

Agosto de 2006



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE FINANZAS

115° período de sesiones

Roma, 25 – 29 de septiembre de 2006

Informe de iniciación de la evaluación externa independiente de la FAO

Se adjunta para información de los Miembros del Comité de Finanzas el Informe de iniciación de la evaluación externa independiente de la FAO.

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

W/J8276/s



Evaluación externa independiente de la FAO

Informe de iniciación

Presentado al
Comité del Consejo encargado de la evaluación externa independiente (EEI)
por el equipo central de la EEI
Mayo de 2006

ÍNDICE

I.	ALCANCE Y CONTEXTO	3
II.	DESIGNACIÓN DEL EQUIPO CENTRAL Y PUESTA EN MARCHA	8
III.	EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN: ALGUNAS HIPÓTESIS DE TRABAJO	10
IV.	MARCO INICIAL DE LA EVALUACIÓN	18
	A. Trabajo técnico de la FAO	19
	B. Administración, gestión y organización	21
	C. Sistema de gobierno	25
	D. La FAO en el sistema multilateral	28
V.	EXÁMENES EN LAS OFICINAS NACIONALES, REGIONALES Y SUBREGIONALES	32
VI.	LOS RIESGOS Y SU GESTIÓN	33
VII.	CALENDARIO INDICATIVO: PRINCIPALES HITOS	35
VIII.	PRESUPUESTO INDICATIVO	36

I. ALCANCE Y CONTEXTO

1. En noviembre de 2004, el Consejo de la FAO decidió iniciar una evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, que se financiaría con cargo a recursos extrapresupuestarios, con el objetivo de “fortalecer y mejorar la FAO, teniendo en cuenta los resultados conseguidos por la Organización en el desempeño de su mandato... [y en la que] se examinarían todos los aspectos de la labor de la FAO, la estructura institucional y los procesos de decisión, incluida su función en el marco del sistema internacional”. Posteriormente, un Grupo de Trabajo entre Períodos de Sesiones preparó un mandato detallado, que el Consejo aprobó en su 129° período de sesiones, celebrado en noviembre de 2005, en el que se pone de relieve que se trata de una empresa de excepcional envergadura y que:

“... se espera que la evaluación adopte una perspectiva de futuro y subraye resultados, conclusiones y recomendaciones con una orientación clara que permita a los Miembros, al Director General y a la Secretaría de la Organización determinar el camino que se ha de seguir para afrontar mejor los retos del futuro en un contexto mundial en evolución, incluidas las nuevas necesidades de los Estados Miembros, y situar a la FAO, en función de sus puntos fuertes y ventajas comparativas. Por consiguiente, la evaluación puede representar un acontecimiento importante para la FAO, reforzando su función en un sistema reformado de las Naciones Unidas y en la incipiente nueva estructura multilateral. Debería contribuir a fortalecer el sentido de unidad y propósito entre los Miembros de la Organización y a la adaptación de la FAO al siglo XXI y los retos futuros”. [Subrayado añadido.]

2. En consecuencia, el mandato deja claro que esta tarea debe trascender el marco de una evaluación tradicional centrada en el diagnóstico de la actuación institucional mediante una evaluación de sus productos, efectos y resultados. En él se atribuye especial importancia al porvenir y al papel que debe cumplir la evaluación para ayudar a los órganos rectores y la administración de la FAO a definir la función y el *modus operandi* que la propia FAO deberá asumir en el futuro y a alcanzar la voluntad política para que esto suceda.

3. Hasta ahora se han hecho pocos intentos de tal magnitud y alcance y, con toda certeza, nunca en el ámbito de una “evaluación”. No obstante, en el sistema de las Naciones Unidas existen al menos algunos casos paralelos, si bien aproximados. Por ejemplo, en su alocución ante la Asamblea General de septiembre de 2003, el Secretario General advirtió a los Estados Miembros que las Naciones Unidas habían llegado a una encrucijada. Podían ponerse a la altura de las circunstancias y conjurar las nuevas amenazas o correr el riesgo de ir desapareciendo en vista de la discordia cada vez mayor entre los Estados y de su actuación unilateral. Ello dio lugar a la formación del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, al que se encomendó que formulara nuevas ideas acerca del tipo de políticas e instituciones que necesitaban las Naciones Unidas para obrar con eficacia en el siglo XXI. En el informe presentado por el Grupo en diciembre de 2004, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, se exhorta a que se introduzcan cambios sistémicos importantes en materia de estructura, organización, rendición de cuentas y gobernanza, y se presentan propuestas para el plan de reforma más ambicioso en la historia de las Naciones Unidas.

