que se iniciaran los trabajos del MANUD. En el 18 % restante la relación no es clara.

119. Por otra parte, la Misión obtuvo una evaluación parecida de las entrevistas y la observación directa durante el trabajo sobre el terreno en relación con los esfuerzos realizados por la FAO para participar en los procesos de programación por países de las Naciones Unidas. En la mayoría de los países

¹² La Conferencia mundial se celebra en junio, y el Consejo que la precede debe celebrarse al menos 60 días antes (según los nuevos textos fundamentales) y recomienda los documentos a la Conferencia incluida la cuantía presupuestaria. El PTP, según los nuevos textos fundamentales, debe enviarse a los miembros 90 días antes de la Conferencia (es decir, a mediados de marzo). La Administración de la FAO debe disponer del asesoramiento del Consejo al menos tres meses antes de finalizar el documento, es decir, en noviembre. En consecuencia, los Comités del Programa y de Finanzas deben reunirse a más tardar en octubre. Y, por tanto, las conferencias regionales deben completar sus reuniones en el primer semestre del año.

visitados por el equipo de evaluación, la integración fue satisfactoria y los participantes consideraron que era una buena experiencia institucional. En algunos países, sin embargo, la integración o no se intentó o no tuvo éxito.

120. Una evaluación más positiva se desprende de las respuestas al cuestionario de la encuesta, en que el 93 % de los encuestados consideró que los MNPMP se habían preparado con buenos vínculos con el proceso del MANUD. No obstante, estos mismos encuestados se mostraron más dudosos sobre la utilidad del proceso del MNPMP para la participación en el MANUD. Esta opinión negativa está relacionada probablemente con la observación que se oye decir a menudo de que muchos de los documentos del MANUD no prestan suficiente (o en muchos casos ninguna) atención a la actividad económica y al desarrollo agrícola y rural en particular.

121. Las dificultades prácticas que se han encontrado en muchos de estos intentos iniciales sugieren la importancia de encontrar las mejores vías que permitan lograr esta colaboración interinstitucional. Para poder proseguir la reflexión sobre esta cuestión desde la perspectiva de la FAO es importante analizar **tres cuestiones relacionadas entre sí:**

- 1) La situación actual de las actividades de programación del equipo de las Naciones Unidas en los países, su posible evolución, y las consecuencias de los posibles escenarios futuros respecto de las necesidades y las estrategias en la Programación de la FAO por países.
- 2) Las ventajas y desventajas de una estrecha colaboración y convergencia en las actividades de la Programación por países con el proceso de los UNCT y el grado deseado de esta convergencia.
- 3) Si la FAO debería mantener un sistema de elaboración de una estrategia por países (el MNPMP) independiente que se armonice con el proceso del MANUD, pero manteniendo una estructura institucional separada, o si, al contrario, el MNPMP debería asociarse con el proceso de programación del equipo de las Naciones Unidas en los países e integrarse en él.

122. En cuanto a la **primera cuestión**, es importante examinar la situación y posible evolución del enfoque de la iniciativa “Unidos en la acción” por lo que respecta a la Programación por países. Hasta la fecha se han emprendido proyectos experimentales de dicha iniciativa en ocho países y se tiene previsto someter cada proyecto a una evaluación interna dirigida por el propio país, a la que seguirá una evaluación intergubernamental más completa. Este proceso debería durar entre dos y tres años. Pese a la incertidumbre sobre los resultados de dicha evaluación, el equipo de evaluación, basándose también en las impresiones y opiniones recogidas a través de las entrevistas en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, cree que el proceso de la iniciativa “Unidos en la acción”, definido en sus términos más estrictos y amplios, se ha demostrado demasiado ambicioso. Es probable que los costos financieros, las dificultades políticas y administrativas de definir un sistema común de presupuesto y presentación de informes, así como los costos de transacción para los organismos, se consideren demasiado grandes para que puedan ser aceptados fácilmente por la mayoría de los países.

123. Por otra parte, se ha acordado que en los próximos tres años, 90 equipos de las Naciones Unidas en los países emprenderán las actividades del MANUD, aprovechando las enseñanzas aprendidas de los proyectos experimentales de la iniciativa “Unidos en la acción”. Según la impresión de la misión de evaluación, se registra un consenso y una voluntad política considerables de continuar y ampliar el proceso del MANUD y lograr este objetivo. Además, nos parece que las nuevas directrices publicadas en enero de 2010 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo respecto de la preparación del MANUD y su plan de acción representan el consenso sobre el camino a seguir. Estas directrices y la forma en que se están interpretando definen con toda claridad la naturaleza, el contenido y el grado de integración entre los organismos. Entre otras muchas cosas es importante destacar lo siguiente:

- a) El MANUD es un marco estratégico.
- b) Los organismos (en particular los organismos especializados como la FAO) pueden determinar las áreas prioritarias de trabajo ajenas al ámbito del MANUD.
- c) No es necesario que el plan de acción del MANUD comprenda todo tipo de actividades. Los organismos pueden emprender actividades que no se encuadran en el núcleo central de las medidas comunes seleccionadas.
- d) El MANUD es un procedimiento necesario en todos los países que aceptan una actividad de programación de las Naciones Unidas en los países. El plan de acción de las Naciones Unidas es un procedimiento propuesto y su realización se deja a la discreción del equipo de las Naciones Unidas en los países.

124. Estas declaraciones son especialmente importantes para determinar la estrategia de convergencia e integración que la FAO debería adoptar ahora en el contexto de la elaboración de su nuevo sistema institucional de planificación y programación. Es importante destacar, sin embargo, que es probable que las actividades de programación de las Naciones Unidas por países evolucionen y que la FAO debería estar atenta a estos cambios y ser flexible en sus propios procedimientos de programación por países con el fin de adaptarse a las circunstancias que van evolucionando.

125. Por lo que respecta a la **segunda cuestión**, es importante señalar que existen por lo menos cuatro razones convincentes de por qué la FAO debería integrar, en la medida mayor posible, sus actividades en el proceso de programación de las Naciones Unidas por países:

- a) La FAO puede y debería tratar de influir en el contenido y las áreas prioritarias incluidas en la programación de las Naciones Unidas por países. Se ha observado que en un buen número de los MANUD la agricultura y el desarrollo rural han recibido poca o ninguna atención. Ello a pesar de la importancia relativa de la agricultura en la estructura económica de la mayoría de estos países y su importancia desde el punto de vista de la pobreza, la seguridad alimentaria, la violencia, las cuestiones de género, y el VIH, etc., que son temas dominantes en todos los MANUD. Si la FAO establece una buena relación de trabajo con los otros organismos y comienza su participación con un proyecto de MNPMP bien elaborado, se encontrará en mejores condiciones para influir en el debate e introducir los temas agrícolas de una manera adecuada y equilibrada. Debería poder trabajar también en estos problemas en las formas multisectoriales amplias, solicitadas cada vez más por los gobiernos miembros: el enfoque programático, los resultados más que los productos, etc.
- b) En la mayoría de los países, la FAO considera muy difícil atraer la atención de las autoridades políticas de alto nivel. En estos países las cuestiones agrícolas no ocupan un lugar central en los debates políticos. Por otro lado el proceso del MANUD se elabora en estrecha colaboración con los ministerios de planificación, economía y relaciones exteriores, y con frecuencia la oficina del Primer Ministro. Una fuerte participación en el proceso del MANUD proporciona a la FAO la oportunidad de entablar un diálogo a un nivel político más alto, así como la posibilidad de introducir los temas agrícolas en el programa nacional general.
- c) La participación en la labor de programación de las Naciones Unidas por países abre la posibilidad de participar en los programas conjuntos de múltiples organismos financiados por el Fondo del Gobierno Español administrado por el PNUD.
- d) En los países en que los donantes bilaterales se muestran muy activos en respaldar las metas de los ODM y el proceso de reforma de las Naciones Unidas - y aumenta cada vez más su número - la participación en el MANUD y su armonización con los ODM pueden resultar atractivas para los donantes y facilitar la estrategia de movilización de recursos de la FAO.

RECOMENDACIÓN 6: La FAO debería continuar haciendo todo lo posible para integrarse plenamente en el proceso de programación de las Naciones Unidas por países. A fin de favorecer al máximo su participación activa e influencia en ese proceso, el proceso de elaboración del MNPMP debería iniciarse apenas antes de que comience el proceso del MANUD, como medio de proporcionar a los FAOR elementos sustantivos sobre las cuestiones agrícolas y los ámbitos prioritarios que puedan plantearse en los debates.

126. En cuanto a la **tercera cuestión**, es importante subrayar que, en el contexto de la reforma de la FAO, el MNPMP cumple una serie de fines que superan la mera organización y realización de actividades a nivel nacional. Son varias las razones por las que la FAO necesita adoptar procedimientos de elaboración de MNPMP buenos y eficaces que sean, además, independientes y autónomos. Se indican a continuación algunas de las más importantes:

- a) Se desprende claramente de las actividades en los países y las respuestas al cuestionario de que hay un amplio reconocimiento entre los funcionarios de la FAO de que el componente del MNPMP del proceso de programación por países constituye el vehículo técnico y político para que los FAOR piensen de manera estratégica y sistemática sobre las cuestiones y los problemas del país, y para determinar las contribuciones de la FAO posiblemente más eficaces.
- b) El proceso de MNPMP proporciona los medios para entablar un diálogo político formalizado de alto nivel con los gobiernos y otras partes interesadas que puede resultar útil para la movilización de recursos y para la eficacia del programa general por países.
- c) Ayuda también a centrar la labor de la FAO durante el período de planificación, aumentando así la probabilidad de lograr efectos importantes.
- d) La labor de planificación y el enfoque de las cuestiones permite determinar mejor las necesidades de apoyo de las oficinas subregionales y regionales y la Sede, un problema de fondo mencionado con frecuencia por el personal de campo de la FAO.
- e) Es una parte esencial del marco general de programación y rendición de cuentas conforme a la “gestión basada en los resultados” (GBR), y un instrumento básico para la determinación de los resultados de las unidades.

RECOMENDACIÓN 7: Habida cuenta de que el componente del MNPMP de la Programación por países satisface varios de los objetivos fundamentales de la FAO que rebasan el ámbito de las actividades a nivel nacional, el equipo de evaluación recomienda que la FAO conserve y refuerce sus propios procedimientos independientes de programación por países, manteniéndolos armonizados con los procesos de programación de las Naciones Unidas por países y sensibles a su evolución.

127. En cuanto a la posible evolución de la tarea del ‘plan de acción común’ relativo al MANUD, nuestra impresión es que se adoptará lentamente y sólo en algunos países. El análisis presentado en nuestro estudio técnico de los documentos del MNPMP sugiere que aproximadamente un tercio de los MNPMP estaban armonizados explícitamente con las prioridades del MANUD, aproximadamente una cuarta parte estaban armonizados marginalmente y el resto no estaban armonizados en absoluto, o los datos al respecto no son claros. En el 18 % de los casos las prioridades del MANUD ni siquiera se mencionan. Dada la forma en que se han elaborado hasta ahora los procesos del MNPMP y del MANUD y las dificultades naturales de la colaboración interinstitucional, pensamos que estas cifras son bastante

satisfactorias en este momento, y que sugieren una creciente convergencia entre los dos procesos que conducirán progresivamente a unos programas por países más integrados.

128. El equipo de evaluación ha observado también que en algunos países, por ejemplo Mozambique y Vietnam (dos de los países en que se está emprendiendo la iniciativa “Unidos en la acción”), la colaboración interinstitucional se ha ampliado, y se ha acordado preparar un Plan de trabajo conjunto por países que integre la totalidad de los proyectos y medidas que todos los organismos de la Naciones Unidas tendrán bajo su responsabilidad. Aún no está claro si este tipo de colaboración operativa avanzará en un gran número de países, pero probablemente será bien recibido en algunos países con fuertes sistemas de planificación centralizada, como p. ej. Turquía y Ecuador. En el caso del Vietnam, el gobierno requiere esta plena integración, y de hecho no aceptó firmar un MNPMP independiente con la FAO, ni otros documentos de planificación separados de otros organismos. Por otra parte, algunos países como la India no están en absoluto interesados en un plan de acción del MANUD.

129. Estas diferencias entre países sugieren que es improbable que los planes comunes de acción se apliquen en un número considerable de países en el futuro inmediato. Por esta razón la FAO, así como otros organismos especializados, deberían mantener y fortalecer su propio proceso para la elaboración de sus planes de trabajo por países, que también son necesarios para sus propios fines de rendición cuentas, y ajustarlos teniendo en cuenta la evolución de los procesos de programación de las Naciones Unidas por países.

4. Prioridades nacionales y responsabilidad de los países

130. El primer componente de un proceso de Programación por países completo es la determinación de las cuestiones y áreas prioritarias sobre las que el gobierno desea concentrar sus esfuerzos de desarrollo. La responsabilidad de la elaboración de este componente incumbe principalmente al gobierno. La mayoría de los países dispone de un sistema de planificación y programación que proporciona periódicamente la información y la documentación requerida así como los procesos institucionales y políticos necesarios para su funcionamiento. El estudio técnico de los documentos del MNPMP indica que de los 66 informes examinados, hubo sólo cinco casos en los que no se habían determinado las prioridades nacionales.

131. Si bien esta información indica que la mayoría de los países dispone de algún sistema de planificación y programación, la FAO debería estar preparada para abordar situaciones de países que carecen de tales sistemas. A falta de prioridades nacionales bien definidas, que incluyan la selección de áreas de trabajo prioritarias, es difícil y, probablemente sin sentido, que la FAO emprenda una actividad de elaboración del MNPMP a fin de determinar los sectores en que la Organización centrará sus esfuerzos. No obstante, como se ha sostenido en una sección anterior, también es cierto que en el contexto institucional actual es absolutamente necesario disponer de un MNPMP de la FAO bien elaborado en el mayor número de países posible. A este respecto, es interesante señalar que el estudio técnico de los documentos del MNPMP muestra que hay una correlación muy elevada entre la existencia de un marco sólido de prioridades nacionales y la calidad del MNPMP, algo que también el equipo de evaluación ha observado sobre el terreno (véase el capítulo IV).

132. Teniendo en cuenta esta correlación, es importante definir cómo debe responder la FAO en los casos en que se carece de un marco de prioridades nacionales. Varios de los países que en la clasificación de las Naciones Unidas pertenecen a la categoría de países menos adelantados (PMA) carecen de la tradición y/o la capacidad técnica para realizar una labor de planificación y programación eficaz. La función tradicional de la FAO es proporcionar el respaldo técnico necesario a los países que necesitan - y desean recibir - apoyo para la elaboración de una estrategia y programa nacional en el sector de la agricultura y la seguridad alimentaria. Dada la importancia de tal estrategia nacional para la planificación de la FAO, esta cooperación debería ser más sistemática y más vigorosamente promovida por la FAO.

RECOMENDACIÓN 8: En los casos en que un país no disponga de un sistema funcional de planificación y programación, la FAO debería ofrecerse de forma proactiva a prestar la asistencia técnica necesaria para la elaboración de un marco nacional de prioridades de desarrollo en el sector agrícola y áreas afines en el ámbito del mandato de la FAO.

133. En relación con esta recomendación, es necesario realizar tres consideraciones adicionales. La **primera** consideración es que en todo proceso satisfactorio del MNPMP deberían incluirse procedimientos bien elaborados para que se pueda entablar un diálogo constructivo con el gobierno. Ello debería contribuir a inducir al país a responsabilizarse del proceso de programación estratégica, ya que constituye un elemento fundamental para su aplicación efectiva.

134. La **segunda** consideración es que, como sugiere el estudio técnico, uno de los principales factores que contribuyen a aumentar la calidad de un MNPMP es su clara armonización con las prioridades nacionales.

135. Por último, la **tercera** consideración se refiere a la capacidad institucional de que dispone actualmente la FAO para proporcionar la asistencia técnica necesaria a fin de respaldar la elaboración de marcos de prioridad nacionales. La metasíntesis de las evaluaciones anteriores, así como un informe reciente de la Oficina del Inspector General de la FAO, apoyan la información relativa a nuestro propio trabajo sobre el terreno, que indica que la FAO no siempre dispone, en los países, de los recursos humanos con la formación adecuada y el nivel de experiencia necesarios para proporcionar dicha asistencia. Existe, sin embargo, una gran variabilidad, y es posible también que un número considerable de oficinas carezca de las aptitudes necesarias. Con la descentralización, especialmente una vez que se hayan cubierto todos los puestos, es probable que las capacidades conjuntas de las OR, las OSR y las oficinas en los países, trabajando en equipo, se encuentren en mejores condiciones para proporcionar la asistencia necesaria en los países que lo necesitan.

136. Podrían utilizarse además otros planteamientos institucionales. Una de las posibilidades exploradas por el equipo es que el Centro de Inversiones de la FAO, que ha acumulado una larga experiencia en la prestación de este tipo de asistencia en el contexto de los trabajos de preparación para los grandes programas de inversión del Banco Mundial, podría contribuir a esta labor si su apoyo se solicita con antelación suficiente. Tal como se expone en la sección siguiente, una mejor coordinación interna de los ciclos de planificación de la FAO, así como el fortalecimiento de las responsabilidades generales de las oficinas regionales en el proceso de Programación por países, podrían contribuir a que esta colaboración institucional sea viable y productiva.

5. El MNPMP y el Plan de trabajo por países: naturaleza, contenido y ciclo temporal

137. En las Directrices para el MNPMP establecidas en 2006 se hace una descripción bastante completa de la naturaleza y el contenido del MNPMP. No obstante, ha habido recientemente un debate considerable en el ámbito de la Organización en torno a estos temas en el contexto de las reformas de la FAO y los nuevos desafíos y oportunidades que están surgiendo para la Programación por países. El equipo de evaluación ha analizado y estudiado por tanto cuidadosamente la información recibida y examinado las opiniones de las personas entrevistadas sobre estas tres cuestiones centrales, en relación con el MNPMP y los nuevos Planes de trabajo por países: su naturaleza, contenido y ciclo temporal más adecuado para su preparación.

138. Si bien hay buenos argumentos a favor de cada uno de los numerosos puntos de vista diferentes y debería haber siempre un cierto grado de flexibilidad y ajustes para cada caso concreto, el equipo de evaluación ha llegado a determinar lo que consideramos un conjunto razonable de las “mejores prácticas”

para cada una de estas cuestiones. El análisis se basa en seis fuentes principales de información: a) extensos debates en toda la Organización, b) un examen exhaustivo de la documentación preparada en la FAO sobre este tema durante el último año, c) los datos obtenidos del estudio técnico sobre los documentos del MNPMP, d) los datos recabados de la metasíntesis de evaluaciones anteriores, e) las respuestas al cuestionario enviado a los FAOR y los UNRC, y f) un análisis, a través de entrevistas y un estudio documental, de cómo algunos otros organismos de la Naciones Unidas abordan el problema.

A. La naturaleza del MNPMP y planes de trabajo por países

139. Como se ha señalado en la sección II.3.B, las Directrices de 2006 indican que el MNPMP constituye principalmente un marco estratégico por países para la prestación de asistencia de la FAO. Los documentos recientes que describen y establecen el nuevo sistema institucional de planificación y programación caracterizan también claramente el MNPMP como marco estratégico. Tal caracterización es también coherente con la caracterización del documento del MANUD en las nuevas directrices del MANUD publicadas recientemente por las Naciones Unidas (enero de 2010)

140. El equipo de evaluación concuerda con esta definición. Ello requiere que el MNPMP deberá ser un documento estratégico breve y bien centrado que determina, conjuntamente con el gobierno y sobre la base de las prioridades del gobierno, los sectores en que la FAO puede contribuir mejor, habida cuenta de su propio Marco estratégico de alcance mundial en que se indican sus ventajas comparativas.