4. De manera parecida, en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005 aprobado por los líderes mundiales se invitó al Secretario General a que instituyera otro grupo de alto nivel a fin de recomendar medidas dirigidas a garantizar que las Naciones Unidas potenciaran al máximo su contribución a los objetivos convenidos internacionalmente, entre los que figuran en la Declaración del Milenio, y se indicó específicamente que el grupo en cuestión debía elaborar propuestas para lograr “una administración más rigurosa de las entidades” en las esferas de medio ambiente, asistencia humanitaria y desarrollo, que forman parte del mandato general de la FAO.

5. En el mandato de la presente evaluación se señalan cuatro componentes fundamentales e interrelacionados que conforman el marco conceptual básico para el análisis, a saber:

- a) **Labor técnica de la FAO.** Abarca el trabajo normativo y operacional de la FAO en cuanto al acceso a los alimentos, los cultivos, la ganadería, los bosques, la pesca, el comercio de mercancías y el desarrollo rural y la eficiencia y eficacia con que logra eliminar el hambre, salvaguardar el medio ambiente y mejorar las condiciones para fomentar el desarrollo económico y social. La labor técnica se lleva a cabo mediante una variedad de instrumentos diferentes, como son la cooperación técnica, el asesoramiento sobre políticas y el fomento de éstas, el trabajo de reglamentación y de establecimiento de normas, la información, la divulgación y la promoción, estadísticas, estudios, las respuestas a emergencias, el establecimiento de redes y el diálogo.
- b) **Gestión y organización de la FAO.** Comprenden la planificación y programación, los sistemas presupuestario, administrativo y financiero; la estructura organizativa, incluidas las estructuras descentralizadas, la supervisión, la evaluación, la cultura institucional, la gestión y distribución de recursos humanos, la gestión de conocimientos y riesgos, y las políticas y prácticas en materia de rendición de cuentas.
- c) **Estructura de gobierno (gobernanza) de la FAO.** Este ámbito incluye las funciones, la eficiencia y la eficacia de los órganos rectores, la relación entre los Miembros y la Secretaría por lo que se refiere a la determinación de estrategias, políticas y prioridades, los aspectos financieros del presupuesto ordinario y las contribuciones voluntarias y las relaciones entre las estructuras de gobierno en el marco del sistema de las Naciones Unidas; y una participación más amplia de los grupos de interesados.
- d) **La función de la FAO en el sistema multilateral.** En esta esfera son determinantes las cuestiones relativas a una función apropiada de la FAO en una estructura internacional de desarrollo muy diferente a la de 1945, año en que se fundó la FAO, las ventajas comparativas absolutas y dinámicas de la Organización y su capacidad para concertar alianzas y contribuir a la labor de las Naciones Unidas y del sistema internacional más amplio en su conjunto.

6. La EEI se efectuará en un momento en que las propias Naciones Unidas son objeto de procesos muy importantes de examen, revisión y renovación sistémicos, y que comporta el desafío fundamental en materia de políticas públicas a escala internacional de determinar las razones por las que se deberían seguir financiando instituciones que se fundaron decenios atrás, en vista de las numerosas “fuentes de suministro” nuevas y alternativas que ofrece el contexto actual. En efecto, las presiones que hoy en día se ejercen en favor del cambio y la reforma suponen un proceso sin precedentes de examen, revisión y cuestionamiento fundamental de toda la estructura institucional relacionada con las actividades internacionales de desarrollo y la provisión de bienes y servicios públicos a nivel mundial. Este hecho presenta tanto oportunidades como amenazas relevantes para el futuro de la FAO, incluidos los desafíos que se plantean a la hora de establecer la relación de la FAO con un sistema que a su vez está experimentando una importante transformación.