141. Por otra parte, el Plan de trabajo por países es un tipo de documento más detallado y en evolución que describe los resultados de las unidades por países y los medios para alcanzarlos. Presenta una descripción detallada de los proyectos y actividades de cooperación técnica, los recursos disponibles, y las actividades y productos que contribuirán a los resultados de las unidades. Debería ser un “documento vivo” que se va modificando a medida que se van aprobando nuevos proyectos o actividades y se financian mediante recursos propios de la FAO o a través de contribuciones voluntarias proporcionadas por otros organismos, donantes bilaterales o los propios gobiernos. Esta modalidad concuerda con el sistema planificado en que los planes de trabajo pueden y deberían examinarse cada seis meses.

142. Son **tres** las cuestiones que deberían abordarse en relación con la articulación del MNPMP con los Planes de trabajo por países.

143. La **primera cuestión** es si todos los proyectos y actividades de asistencia técnica en los países que se integrarán en el Plan de trabajo por países deben armonizarse con las prioridades del MNPMP. El equipo de evaluación considera que la respuesta a esta pregunta es que sí, independientemente de cuál sea la unidad responsable del presupuesto.

144. La **segunda cuestión** se refiere a la necesidad de establecer una “ventana” en la estructura del Plan de trabajo por países para la introducción de proyectos y actividades que no están directamente relacionados con la asistencia a los países. Se incluyen entre ellos las actividades pertenecientes a uno de los siguientes tipos: a) prioridades emergentes en esferas en que la FAO desempeña una importante función de promoción, b) actividades que contribuyan a los productos institucionales que forman parte del PPM (p. ej. las estadísticas), y c) las actividades previstas para la ejecución del mandato mundial de la FAO (p. ej. la vigilancia de tratados y convenciones).

145. La **tercera cuestión** se refiere a la necesidad de asegurar que todas las actividades que forman parte del Plan de trabajo por países se hayan examinado con los FAOR y hayan recibido su aprobación. Además, los representantes de la FAO deberían tener la responsabilidad de la coordinación para todas las actividades de la FAO en el país.

RECOMENDACIÓN 9: Todos los proyectos y actividades de asistencia técnica realizados en los países que se incluyan en el Plan de trabajo por países deben armonizarse con las áreas prioritarias seleccionadas en el MNPMP. No obstante, en el Plan de trabajo por países podrá incluirse una “ventana” para dar cabida a actividades que satisfagan los criterios siguientes: a) prioridades emergentes en esferas en que la FAO desempeña una importante función de promoción, b) actividades que contribuyan a los productos institucionales que forman parte del PPM (p. ej. las estadísticas), y c) las actividades previstas para la ejecución del mandato mundial de la FAO (p. ej. la vigilancia de tratados y convenciones). Todas las actividades comprendidas en el Plan de trabajo para un país, incluidas las derivadas de los resultados de las unidades de la oficina en el país, la OR/OSR y la Sede, así como las previstas en la “ventana”, deberán ser examinadas y aprobadas por el FAOR, y la aplicación deberá realizarse bajo su responsabilidad de coordinación.

146. El equipo de evaluación desearía plantear otras dos cuestiones en relación con la naturaleza de los MNPMP, que pueden ser en cierta medida políticamente sensibles.

147. La primera se refiere a las situaciones en que un determinado país no esté interesado en participar en la elaboración de un MNPMP. En el contexto posterior a la reforma, el MNPMP como parte de la Programación por países es una actividad obligatoria, así como un elemento fundamental para el proceso institucional de programación. En consecuencia, en aquellos casos en que el país no esté dispuesto a participar, la FAO deberá elaborar un mecanismo interno que se aproxime en la mayor medida posible al proceso ideal de la Programación por países.

148. La segunda cuestión consiste en determinar quién es el interlocutor gubernamental más apropiado con el que la FAO pueda entablar el diálogo que conduzca a los sectores de cooperación acordados. Dicho de manera más formal, ¿quién debería firmar el MNPMP por parte del gobierno?

149. En la mayoría de los países la contraparte asignada e histórica de la FAO es el Ministerio de Agricultura. Se plantean dos posibles dificultades a este respecto: en primer lugar, en la mayoría de los casos el mandato de la FAO excede el ámbito del mandato del Ministerio de Agricultura. En segundo lugar, en cualquier caso, las responsabilidades de planificación y las decisiones sobre los compromisos presupuestarios con cargo a los recursos nacionales o recursos de la AOD bajo el control del gobierno, son competencia de otros ministerios u organismos de planificación. Durante nuestras visitas a los países, varios funcionarios gubernamentales señalaron que la contraparte adecuada para la firma de los MNPMP no era el Ministerio de Agricultura, sino algún otro organismo.

RECOMENDACIÓN 10: Deberá alentarse al FAOR a que se dirija a la instancia gubernamental más alta posible como contraparte para la firma del MNPMP, pero dando la máxima flexibilidad al realizar la elección final. El equipo de evaluación considera que esta situación debe analizarse en cada caso concreto. Por supuesto, en la consulta deberá incluirse siempre a todos los ministerios cuyos mandatos están relacionados con las esferas de actividad de la FAO. Este aspecto concreto del proceso deberá definirse claramente en la sección del MNPMP de las nuevas Directrices para la programación por países.

150. La aprobación de las Directrices por el Comité del Programa, un procedimiento sugerido en la sección V.2, proporcionaría la autorización política necesaria para que los FAOR puedan actuar con suficiente flexibilidad.

B. El contenido de los MNPMP

151. Aunque existe un acuerdo general de que el MNPMP debería ser un documento breve y centrado, hay opiniones divergentes sobre cuál es el contenido ideal de un MNPMP completo y satisfactorio. El

equipo debatió a fondo este tema en la Sede, y sobre la base de estos debates y las diferentes propuestas recibidas durante las visitas a los países, hay al parece cuatro cuestiones principales que deberían tenerse en cuenta: a) el grado de detalle con el que deberían determinarse y describirse los resultados, b) si el MNPMP debería incluir o no productos¹³, c) si debería incluir o no una definición de la estrategia de aplicación que habrá de utilizarse para las intervenciones de la FAO y d) si el documento debería incluir algún tipo de cifras presupuestarias indicativas.

152. En cuanto a la **primera** cuestión, el equipo de evaluación considera que una vez que se hayan determinado las áreas prioritarias en el MNPMP, debería formularse una definición clara que indique en qué forma los resultados esperados contribuyen a los resultados regionales y/o de la Organización, y que estos resultados deberían definirse con la mayor precisión y detalle posibles. La descripción exacta de los resultados esperados permitirá determinar unos resultados de las unidades que sean creíbles y coherentes en el ámbito del Plan de trabajo, y permitirá calcular también las necesidades presupuestarias para lograr los resultados esperados.

153. Por lo que respecta a la **segunda** cuestión, el equipo de evaluación considera que los productos no deberían formar parte del contenido del MNPMP. Los productos pueden describirse con un grado suficiente de certeza y detalle solamente después de haber elaborado los proyectos y actividades que se incluirán en el Plan de trabajo, y haber asegurado el presupuesto correspondiente.

154. En cuanto a la **tercera** cuestión, es importante no limitar el contenido de los MNPMP solamente a la determinación de las áreas prioritarias y los resultados esperados. Sobre la base de las funciones básicas de la Organización - sus ventajas comparativas desde una perspectiva funcional - y las condiciones especiales del país en concreto, el documento debería asegurar un cierto grado de detalle al describir una estrategia general de ejecución y determinar los instrumentos que se aplicarán (capacitación, transferencia internacional de tecnología, creación de instituciones, asesoramiento sobre políticas, etc.). Dadas las repercusiones del nuevo entorno de la AOD (que se ha descrito anteriormente en la sección IV.5), parece que el asesoramiento sobre políticas y el fortalecimiento institucional representan una elevada prioridad.

RECOMENDACIÓN 11: El MNPMP deberá incluir los resultados esperados con el mayor grado de detalle posible. No deberá incluir productos. Deberá contener una descripción convincente de la estrategia que utilizará la FAO para la prestación de su cooperación, teniendo en cuenta las funciones básicas y los instrumentos principales definidos en el PPM para cada resultado de la Organización.

155. Para último, respecto de la **cuarta** cuestión, es decir, la conveniencia de incluir en el MNPMP cifras presupuestarias indicativas, el equipo de evaluación ha analizado con sumo cuidado esta cuestión particularmente controvertida. Hay varios argumentos a favor de la inclusión de algún tipo de cifras presupuestarias y cabe señalar, como referencia, que en los documentos del MANUD sí se incluyen cifras fijadas como objetivo, como procedimiento normal.

¹³ Las definiciones de “producto” y “resultado” varían en gran medida en el ámbito de la FAO y fuera de él. Nos ajustamos aquí a las definiciones ampliamente utilizadas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE/CAD): **Producto:** *comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo (puede incluir también los cambios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos).* **Resultado:** *los efectos probables o conseguidos a plazos medio y corto de los productos de una intervención.* En otras palabras, los productos se encuentran bajo el control de quien ejecuta la actividad: Son los productos y servicios que derivan de las actividades. Los resultados se encuentran fuera del control de quien ejecuta la actividad: Son el primer nivel del efecto, sobre la base del supuesto de que un producto o servicio producirá un determinado efecto.

156. Sin embargo, en el caso de la FAO, dadas las capacidades institucionales de que se dispone actualmente, y las distintas situaciones que la institución tiene a nivel de países, el equipo de evaluación considera que una posición intermedia es la más adecuada, y sugiere que un MNPMP ideal debería incluir las siguientes cifras presupuestarias:

- a) una estimación de las necesidades presupuestarias indicativas para lograr los resultados previstos;
- b) una cifra objetivo respecto de las contribuciones que la FAO proporcionará de su propio presupuesto (teniendo en cuenta el PO, el PCT, así como los FE existentes y en cartera ya en firme) para cada esfera prioritaria y/o resultado previsto;
- c) una cifra objetivo relativa a las contribuciones que el gobierno tiene la intención de destinar para cada esfera prioritaria y/o resultado previsto. En el marco en evolución de la AOD esto es particularmente importante porque el país podrá decidir acerca de una proporción considerable de las contribuciones de donantes bilaterales.

157. La ventaja principal de esta estructura es que obliga a los principales asociados en el acuerdo a tomar decisiones específicas sobre las contribuciones presupuestarias previstas, proporcionando al mismo tiempo cifras indicativas sobre los recursos necesarios para alcanzar los resultados esperados, que pueden utilizarse para definir y aplicar una estrategia de movilización de recursos.

158. Para que esta propuesta sea factible se requieren varias condiciones: a) que la FAO, sobre la base de los resultados previstos, haga una estimación de las necesidades presupuestarias, b) que la FAO revise la modalidad en que se asignan actualmente los fondos del Programa Ordinario (en particular los del PCT), tema que se aborda de manera más detallada más adelante en la sección V.7, y c) que el país esté dispuesto a efectuar por lo menos consignaciones presupuestarias indicativas para un ciclo de planificación de cuatro años.

159. La realidad del trabajo a nivel nacional significará, por supuesto, que en muchos casos, si no en la mayoría, los FAOR deberán abordar sus debates sobre la movilización de recursos tanto con los gobiernos como con los donantes. Otro aspecto dudoso es si los gobiernos proporcionarán efectivamente los fondos que prometen. No obstante, el equipo de evaluación considera que la propuesta anterior se encamina en la justa dirección en lo que respecta a la Programación por países, teniendo en cuenta la evolución prevista del entorno relativo a la AOD en el futuro inmediato.

160. Si bien se trata del contenido ideal propuesto para el MNPMP, el equipo de evaluación considera que no se puede, ni se debería, aplicar en el próximo ciclo de programación, que empezará en 2012, cuando se comenzará a aplicar la Planificación del trabajo por países. Se necesitan capacidades, conocimientos y sobre todo tiempo, que por el momento no se disponen fácilmente en la mayoría de las oficinas de la FAO en los países, un hecho que se desprende claramente de la Síntesis de las evaluaciones anteriores y de los informes recientes de la Oficina del Inspector General sobre las oficinas en los países y el establecimiento de prioridades. Además, es posible que la FAO tenga que atravesar un complejo proceso institucional para modificar sus procedimientos presupuestarios relativos al PCT a fin de ajustarlos conforme a las recomendaciones de la presente evaluación.

161. El equipo considera que, actualmente, la prioridad principal de la Organización debería ser la de aplicar satisfactoriamente el sistema institucional general de planificación, programación y rendición de cuentas (incluidos los Planes de trabajo por países). Con el fin de facilitar esta labor durante el primer ciclo de programación, la Organización debería procurar no cargar excesivas demandas en los escasos recursos humanos de la FAO, que pueden facilitar apoyo y capacitación en la elaboración de programas en general y la Programación por países en particular. No obstante, para poder avanzar en la dirección deseada, se sugiere también que en el primer ciclo de programación se elaboren unos cuantos casos experimentales en que se apliquen plenamente los mencionados 'MNPMP completos', con el fin de

adquirir experiencia y comprobar las posibilidades y el valor efectivos de incluir estas cifras presupuestarias indicativas.

RECOMENDACIÓN 12: Los MNPMP deberían incluir en el futuro cifras indicativas de los recursos necesarios para lograr los resultados esperados, así como las consignaciones presupuestarias específicas que la FAO y el país anfitrión están dispuestos a realizar para la ejecución de las actividades en las esferas prioritarias seleccionadas para los dos años siguientes. No obstante, dadas las limitadas capacidades disponibles actualmente en la FAO, se recomienda prescindir de estos requisitos en el primer ciclo de programación para incluir planes de trabajo por países (2012-13), excepto en un reducido número de casos experimentales que habrán de realizarse para fines de aprendizaje y ensayo. La decisión final sobre el contenido detallado de los MNPMP deberá adoptarse teniendo en cuenta los resultados y las enseñanzas aprendidas de estos estudios monográficos experimentales.

162. Hay otros dos elementos importantes que podrían incluirse como parte del contenido deseado en un MNPMP ideal, si las circunstancias permiten que sea posible y conveniente:

- a) El primero es la creación de un grupo de trabajo que se ocupe de elaborar ideas específicas de proyectos y actividades en las áreas de trabajo convenidas, procedimiento utilizado a veces en el MANUD. Si el gobierno está dispuesto a comprometerse en un acuerdo de ese tipo, en el MNPMP debería incluirse una clara especificación del grupo o grupos de trabajo que habrán de crearse, sus objetivos y mandato y un calendario de trabajo y los productos.
- b) El segundo elemento se refiere nuevamente a la inclusión de los datos presupuestarios de que se ha hablado antes: si hay uno o más donantes bilaterales interesados en comprometerse por iniciativa propia en las prioridades del MNPMP, el documento del MNPMP podría incluir la indicación de quiénes son, las ideas principales de los proyectos acordados y una cifra aproximativa de la financiación.

C. El caso particular de las actividades de emergencia en el contexto de la Programación por países

163. Las actividades de la FAO clasificadas como actividades de “emergencia y rehabilitación” han aumentado a un ritmo muy rápido en los últimos años, tanto en términos absolutos como en proporción de toda la cartera de actividades de la FAO. En parte se debe a la cuantía considerable de recursos disponibles para este tipo de actividad y a la definición bastante vaga que los donantes han utilizado para las actividades que pueden clasificarse de emergencia. Además, esta situación es más frecuente en algunos países en que, por razones políticas, los fondos para el desarrollo se utilizan con arreglo a ciertas restricciones.

164. Como resultado, la expresión “actividades de emergencia” comprende una amplia variedad de medidas diversas que abarcan varios objetivos relacionados entre sí. Diferentes instituciones, e incluso diferentes unidades en el ámbito de la FAO emplean una terminología diferente para determinar esta amplia variedad de funciones y actividades, dependiendo a veces incluso de las percepciones del país de que se trate. Sin pretender que sean las únicas formas correctas, en esta sección utilizamos la terminología y categorías siguientes:

- 1) **Preparación y reducción del riesgo:** comprende actividades que servirán para atenuar los efectos, tales como la preparación institucional y operacional, la alerta temprana, la evaluación de riesgos, la creación de sistemas resistentes, la contención de los daños (p. ej. utilizando embalses u otros dispositivos de control de las aguas), etc.

- 2) **Socorro humanitario:** comprende el socorro para salvar vidas, tales como el suministro de alimentos, medicamentos, cobijo (en contraposición al apoyo para salvaguardar los medios de vida, tales como la sustitución de bienes) y otros tipos de medidas de emergencia inmediatas, como el desplazamiento de animales en peligro de muerte, etc.
- 3) **Rehabilitación y vuelta al desarrollo:** comprende un gran número de actividades (tales como la sustitución de bienes) que están destinadas específicamente a poner fin a la fase humanitaria y restablecer la situación que existía antes de la situación de crisis, y tienen por objeto “Reconstruir mejores condiciones de vida” y mejorar el bienestar a largo plazo de la población beneficiaria. En las fases más adelantadas de la rehabilitación, muchas de estas medidas no difieren tanto de las actividades de desarrollo normales.

165. La FAO dispone de ventajas comparativas bien definidas en actividades que corresponden a las categorías 1 y 3. Podría desempeñar también una limitada función consultiva respecto de las actividades pertenecientes a la categoría 2 (p. ej. proporcionando información básica, y asesoramiento sobre la naturaleza de la ayuda alimentaria para facilitar la vuelta al autoabastecimiento). Las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación y el examen de varios documentos indican que existe un grado considerable de consenso sobre esta afirmación.

166. Sin embargo, la naturaleza de la financiación, las urgencias y las necesidades que generalmente llevan consigo estos tipos de situaciones han diluido la división neta del trabajo con otras organizaciones, especialmente el PMA. Además, en la FAO, las actividades se definen de “emergencia” en gran parte según el origen de la financiación, en lugar del contenido de las actividades en sí mismas. Si bien puede haber limitados solapamientos con otras fuentes de financiación, la mayor parte de las actividades de la FAO clasificadas de ‘emergencia’ se financian mediante contribuciones voluntarias procedentes de las cajas ‘Humanitarias’ y de ‘Emergencia’ de donantes bilaterales.

167. Con arreglo a los reglamentos actuales, todas las actividades de emergencia corren a cargo de la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE) de la Sede, más que de las oficinas regionales, subregionales o las oficinas en los países. Las necesidades especiales que muchas de las actividades de la categoría 3 (y de la categoría 2 en las raras ocasiones en que la FAO toma parte) plantean en cuanto a rapidez y flexibilidad, justifica el hecho de que los responsables del presupuesto se encuentren en la Sede y que estas actividades estén reguladas por un conjunto diferente de normas administrativas. Por otro lado, la adopción de decisiones por parte de los donantes respecto de la financiación de situaciones de emergencia normalmente se lleva a cabo en forma centralizada, en las capitales de los donantes, y se negocian con la Sede de la FAO en Roma.

168. Por lo que se refiere a la cuestión relativa a la planificación y programación a nivel de países, que estamos abordando en el presente documento, este sistema centralizado en la Sede implica que también la planificación de emergencia se ha realizado en forma más centralizada, y ha mantenido tan sólo una relación ocasional con los FAOR. La TCE ha celebrado recientemente una ceremonia de presentación de su sistema de “Planes de acción de emergencia”, un instrumento de planificación que parece ideado para solaparse tanto con el MNPMP como con el Plan de trabajo por países. El Plan de Acción no se define como un documento estratégico sino más bien como un ‘documento de programación’ que encuentra su colocación “entre el proyecto y la estrategia institucional”. Análogamente al MNPMP, prevé un análisis de la situación, el establecimiento de prioridades, y una labor de planificación. Ello da lugar a la preparación de un marco lógico y un ‘plan de actividad’, con una lista de actividades y productos de costos aproximativos (para enfocar el Plan de trabajo por países).

169. Es interesante señalar que esta iniciativa se ha emprendido paralelamente a algunos esfuerzos supuestamente serios que la TCE ha venido realizando para tratar de integrar más plenamente sus actividades de emergencia en los procesos generales de programación y gestión en las oficinas en los países. En las directrices relativas al Plan de acción se declara que el Plan de acción será un “instrumento

fundamental de recaudación de fondos” y que “debería formar parte integrante del MNPMP”. El Plan de trabajo por países no se considera en las directrices porque todavía no es una realidad. No obstante, el calendario previsto de 6 meses a 2 años del Plan de acción, y la función que se espera desempeñe como “enlace entre el rendimiento de los proyectos y el de la Organización”, entraña un cierto grado de solapamiento.