7. Con referencia específica a su función básica de “Ministerio de Agricultura” del mundo, en el documento final de la Cumbre de las Naciones Unidas de noviembre de 2005 (párrafo 46) se subraya que es imposible alcanzar el objetivo de desarrollo del Milenio relativo a la reducción de la pobreza sin una integración mucho más estrecha del desarrollo agrícola y rural en los programas y actividades nacionales e internacionales. [Subrayado añadido.] Este tipo de afirmaciones son una expresión clara de lo que el mundo le pide a la FAO y plantean a la organización el reto directo de reconsiderar las funciones, las ventajas comparativas, la pertinencia y la idoneidad de sus métodos, estrategias y asociaciones.

8. No será una tarea sencilla. Hace 50 años, los mecanismos organizativos del sistema internacional de desarrollo estaban constituidos por un pequeño grupo de instituciones. Actualmente, este sistema está integrado por una apabullante variedad de organizaciones bilaterales, multilaterales, no gubernamentales, empresas transnacionales privadas, fundaciones filantrópicas e instituciones híbridas caracterizadas por la superposición de funciones, la duplicación y la división confusa del trabajo. Asimismo, es necesario considerar el sistema de desarrollo en función del mundo de hoy, que está sujeto a una creciente globalización e interrelación. En el ámbito de la economía política internacional, los principales impulsores de la creación de riqueza y del desarrollo no han sido determinantes para el sistema de desarrollo. Si se exceptúan unos pocos países muy pobres, los factores más importantes corresponden a aspectos internos de cada país y los factores externos más influyentes distan mucho de ser los relativos a la cooperación para el desarrollo pues en su mayor parte guardan relación con el comercio y el acceso a los mercados, el capital y la tecnología, y la movilidad humana, así como con condiciones favorables en relación con la seguridad, la economía, el entorno sociopolítico y el medio ambiente. Las disposiciones institucionales relativas a la cooperación internacional para el desarrollo han previsto algunos instrumentos dirigidos a facilitar el comercio y el acceso a los mercados (como el Sistema Generalizado de Preferencias, una serie de acuerdos sobre productos básicos, el trato especial y diferenciado, entre otros). No obstante, por lo general la cooperación para el desarrollo tradicionalmente se ha limitado sobre todo a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la cual se ha centrado en proyectos individuales a través de agentes institucionales separados que han abordado tan sólo moderadamente los impulsores del desarrollo mencionados.

9. Sin embargo, esta situación está cambiando drásticamente debido a nuevos mecanismos y a formas de asociación completamente nuevas, que enlazan los bienes públicos con las inversiones privadas, el ámbito gubernamental con el no gubernamental, el sentido de pertenencia nacional, la financiación común y la movilización de recursos a fin de alcanzar una masa crítica y enfoques programáticos y sectoriales a largo plazo. En la actualidad, se presta una atención prioritaria sin igual a las deficiencias sistémicas de la estructura del desarrollo internacional. La causa de la “coherencia de las políticas” en materia de desarrollo ha pasado a ser un elemento fundamental de los discursos oficiales, y en las recientes cumbres del Grupo de los Ocho se han aprobado explícitamente nuevos planteamientos de desarrollo estratégicos y se ha puesto de relieve la necesidad de una considerable ampliación de las disposiciones institucionales. Es preciso tener muy en cuenta estos factores de mayor envergadura en el diagnóstico de la eficacia y pertinencia de la FAO y en todo pronóstico sobre su futuro.

10. Al mismo tiempo, la AOD está aumentando a un ritmo que no se registraba desde los años sesenta y el inicio de los setenta (es decir, antes de la primera crisis causada por los precios del petróleo) y según las previsiones superará los 100 000 millones de dólares EE.UU. en los dos o tres próximos años (en comparación con sólo algo más de 50 000 millones en 2003). Además, se vislumbran muchas otras fuentes de financiación del sector del desarrollo. Numerosos donantes bilaterales señalan el dilema que afrontan en la actualidad debido al notable incremento de los recursos financieros y las fuertes restricciones de programación, lo que podría ofrecer la oportunidad más valiosa de los últimos decenios de renovar y realizar el pleno potencial de organizaciones multilaterales como la FAO. Ahora bien, resulta claro que esto no puede hacerse realidad a menos que esas organizaciones suministren una prueba palpable y convincente de su pertinencia, eficacia y posibilidades, proporcionen estrategias apropiadas para el nuevo contexto de los esfuerzos de desarrollo y las nuevas realidades de la economía política internacional y muestren una eficacia muy elevada en el uso de los recursos.

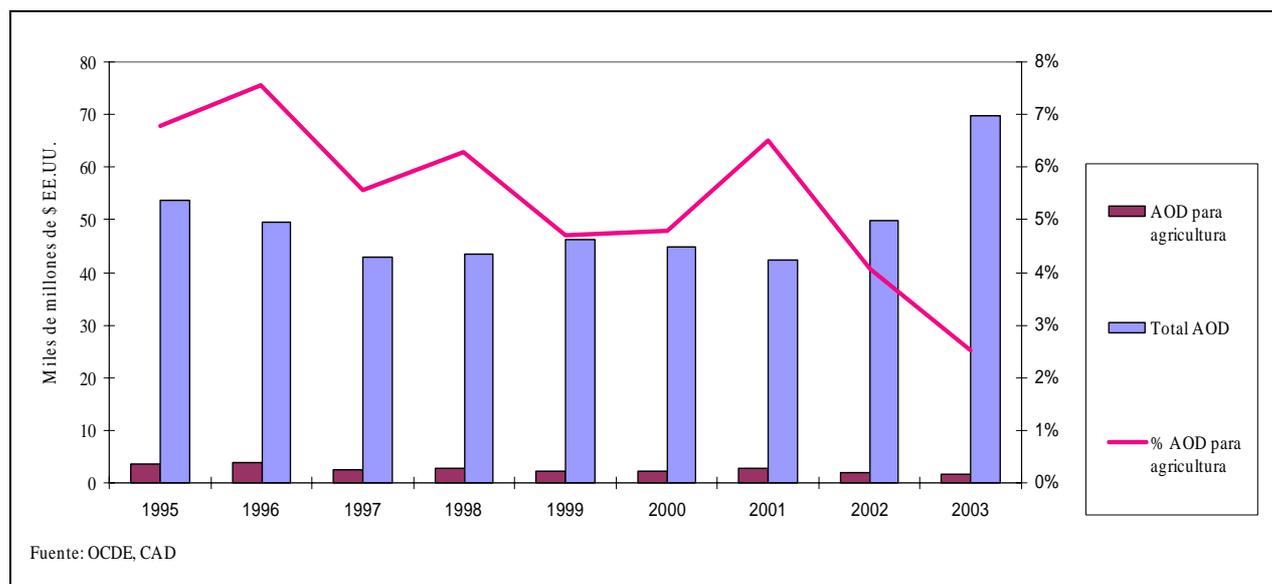
11. También los sectores agrícola y alimentario de los países en desarrollo han evolucionado radicalmente desde el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, que coincidió con la fundación de la FAO. Desde entonces, se han producido cambios muy profundos y diversos. Los países del antiguo bloque soviético se han sumado a la economía de mercado. La revolución biotecnológica y el mayor reconocimiento de los derechos indígenas han deparado inmensas oportunidades, pero también desafíos, en el terreno de la propiedad intelectual, la seguridad

ambiental, cuestiones relativas a la salud humana y el comercio internacional. Han surgido rápidamente numerosas nuevas instituciones y fuentes de suministro alternativas con objeto de aportar financiación, investigaciones científicas y tecnología, análisis de políticas y asesoramiento y asistencia técnica. La sociedad civil ha asumido un papel mucho más activo y el crecimiento de las cadenas de supermercados ha conectado la agricultura con las ciudades en rápida modernización, donde anteriormente había muy pocos mercados. La agricultura ha arrojado buenos resultados en muchos países de América Latina, en el este y sudeste asiáticos y en algunas partes de Asia meridional. En muchos casos, se aplicaron estrategias de desarrollo agrícola y económico favorables a la población pobre, que permitieron lograr simultáneamente la reducción de la pobreza y un crecimiento económico de amplia base. Este hecho ha provocado una diferenciación considerable entre los países y regiones del mundo en desarrollo.