170. A nuestro parecer, dado que el MNPMP es un marco de programación estratégico que se limita a definir las esferas prioritarias de la colaboración de la FAO con un país determinado, en todos los países en que existe una probabilidad razonable de que ocurra una catástrofe natural u otro tipo de crisis – o sea, probablemente en la mayoría de ellos – entre las prioridades del MNPMP se debería incluir, si el país está de acuerdo, un área de trabajo de “Emergencias”. Las áreas de trabajo específicas, las regiones geográficas que han de seleccionarse, etc., pueden determinarse mediante el historial de las actividades pertinentes realizadas en el país y el enfoque examinado con el gobierno y aceptado por éste.

171. Por lo que respecta al Plan de trabajo por países, parecería que todas esas actividades de “emergencia” (es decir, las administradas por la TCE) que se están llevando a cabo, así como las que se encuentran claramente en tramitación y cuentan ya con financiación segura, deberían incluirse también en el Plan de trabajo por países y, como para todas las actividades de tal Plan, su ejecución dependería de la responsabilidad de coordinación del FAOR.

172. En consecuencia, sigue habiendo temas objeto de debate y decisión en relación con los medios e instrumentos para incluir plenamente las actividades de emergencia en el proceso de Programación por países, ya sea respecto del MNPMP que de los Planes de trabajo por países. Por su parte, el equipo de evaluación considera que no existe conflicto alguno ni dificultad para incluir las actividades de emergencia tanto en el MNPMP como en el Plan de trabajo por países.

RECOMENDACIÓN 13: Deberá realizarse un examen conjunto de la Organización con la participación de la TCE, la TCS/TCD y la OSP respecto de las políticas que regulan la incorporación de actividades de emergencia en el MNPMP y el Plan de trabajo por países. El equipo de evaluación no pudo encontrar ninguna justificación para mantener, como regla general, un sistema de programación independiente para realizar las mismas tareas en el ámbito de los trabajos de emergencia. El examen conjunto debería establecer también si hay que especificar criterios y condiciones especiales para posibles excepciones. La FAO debería utilizar este examen institucional conjunto para analizar la relación y la articulación de la planificación y las actividades de emergencia con el sistema de gestión basada en los resultados (GBR) y en particular en qué forma las actividades de emergencia deberían definir su contribución a los resultados de la unidad, en todos los niveles pero en particular en el caso de los resultados de la unidad por países.

173. Estas conclusiones no emiten juicios sobre la existencia de reglamentos de gestión específicos que deberían aplicarse en el caso de las actividades de emergencia, un tema que no corresponde al mandato de la presente evaluación, pero que ha sido objeto recientemente de la evaluación de la capacidad operacional de la FAO en las emergencias.

174. Una segunda cuestión que ha considerarse es la relación de las actividades de emergencia de la FAO con el Programa de emergencia del sistema de las Naciones Unidas en el país. Las Naciones Unidas dispone de un mecanismo de coordinación separado del MANUD, pero que está estrechamente relacionado con el mismo, y que depende generalmente de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). Dado que las actividades de emergencia, más que cualquier otra actividad de cooperación, requieren una estrecha coordinación entre todos los organismos de las Naciones Unidas, la FAO debe participar activamente en la coordinación de la emergencia y en el sistema de ‘agrupación’ en cada país y a nivel regional. De todas maneras, esta coordinación en el marco de la OCHA no parece representar una limitación respecto de la recomendación de que, desde el punto de

vista de la planificación y la programación, las actividades de emergencia de la FAO deben estar integradas en los procesos de Programación por países.

D. Ciclo temporal

175. Hasta ahora los MNPMP se han elaborado a medida que se presentaba la oportunidad en cada país. Aunque no se han definido claramente los períodos de tiempo, nuestro análisis de los MNPMP pasados indica que el 85 % de ellos tienen un horizonte cronológico de 4-5 años, con algunos que duran más y otros menos.

176. El equipo de evaluación considera que el horizonte de planificación y el momento en que se elaboran los MNPMP, es una cuestión de gran importancia que debería determinarse con mayor precisión.

177. En general, y como sucede para los nuevos MANUD, la política debería ser que el ciclo de preparación de los MNPMP concuerde con el ciclo de planificación del país anfitrión. En muchos casos estará relacionado con el ciclo de las elecciones y de sucesión del gobierno, lo que a menudo ofrece nuevas perspectivas, estrategias de desarrollo y prioridades. Esta situación comporta por lo general una duración del ciclo de 4 a 6 años, que posiblemente incluirá un examen y un ajuste de mitad de período. En situaciones en que se verifican cambios importantes en el contexto internacional o nacional, será necesario tal vez realizar otro examen intermedio. Con este ciclo temporal, el MNPMP se armonizaría también con el nuevo ciclo del MANUD. Como se ha indicado antes en la recomendación 6, el equipo de evaluación considera que la FAO debería iniciar su proceso preparatorio poco antes que el MANUD, con el fin de estar preparada técnicamente para su participación en los debates con el equipo de las Naciones Unidas en los países.

178. Este ciclo temporal presenta dos ventajas indudables. En primer lugar, permite a la FAO realizar una planificación anticipada y preparar la asignación necesaria de recursos humanos y financieros para apoyar la formulación de los MNPMP de manera puntual y adecuada. En segundo lugar, ofrece la oportunidad de trabajar con un nuevo gobierno al momento de su formación, con lo cual aumenta la posibilidad de un diálogo creativo y unos interlocutores receptivos, situación en la que la FAO podrá ayudar al país proporcionando información e ideas en la consolidación de sus prioridades y políticas agrícolas futuras. Como se sostendrá en la sección siguiente, el equipo de evaluación considera que la organización y el seguimiento de este ciclo general de planificación debería ser una de las principales responsabilidades de los representantes regionales.

RECOMENDACIÓN 14: El ciclo de preparación de los MNPMP debería armonizarse con el ciclo de planificación del país anfitrión, y por tanto también con el nuevo ciclo del MANUD. El documento deberá someterse a un examen a medio plazo y ajustarse consecuentemente si es necesario. Cuando se producen cambios importantes en el contexto internacional, en el Marco estratégico de la FAO o en las políticas y las orientaciones estratégicas nacionales, debería considerarse también la posibilidad de un examen intermedio del MNPMP.

6. Programación por países: Organización y responsabilidades institucionales

179. Como se ha expuesto en las secciones anteriores, un proceso completo de Programación por países comprende tres momentos distintos, el primero de los cuales está relacionado principalmente con la responsabilidad del país anfitrión, y los otros dos principalmente con la responsabilidad de la FAO como parte de su marco general de planificación y programación: a) la preparación del MNPMP, y b) la preparación del Plan de trabajo por países, un requisito que entrará en funcionamiento en 2012.

180. La organización institucional de este proceso de programación y la delimitación de las responsabilidades de las distintas unidades de la Organización representan un tema de gran importancia. Lo es porque los datos que derivan del estudio técnico y el trabajo realizado sobre el terreno indican que la calidad de la Programación por países no ha alcanzado los niveles deseados. Son dos las preguntas importantes a las que es necesario responder:

- a) ¿Quién debería asumir la responsabilidad principal sobre el terreno por lo que respecta a la organización del proceso de Programación por países?
- b) ¿Quién debería asumir en la Sede la responsabilidad de integrar la Programación por países en el proceso general de planificación y programación de la Organización?

181. Con relación a la **primera pregunta** es importante señalar que en el pasado, y con arreglo a las Directrices de 2006, salvo pocas excepciones, la elaboración de los MNPMP ha estado a cargo de los representantes de las FAO. No obstante esta regla general, los resultados de nuestras distintas líneas de investigación indican que ha habido una serie de “modelos institucionales” diferentes para la preparación de los MNPMP. Por ejemplo, en los países en que no se dispone de un FAOR, como en el caso de los países de Europa oriental y de la región de Asia Central, el personal de las OSR y las OR asumió la responsabilidad principal. En otros países, el trabajo efectivo fue realizado por consultores externos bajo la supervisión de los FAOR.

182. Esta forma relativamente “especial” de organizar los MNPMP era una respuesta razonable, y probablemente inevitable, a las situaciones particulares de cada país y la necesidad de emplear los pocos recursos humanos disponibles para este trabajo. Era además coherente con la separación total que ha caracterizado a los procedimientos de gestión de la FAO para asignar y vigilar la utilización de los fondos del Programa Ordinario y del Programa de Campo.

183. Como resultado de estas distintas maneras de organizar la preparación de los MNPMP, los documentos presentan diferencias considerables en cuanto a la calidad, la longitud y el contenido, así como al nivel de participación de los gobiernos en el proceso. Este sistema heterogéneo debe corregirse, de modo que se establezca un proceso normalizado que dé lugar a una calidad que sea coherente.

184. Además, es importante reiterar que en el contexto de la reforma de la FAO, los MNPMP representan un elemento central del nuevo sistema de planificación y programación. Requiere disponer de la capacidad de negociar con los gobiernos y de una sensibilidad política, pero también de capacidades técnicas y experiencia en el campo de la planificación. La persona que prepara los MNPMP debe poseer una gran cantidad de información y un conocimiento detallado de las capacidades institucionales y las ventajas comparativas de la Organización.

185. Además, la Programación de la FAO por países se ha convertido también en un instrumento fundamental en la colaboración entre la FAO y el resto del equipo de las Naciones Unidas en los países, con arreglo a lo establecido en el MANUD y en la iniciativa “Unidos en la acción”. En consecuencia, la Programación por países se ha convertido en una actividad compleja y difícil que representa una labor ardua para quienes la llevan a cabo.

186. El equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que es poco razonable y demasiado optimista esperar que los FAOR puedan asumir por sí solos estas complejas responsabilidades. Se deben tener en cuenta dos aspectos principales con relación a la capacidad de los FAOR de ocuparse de la Programación por países.

187. En primer lugar, la mayoría de los FAOR no poseen una formación ni conocimientos sobre planificación y programación, ni un dominio técnico de los instrumentos de análisis que deben aplicarse para elaborar un MNPMP. Esta dificultad es aún mayor si la FAO necesita prestar al país un apoyo significativo para elaborar su propio proceso de planificación y establecimiento de prioridades.