12. Aún así, subsisten graves problemas, que varían mucho según las regiones. Todavía queda por resolver la cuestión del nivel de protección de la agricultura, ya sea mediante aranceles o mediante subvenciones, cuestión que constituye un obstáculo importantísimo al éxito de las negociaciones comerciales. Si bien muchos países han logrado la seguridad alimentaria, en otros los progresos se han estancado o incluso ha empeorado la situación. El África subsahariana, que en su momento gozaba de autosuficiencia alimentaria, cuando los problemas del hambre se concentraban en Asia, ha experimentado un crecimiento agrícola o general muy limitado o nulo y actualmente padece inseguridad alimentaria. En algunos países, los estragos del VIH/SIDA y otras enfermedades han diezmando la fuerza laboral tanto agrícola como urbana; además el continente se ha visto afectado por los conflictos y la migración, especialmente de la clase instruida, que han puesto en peligro la capacidad interna de desarrollo. Debido a la mayor demanda de recursos naturales, de por sí limitados, los problemas relacionados con el medio ambiente y la ordenación de los recursos se han agravado, no sólo en África sino en todo el mundo en desarrollo.

13. Otro rasgo importante del contexto actual es la nueva colocación del sector agrícola en el programa internacional de desarrollo. Entre 1985 y 2002, la proporción de AOD para la agricultura disminuyó más de dos tercios en cifras reales expresadas en dólares EE.UU., y tanto los organismos bilaterales como los bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a restar importancia a la asistencia para el desarrollo agrícola en sus programas. Un ejemplo de ello se aprecia en el volumen de préstamos agrícolas del Banco Mundial, que descendió un 75 por ciento, pasando del 30 por ciento registrado en 1980 a apenas el 7 por ciento en 2003. A pesar de ello, la agricultura y el desarrollo rural han vuelto a ser una prioridad en la esfera de la AOD. Así, por ejemplo, en 2005 los préstamos del Banco Mundial para proyectos en las zonas rurales aumentaron un 50 por ciento hasta unos 7 600 millones de dólares EE.UU., lo que representa el 41 por ciento de los préstamos totales otorgados por ese banco.

Gráfico 1. Descenso de la AOD destinada al sector agrícola



14. Sin embargo, la mayoría de los organismos internacionales de desarrollo han perdido casi por completo sus competencias profesionales agrícolas y esperan que la FAO, al igual que otras organizaciones, les proporcione análisis de políticas, aportaciones institucionales e insumos técnicos para sus estrategias y políticas de ayuda y sus consiguientes prioridades de inversión. El Banco Mundial, por ejemplo, se dirige cada vez más a la FAO con objeto de solicitar insumos para la formulación de estrategias agrícolas, la preparación de paquetes de inversiones y la evaluación y supervisión.

II. DESIGNACIÓN DEL EQUIPO CENTRAL Y PUESTA EN MARCHA

15. En el mandato se especifica que el equipo central “será el responsable único de dirigir, supervisar y llevar a cabo todo el trabajo sustantivo de la EEI”. El equipo, que se designó el 14 de febrero de 2006 durante la segunda reunión del Comité del Consejo, consta de los siguientes integrantes:

- Sr. Keith Bezanson (Canadá): jefe del equipo.
- Sra. Uma Lele (India/EE.UU.): responsable principal respecto de la labor técnica de la FAO.
- Sr. Michael Davies (Reino Unido): responsable principal respecto de la gestión, organización y administración de la FAO.
- Sr. Carlos Pérez del Castillo (Uruguay): responsable principal respecto de la estructura de gobierno (gobernanza) de la FAO.
- Sra. Thelma Awori (Uganda): responsable principal respecto de la función de la FAO en el sistema multilateral.

16. En la misma reunión del Comité del Consejo también se decidió aplazar el inicio de las actividades al 13 de marzo de 2006, siempre que en esa fecha se tuviese la firme seguridad de que se dispondría de 2,1 millones de dólares EE.UU. para 2006, preferiblemente depositados en poder de la FAO. De hecho, las actividades se pusieron en marcha el 29 de marzo de 2006, tras haber obtenido las autorizaciones médicas y haber firmado los contratos. Desde entonces, el equipo central ha trabajado conjuntamente lo más rápidamente posible. Este informe inicial, cuya aprobación es la condición esencial para que la evaluación pase a la fase plenamente operativa, se ha preparado después de apenas unas cuatro semanas de trabajo. El equipo central habría preferido dedicar más tiempo a su elaboración, contar con la ventaja de unas visitas preliminares a determinadas oficinas en los países, regionales y subregionales, tener la oportunidad de someter algunas de sus hipótesis iniciales a un ensayo más riguroso, y haber finalizado la identificación y la contratación preliminar de los especialistas regionales, agrícolas y nutricionistas que prestarán su apoyo a su labor. Sin embargo, estas medidas adicionales y el tiempo necesario para su realización habrían acortado aún más el tiempo ya limitado de que se dispone para llevar a término toda la actividad, por lo que hemos decidido optar por la ruta más rápida. Por esta razón, el informe inicial que se presenta en esta fase tan temprana es de carácter muy preliminar.