188. Esta situación se ha documentado y examinado seriamente en diversos documentos institucionales recientes. Por ejemplo, en el reciente análisis de las representaciones de la FAO, realizado por la Oficina del Inspector General, no sólo se señala la limitada capacidad de planificación de las Representaciones, sino también la falta de visión estratégica acerca de lo que la FAO podría realizar en los países. Esta situación también se ha subrayado repetidas veces en las evaluaciones de los países, como puede verse en nuestro informe de metasíntesis.

189. Un segundo problema es que los FAOR no siempre están lo suficientemente informados y actualizados como podrían acerca de la información institucional relativa a las ventajas comparativas, los conocimientos técnicos disponibles, o el modo de pensar de la FAO sobre las cuestiones más recientes respecto de las cuales debe desempeñar una función activa de promoción. Una vez más este tema se señala y aborda en el informe de auditoría mencionado precedentemente.

190. Estas insuficiencias institucionales y del personal en las oficinas en los países son a menudo particularmente significativas en los países en que se carece de la primera fase de la Programación por países: un Marco nacional de prioridades. Hemos sugerido que en esos casos la FAO debe prestar asistencia técnica para ayudar al país a elaborar su marco. Esta actividad requiere un gran esfuerzo en cuanto a conocimientos especializados y una experiencia de trabajo específica sobre cuestiones normativas, de planificación y programación.

191. Cuando se dispone de financiación, los FAOR recurren a consultores externos para reforzar las capacidades de sus oficinas. Se trata de una solución apropiada, dada la situación, y es un instrumento que podría utilizarse prudentemente en el futuro. Pero se ha de señalar que se trata también de una de las principales fuentes de heterogeneidad de los enfoques, las perspectivas teóricas, y los instrumentos analíticos.

192. **La segunda pregunta** surge de una observación hecha durante el trabajo sobre el terreno respecto de la orientación y el apoyo prestados por la Sede. Dicho apoyo a menudo no ha sido tan puntual y eficaz como debería haber sido. Una parte de la explicación al respecto se refiere a la ambigüedad y aparente solapamiento de responsabilidades de diversas unidades de la FAO. En la estructura actual (reformada), las responsabilidades de la prestación de apoyo a la Programación por países se comparten entre:

- la OSP, que tiene a su cargo la responsabilidad general de la programación institucional, incluida la planificación del trabajo hasta al nivel de países, y la movilización de recursos;
- el departamento TC, responsable de los MNPMP, incluida la elaboración de directrices, la prestación de apoyo y el seguimiento, así como la movilización de recursos;
- los departamentos técnicos, responsables de la garantía de la calidad técnica;
- las oficinas regionales y sus satélites, las oficinas subregionales, que prestan apoyo técnico y operativo.

Asimismo, la TCE tiene la responsabilidad de preparar los planes de acción de emergencia, que en la presente evaluación se sugiere que deberían formar parte del proceso unificado de la Programación por países (véase la recomendación 13).

193. El equipo de evaluación ha subrayado en el presente documento que la Programación por países debe considerarse como un proceso único. Por consiguiente, deben aclararse y simplificarse las relaciones entre estas unidades diferentes y sus respectivas responsabilidades por lo que se refiere a la Programación por países (según se ha recomendado también en la sección V.2, y más adelante en la sección V.7, en lo relativo a las cuestiones sobre la movilización de recursos).

194. Reflexionando sobre esta cuestión, es importante tener en cuenta que en el PIA se ha asignado a la OSP la responsabilidad de la planificación estratégica y, con arreglo al 'presupuesto integrado', la responsabilidad de la asignación presupuestaria de todos los fondos de la Organización, incluidos los

fondos extrapresupuestarios. En el PIA también se insistió sobre la descentralización, reforzando considerablemente las oficinas regionales, sobre todo a los representantes regionales, y creando o fortaleciendo las oficinas subregionales. Estos cambios dan lugar a una nueva estructura institucional en torno a las oficinas en los países, y crea nuevas oportunidades institucionales para resolver este problema.

195. El equipo considera que la responsabilidad principal de la preparación de los MNPMP incumbe a los FAOR. No obstante, para solucionar las limitaciones institucionales indicadas anteriormente, la responsabilidad principal respecto de la organización del apoyo, el seguimiento y el control de la calidad de las actividades de la Programación por países debería asignarse a las oficinas regionales. En consecuencia, las oficinas regionales asumirían las responsabilidades siguientes:

- a) seguir de cerca y establecer la secuencia en que habrán de elaborarse los MNPMP en la región, de acuerdo con el ciclo de planificación de cada país,
- b) conjuntamente con las oficinas subregionales, desplegar los recursos humanos necesarios para prestar un apoyo apropiado a los FAOR y al proceso de Programación por países, según sea necesario. Si bien todavía de manera insuficiente en comparación con las necesidades, el personal técnico de las oficinas subregionales y regionales debería poder proporcionar a los FAOR la variedad de bases, capacidades y conocimientos disciplinarios relativos a los instrumentos analíticos que sean necesarios, pero deberá disponer también de una mayor información institucional, necesaria para poder desempeñar la función de promoción mundial de la FAO durante los procesos de negociación con los gobiernos, y planificar el apoyo técnico que necesiten las oficinas regionales y la Sede,
- c) desempeñar la función de centros de coordinación respecto de la garantía de la calidad, el examen y el seguimiento.

196. El grado y tipo de apoyo que las oficinas regionales deberán prestar a cada FAOR será diferente y dependerá de las ventajas relativas de la oficina en el país y de las condiciones particulares de cada país. Las oficinas regionales deberían asumir la responsabilidad de evaluar estas necesidades y concordar con cada FAOR la naturaleza y el contenido del apoyo técnico necesario.

197. La responsabilidad técnica principal para organizar y seguir de cerca la Programación por países en el ámbito de las OR debería ser de competencia de un equipo integrado por funcionarios técnicos pertinentes, entre ellos, por ejemplo, un oficial superior de programación sobre el terreno, el oficial o los oficiales de políticas pertinentes, el oficial encargado de los fondos del PCT (un puesto nuevo en las OR), el oficial del programa y presupuesto, el oficial encargado del seguimiento de las oficinas en los países (otro puesto nuevo en las OR), etc. El punto principal de contacto de este equipo con la Sede debería ser la OSP, que tiene asignada la responsabilidad institucional principal para las cuestiones de programación y recursos, con el apoyo de las unidades correspondientes del TC.

198. Estas nuevas responsabilidades entrañarán una mayor presión de trabajo en las OR que posiblemente no están equipadas suficientemente para desempeñarlas. Esto resultó claro durante las visitas del equipo a las OR y las OSR, y ha sido confirmado por las evaluaciones que figuran en el informe de la Oficina del Inspector General. La Administración superior de la FAO debe evaluar la situación con sumo cuidado y encontrar medios viables para fortalecer gradualmente cada una de las oficinas regionales de acuerdo con las necesidades específicas de cada región. Ello presupone que las OR reciban los recursos humanos y el presupuesto operativo que sean adecuados para el funcionamiento de la oficina, incluidos estos nuevos deberes.

RECOMENDACIÓN 15: Las oficinas regionales (incluidas sus respectivas oficinas subregionales) deberían asumir la responsabilidad principal de la organización del apoyo, la supervisión y la garantía de la calidad de las actividades de programación por países. Se incluye entre ellas la responsabilidad de asegurar que los MNPMP se completen a tiempo según el ciclo acordado y respeten los procedimientos aprobados. La FAO debería asignar oficialmente estas responsabilidades a las OR y destinar los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar que las OR o sus OSR autorizadas puedan desempeñar adecuadamente estas responsabilidades.

7. Financiación para el proceso de programación por países y regiones

199. La reforma de la FAO se ha traducido, entre otras cosas, en actividades más firmes de programación institucional que absorberán una cantidad considerable de tiempo del personal y requerirán fondos adicionales. Ello será particularmente cierto en el caso de la Programación por países en que se plantean dos tipos diferentes de consecuencias de financiación, que habrán de analizarse.

200. El primer requisito de financiación se refiere a la preparación de los diferentes componentes que deben elaborarse como parte de la Programación por países.

201. Hasta ahora la financiación a disposición de los FAOR para la realización de las actividades de la Programación por países ha constituido una cuestión pendiente de decisión. No existe ninguna línea específica de financiación con cargo al Programa Ordinario que se haya asignado para esta función y, en la mayoría de los casos, los FAOR han utilizado la pequeña cantidad de fondos del PCT sin asignación específica, conocidos como “fondo del PCT”, o TCPF, que se les ha asignado a cada uno, por una cuantía total de 100 000 USD por año (200 000 USD por bienio). Nuestros estudios técnicos indican que la preparación de los MNPMP ha costado en promedio alrededor de 45 000 USD, pero que pueden variar hasta unos 180 000 USD. Además, es sin duda evidente que el TCPF, recabado de un fondo destinado a apoyar la asistencia técnica, no es la fuente de financiación más apropiada para utilizarla en una actividad de gestión.

202. Para la preparación de un MNPMP, y del correspondiente Plan de trabajo por países (a partir de 2012), se requerirán todavía más fondos, para pagar los costos del apoyo proporcionado por las oficinas subregionales y/o regionales, y, en algunos casos, para contratar la colaboración de consultores. La FAO deberá encontrar la manera de asignar fondos con cargo al presupuesto del Programa Ordinario para cubrir estos costos.

203. Por otro lado, si un país anfitrión no ha elaborado un marco nacional de prioridades adecuado deberá elaborarse y financiarse una actividad de asistencia técnica más gravosa. En este caso la financiación necesaria será considerable. El equipo de evaluación considera que para poder establecer un proceso de Programación por países viable bajo la dirección de las OR, éstas deberán disponer de una cierta cantidad de recursos que puedan asignarse a estas actividades de programación, sobre todo para prestar apoyo a los países que necesitan asistencia para realizar la primera fase de programación (la elaboración del marco nacional de prioridades del gobierno).

204. Si la Programación por países se organiza de modo que se ajuste a los ciclos de planificación gubernamentales, según se recomienda en esta evaluación, en cada ciclo presupuestario podrían calcularse y programarse las cantidades de financiación necesarias para todas estas actividades de programación. Se trata de fondos que se asignarían a las OR, y que éstas asignarán, según las necesidades, a cada país para cubrir los gastos del proceso de programación, manteniendo una parte para sufragar los propios procesos de programación de las OR y las OSR.

RECOMENDACIÓN 16: En cada PTP, la FAO debería asignar a cada oficina regional una suma global con cargo al Programa Ordinario, que la OR utilizará para financiar los costos de los procesos de programación nacional y regional que se llevarán a cabo durante ese ciclo presupuestario.

205. El segundo tema relativo a la financiación es más complejo y rebasa en cierta medida el ámbito de las actividades de la Programación por países.

206. La FAO comparte con algunos otros organismos especializados de las Naciones Unidas la dificultad de disponer de pocos recursos del presupuesto ordinario que puedan asignarse libremente para la realización de actividades de campo en las esferas prioritarias seleccionadas en el proceso de programación. En particular por lo que se refiere a la Programación por países, estas limitaciones se han señalado en varios países como importante dificultad que pone en tela de juicio la utilidad de realizar cualquier Programación por países. Si bien los objetivos de la Programación por países son más amplios y satisfacen una serie de necesidades institucionales, este argumento es digno de consideración y debe abordarse.

207. Ahora que la FAO está elaborando un sistema institucional completo de planificación y programación hasta el nivel de países, este nuevo sistema se convertirá en el principal instrumento mediante el cual se decidirán las asignaciones presupuestarias para todas las actividades de asistencia técnica, incluidos los proyectos de campo. Actualmente, una parte considerable de los fondos del Programa Ordinario destinados a las actividades de campo se administra por conducto del fondo especial conocido como Programa de Cooperación Técnica (PCT), que funciona con arreglo a normas y criterios específicos.

208. El equipo de evaluación observa que en el contexto institucional posterior a la reforma, regido por nuevas normas detalladas para la programación y la asignación del presupuesto de la Organización, este sistema paralelo de normas específicas utilizadas en el marco del PCT para la asignación de recursos del Programa Ordinario a las actividades de campo es redundante. Más bien, los fondos ahora disponibles en el PCT – así como cualesquiera otros fondos del Programa Ordinario disponibles para actividades emprendidas en los países, y otros fondos extrapresupuestarios sin asignación específica (o ‘vagamente asignados’) – deberían administrarse con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el sistema institucional de programación.

209. De esta manera los fondos del Programa Ordinario se podrían utilizar como capital inicial, proporcionando una financiación mínima, pero garantizada, para las actividades de asistencia técnica en los sectores que se hayan convenido con los gobiernos. Esto serviría también para dar una señal clara del compromiso firme de la FAO respecto de los sectores de trabajo acordados y podría atraer, además, financiación adicional de los gobiernos o de otros donantes interesados. Esta propuesta permitiría incorporar cifras indicativas en los MNPMP respecto de la contribución de la FAO en los sectores de trabajo acordados, como se ha recomendado en una sección anterior (V.2).

RECOMENDACIÓN 17: La FAO debería asignar a las oficinas regionales los fondos disponibles en el presupuesto de su Programa Ordinario para las actividades en los países, con objeto de apoyar las áreas prioritarias de trabajo seleccionadas en el MNPMP de cada país. En el nuevo contexto institucional de programación para toda la Organización, no parece necesario el sistema de normas especiales utilizado en el PCT. Más bien, los fondos actuales del PCT y cualesquiera otros fondos del PO disponibles para las actividades realizadas en los países deberían administrarse con arreglo a las normas y procedimientos establecidos en el sistema de programación para toda la Organización. Los fondos del PCT se hallan ya desde enero de 2010 bajo la responsabilidad de las OR. La asignación de estos recursos a los países se formalizaría a través de los planes de trabajo por países. La Secretaría de la FAO debería solicitar la resolución adecuada a sus órganos rectores.

8. Programación por países y movilización de recursos

210. Antes de la reforma, la financiación básica de la FAO dependía exclusivamente de las ‘cuotas asignadas’ con que se financiaba el Programa Ordinario (PO). La contabilidad, vigilancia y presentación de informes relativos a estos fondos, con excepción de los fondos asignados al PCT, había sido siempre responsabilidad de la Oficina del Programa, del Presupuesto y de Evaluación, PBE (cuyo Servicio del Programa y del Presupuesto ha pasado a ser la OSP). La segunda fuente de financiación de la Organización eran (y son) los fondos extrapresupuestarios (FE), o las ‘contribuciones voluntarias’, que eran de competencia del Departamento de Cooperación Técnica (TC).

211. Si bien en el ámbito de la reforma la FAO tiene ahora un único ‘presupuesto integrado’ que comprende tanto los fondos del PO como los FE, cuya asignación queda bajo la responsabilidad de la OSP, muchas de las funciones relacionadas con los FE se han mantenido en el marco del TC. En el ámbito del TC entre otros, la TCSR sigue siendo la unidad encargada de la realización de la ‘estrategia de movilización de recursos’ que debería ser elaborada y supervisada por la OSP. Con arreglo a esta función la TCSR debería supervisar y respaldar las actividades de movilización de recursos emprendidas por los FAOR.

212. Teniendo presente esta perspectiva de toda la Organización, la relación entre la Programación por países y la movilización de recursos debe analizarse a tres niveles diferentes: a nivel de países, a nivel regional y a nivel de la Organización.

E. A nivel de países

213. Uno de los objetivos y funciones que se han atribuido a la Programación por países, en las Directrices para los MNPMP de 2006 y otros documentos, es facilitar y fortalecer la movilización de recursos a nivel nacional. Se trata de una cuestión importante porque la movilización de recursos a nivel de países no sólo ha sido una de las principales preocupaciones de la Administración de la FAO, sino también una de las actividades que ha atraído progresivamente cada vez mayor atención y dedicación de los FAOR.

214. En varios países, la ejecución directa de proyectos, financiados directamente con fondos bilaterales o a través de los gobiernos (ya sea con recursos propios o canalizando las contribuciones de donantes), se ha convertido en la actividad principal del trabajo de campo de la FAO o, al menos, la más visible y amplia, así como la imagen más visible de las oficinas de la FAO en esos países. Dicha visibilidad representa la medida del éxito que algunas oficinas han alcanzado en la movilización de recursos.

215. La elaboración de un marco estratégico nacional (el MNPMP) en el que se especifican claramente los sectores de trabajo acordados mutuamente entre el gobierno y la FAO es un instrumento útil para

atraer la atención de los donantes y facilita la definición de las posibles áreas de colaboración. El equipo de evaluación ha escuchado muchos comentarios de donantes entrevistados durante el trabajo de campo que confirman esta percepción. Además, en el ámbito de la Declaración de París, la Programación por países podría ser sumamente útil para movilizar recursos en un marco más estratégico y más centrado en las actividades de asistencia técnica, que tiene un valor y efectos mayores y están más en consonancia con los principios de París.

216. Esta importante función del MNPMP puede ampliarse considerablemente si se consulta en modo efectivo con los donantes y otros posibles asociados durante el proceso de formulación, y si los gobiernos y la FAO tienen en debida consideración sus prioridades y programas, a la vez que se acuerdan los sectores en que la FAO ha de concentrar su labor de asistencia técnica.

217. El equipo de evaluación se ha ocupado de este tema tratando de determinar, desde la perspectiva de la Programación por países, las medidas que podrían adoptarse para aumentar la capacidad de la FAO de atraer recursos destinados a la agricultura y cuestiones afines en el ámbito de su mandato. Una de las primeras conclusiones es que la estrategia correcta variará en gran medida entre los países, en función de varias condiciones y situaciones locales. Además, estas condiciones están cambiando muy rápidamente, ya sea en el ámbito de la FAO como consecuencia del proceso de reforma, que fuera de ella, en el marco de la AOD.

218. El entorno de la AOD ha evolucionado a lo largo de los años en diferentes ciclos. Actualmente, a raíz de la Declaración de París y del Programa de Acción de Accra, así como de las decisiones conexas que adoptan la mayoría de los donantes, se están verificando importantes – aunque graduales – cambios por lo que respecta a las formas y los procedimientos por los que se administra gran parte de la financiación de la cooperación técnica internacional. Como se ha señalado antes, es una cuestión que la FAO deberá supervisar atentamente, adaptando constantemente sus propios procedimientos a las condiciones de esta situación en continua evolución.

219. Por lo que respecta a esta evolución, las siguientes cinco consideraciones parecerían especialmente pertinentes para replantear la estrategia de movilización de recursos de la FAO:

- a) uno de los principales elementos de la reforma de la FAO es el esfuerzo por recuperar el perfil de la Organización como organismo especializado cuyas actividades se centran en proporcionar asistencia técnica de alto nivel a la comunidad mundial. Ello implica la necesidad de concentrar sus esfuerzos en las cuestiones que revisten gran importancia a nivel mundial, que están relacionadas con las cuestiones de gobernanza mundial y que revisten una importancia estratégica para el desarrollo sostenible. En este nuevo contexto institucional, la realización de proyectos de campo que se ajustan a las prioridades de los donantes bilaterales y requieren importantes capacidades de gestión y operacionales, no deberían representar un objetivo principal de las estrategias de movilización de recursos. Estas capacidades de gestión de proyectos no figuran entre las funciones básicas de la FAO, y no deberían constituir el punto central de su trabajo a nivel nacional.
- b) el hecho de tomar en consideración demasiado pronto las prioridades de los donantes en el proceso de programación por países, al tratar de determinar los principales objetivos de desarrollo desde la perspectiva del país y de seleccionar los principales sectores de trabajo de la FAO, puede dar lugar a una desviación y contaminación de los resultados. De esta manera se correría el riesgo de disminuir la importancia de uno de los principales elementos del proceso, es decir, la habilitación de los países para llevar adelante su propia visión y perspectivas. Esto no se refiere exclusivamente a los programas que se ejecutarán en un país, sino también a la influencia que estos países pueden tener en las cuestiones sustantivas que la FAO incorporará en los propios objetivos estratégicos institucionales y las esferas prioritarias durante su proceso de planificación.

- c) En la Declaración de París se establece firmemente que son las prioridades y la visión del país beneficiario lo que debería guiar las prioridades y la dirección general de las actividades de cooperación internacional, y que esos países beneficiarios deberían asumir la responsabilidad de la ejecución de los proyectos y actividades financiados. Esta importante decisión se aplica a través de los procedimientos de apoyo presupuestario directo y el apoyo presupuestario sectorial que muchos donantes están aplicando en un número cada vez mayor de países. Se está alentando a los países a que realicen los proyectos a través de sus propias estructuras institucionales o entidades nacionales independientes, incluidas las ONG nacionales e internacionales.
- d) Como consecuencia de estas decisiones, así como de las reformas que van avanzando en el sistema de las Naciones Unidas, varios donantes bilaterales están adoptando ahora la posición de que los organismos especializados de las Naciones Unidas deberían centrar su atención en actividades de asistencia técnica y no deberían participar en adelante en la ejecución directa de grandes proyectos de campo. Esta posición fue confirmada por diversos donantes entrevistados por el equipo de evaluación. No obstante, si bien esta norma puede aplicarse rápidamente en países que disponen de capacidades de ejecución bien desarrolladas, sólo podrán ampliarse en forma mucho más lenta a otros países.
- e) En el entorno actual de la cooperación internacional, gran parte de los fondos disponibles, con la importante excepción de los fondos de emergencia, se canalizan ya sea a través del apoyo presupuestario directo y el apoyo sectorial a nivel nacional, o se entregan de forma centralizada a las Naciones Unidas para reforzar el proceso “Unidos en la acción” (es decir, el servicio ampliado de financiación de los ODM’), o la Sede los negocia directamente con las capitales de los países donantes. Por consiguiente, los fondos que las embajadas u organismos de cooperación asignan directamente a los países, y a los cuales las oficinas descentralizadas de la FAO podrían tener acceso directo, podrían disminuir gradualmente.

220. En este nuevo entorno, la importancia de la Programación por países, en general, y del MNPM en particular, adquiere una dimensión diferente como instrumento para la movilización de recursos a nivel de países. Según el equipo de evaluación, el MNPM no será un instrumento poderoso para obtener una financiación bilateral directa mediante negociaciones con los donantes a nivel de países. Además, dado que el MNPM es un documento estratégico, no debería sufrir influencias importantes a causa de los intereses de los donantes, cuando éstos difieran de las prioridades de los países. Como se ha mencionado en el párrafo 112b, debería permitirse, no obstante, una cierta flexibilidad para la movilización de recursos a nivel de proyecto/actividad. Por otro lado, el MNPM puede ser un instrumento muy poderoso para obtener financiación bilateral indirecta, mediante negociaciones con los gobiernos nacionales y sus instituciones que ya son titulares de dichos fondos, y lo serán en adelante cada vez más. Ésta debería ser una de las principales responsabilidades de movilización de recursos de los FAOR.

RECOMENDACIÓN 18: El proceso por el que se elaboran los MNPM no debería estar excesivamente influenciado por posibles intereses y prioridades de los donantes en cada país. El objetivo principal de la programación por países es establecer un diálogo inteligente con las autoridades gubernamentales y seleccionar conjuntamente, de entre las áreas prioritarias del gobierno, aquellas en que la FAO puede contribuir mejor (en el ámbito de su propio Marco estratégico) mediante actividades de asistencia técnica y creación de capacidad de alto nivel.

221. Estos acuerdos de colaboración pueden constituir uno de los medios por los cuales estos países asignan los recursos que reciben de los donantes mediante el apoyo presupuestario, utilizándolos para respaldar las actividades de asistencia técnica de la FAO.

F. A nivel regional

222. Unos MNPM adecuados, complementados por un proceso idóneo en el que las prioridades nacionales se amalgaman con las prioridades subregionales y regionales, pueden constituir un instrumento poderoso para determinar las cuestiones e intereses principales que son comunes a varios países en una región. Sería además una base excelente para elaborar proyectos regionales que puedan atraer financiación bilateral. Esta tarea podría representar una de las principales responsabilidades de las OR, a las que debería encomendarse esta responsabilidad de movilización de recursos, reforzándolas según sea necesario. A nuestro parecer, un ejemplo que cabe seguir es el de la OMS, que realiza de esa manera una parte considerable de la movilización de recursos y que ha asignado una importante responsabilidad a sus directores regionales para esta función.

RECOMENDACIÓN 19: La FAO debería delegar autoridad y proporcionar los recursos necesarios a las oficinas regionales, con el fin de que puedan elaborar una estrategia dinámica de movilización de recursos para las actividades regionales. Estas actividades deberían determinarse sobre la base de los problemas comunes de dimensión regional más importantes, determinados a su vez a través de las prioridades y los temas que emergen de las actividades de programación por países emprendidas en los países de la región.

G. A nivel institucional

223. La agregación y el análisis de temas y prioridades establecidos a nivel nacional pueden servir también como fuente importante de información para elaborar proyectos de alcance mundial en que se aborden cuestiones comunes y se promueva la colaboración Sur-Sur y que podría atraer financiación bilateral tradicional. Para aprovechar esta oportunidad sería necesario disponer en la Sede de una capacidad institucional apropiada, encargada de recopilar y analizar la información, identificar las oportunidades, movilizar a las divisiones técnicas apropiadas, formular los programas y proyectos pertinentes y dirigir el proceso de negociación.

224. El principal objetivo institucional de estas actividades podría ser la generación de contribuciones voluntarias a largo plazo que se depositen en un fondo común, como el Programa de la FAO de asociación de donantes múltiples (PADM), que apoyaría iniciativas dirigidas por los países, que respondan a determinados principios básicos y se destinen especialmente a actividades de asistencia técnica, transferencia de tecnología y desarrollo institucional. El equipo de evaluación considera que para definir una nueva estrategia de movilización de recursos, y lograr que se aplique con éxito, se requieren algunas decisiones institucionales: a) el establecimiento de una estrategia institucional enérgica para la movilización de recursos, b) una definición clara de las responsabilidades de las diferentes unidades que actualmente se ocupan de la obtención y/o gestión de FE y c) un mejoramiento (y posible combinación) de las unidades y un considerable fortalecimiento de las mismas en toda la Organización, de forma que asuman esta responsabilidad a nivel institucional.

RECOMENDACIÓN 20: La FAO debería elaborar una estrategia institucional general para la movilización de recursos, e integrar en ella las iniciativas regionales y mundiales que derivan del proceso de Programación por países. Por otra parte, la Administración de la FAO debería racionalizar y simplificar las responsabilidades en este ámbito y reforzar la capacidad de las unidades pertinentes de la Sede a fin de definir y aplicar la estrategia para toda la Organización. El principal objetivo de esta estrategia debería ser la obtención de fondos para la ejecución de los programas que se centran en la “labor normativa dirigida por los países”, es decir, la labor normativa que responda a las prioridades que derivan de la Programación por países. Esta labor es especialmente importante en relación con los recientes esfuerzos de la FAO para obtener contribuciones voluntarias sin destino específico, una fuente de financiación que probablemente aumentará debido al entorno cambiante de la ayuda internacional y la elaboración de un sistema de planificación y programación de la FAO más sólido.

VI. Algunas observaciones finales

225. Esta evaluación se ha realizado en un momento en que la FAO está experimentando profundos cambios institucionales que afectan directamente a la necesidad y las características deseadas de la Programación por países, y a las responsabilidades y funciones que distintas unidades de la Organización deberán asumir.

226. El equipo de evaluación ha tenido muy presente este elemento del contexto a lo largo de todo el trabajo de evaluación y ha procurado mantener una actitud cuidadosa y flexible en las recomendaciones. En apoyo de estas afirmaciones, desearíamos hacer algunas observaciones que expresan el espíritu con el que debería interpretarse y aplicarse el contenido específico de las recomendaciones.

1. La Programación por países debería considerarse como un proceso complejo con un gran número de actividades y fases que se van sucediendo. Por conveniencia analítica y práctica hemos identificado tres componentes principales, fáciles de determinar porque son importantes y cada uno de ellos requiere un documento específico. Estos componentes concretos están relacionados entre sí a través de otras actividades que derivan de un componente y sirven como elementos preparatorios para el componente siguiente. Estas actividades de enlace son más imprecisas: sus límites exactos, en relación con los tres componentes principales, no están bien definidos, y pueden ser diferentes según las diferentes circunstancias.
2. La Programación por países es ahora un componente importante del sistema institucional de planificación y programación, que está todavía en evolución y apenas en las fases iniciales de aplicación. Además de cumplir con sus propios objetivos y funciones, la Programación por países debe adaptarse y contribuir a este sistema institucional general.
3. La reforma de la FAO y la aplicación del nuevo sistema de planificación y programación están llevándose a cabo en un entorno internacional de la asistencia para el desarrollo que cambia rápidamente. La planificación y programación institucionales por países tendrán que adaptarse a este contexto en evolución. En consecuencia, la flexibilidad y la capacidad de adaptación deberán considerarse atributos importantes del sistema de programación.
4. Las capacidades institucionales de la FAO para aplicar un sistema de planificación y programación no son sólidas. Mientras se van fortaleciendo estas capacidades, las demandas del nuevo sistema de programación sobre la institución en su conjunto deberán ser razonables. Sobrecargando estas capacidades institucionales se pondrá en peligro la aplicación satisfactoria del nuevo sistema de programación.
5. La Programación por países debería basarse en directrices institucionales claras que contribuyan a la normalización de los procesos y resultados. No obstante, habida cuenta de la situación actual en cuanto a capacidades de la FAO y del contexto interno y externo en evolución, el primer proyecto de Directrices para la programación por países no debería cargar excesivas demandas en las oficinas descentralizadas, y debería estimular nuevas ideas y la realización de ensayos.
6. La aplicación del nuevo sistema institucional de planificación y programación requerirá importantes cambios organizativos, entre ellos una nueva definición de las responsabilidades y un aumento considerable de las capacidades de varias unidades de la Organización que están directamente relacionadas con las actividades de Programación por países.