17. Desde el 28 de marzo:

- a) Se ha efectuado un examen amplio de documentos relacionados con, entre otros aspectos, todas las evaluaciones oficiales más importantes realizadas por la FAO en los siete últimos años, los principales documentos sobre estrategias y políticas (p. ej., los recientes programas de labores y presupuesto, los informes sobre la ejecución, el plan a plazo medio, el marco estratégico y una amplia variedad de publicaciones y evaluaciones sectoriales sobre seguridad alimentaria, pesca, silvicultura, etc.).
- b) Se ha identificado y contratado a cinco asistentes de investigación, quienes prestarán asistencia durante el proyecto en la reunión y análisis de datos, búsquedas de documentos, la preparación de cuestionarios, calendarios, la logística y la administración.
- c) Se han celebrado debates con numerosos especialistas en las cuatro esferas centrales, esto es, programas técnicos, gestión y organización, gobernanza y sistema internacional de desarrollo. Asimismo se ha entrado en contacto con personas con experiencia y conocimientos especializados en cuestiones alimentarias y agrícolas de alcance regional. Se está contratando a un especialista

en cuestiones de género para que examine tanto las políticas y prácticas de la FAO específicas de uno u otro sexo como el carácter intersectorial de las cuestiones de género. En muchos casos se han formulado los mandatos respectivos y se han concertado los acuerdos contractuales. Si bien quedan varias lagunas, en esta fase los recursos humanos necesarios para los principales componentes de una evaluación exhaustiva han entrado en funciones o están por hacerlo.

- d) Se ha entrado en contacto con diversas instituciones clave y se han puesto en práctica las disposiciones necesarias para fijar los puntos de referencia. Además, se ha establecido un acuerdo de trabajo estrecho con el Grupo de alto nivel del Secretario General encargado de una administración más rigurosa de las entidades. Con ello se debería asegurar que en la evaluación de la FAO se tengan en cuenta las deliberaciones del Grupo y las recomendaciones que éste pueda hacer.
- e) Del 29 de marzo al 6 de abril se llevó a cabo en Roma un proceso intensivo de exploración y evaluación inicial de la situación. Se mantuvieron entrevistas abiertas y reuniones con un centenar de funcionarios de la FAO. También se celebraron reuniones con 40 representantes de países. El jefe del equipo central celebró otra reunión, convocada el 4 de mayo por el Presidente del G77, con 25 representantes de dicho grupo.
- f) Los cinco miembros del equipo central elaboraron y acordaron una metodología básica de evaluación, así como la división del trabajo y una trayectoria crítica inicial. Aunque indudablemente hará falta modificar y perfeccionar estos elementos a medida que se vaya avanzando, el marco básico permitirá la realización expedita de las actividades esenciales.

III. EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN: ALGUNAS HIPÓTESIS DE TRABAJO

18. Las entrevistas y conversaciones iniciales mantenidas por el equipo central con unos 100 funcionarios de la FAO y 40 representantes de gobiernos tanto del sur como del norte proporcionaron una gran abundancia de evaluaciones, observaciones y sugerencias respecto del rendimiento de la FAO, así como de los dilemas, las dificultades y los desafíos para el futuro. Ha habido, por supuesto, puntos de vista divergentes, pero también un número considerable de juicios y preocupaciones coincidentes que proporcionan un cuadro inicial importante y una variedad de hipótesis de trabajo. Éstos se están tratando en esta fase como enteramente anecdóticos y serán sometidos a un examen sistemático en el proceso de evaluación. El equipo central desea recalcar este punto. Toda esta sección del documento tiene un carácter altamente provisional, pues comprende propuestas, hipótesis y temas de trabajo iniciales que habrán de explorarse. El equipo desea asimismo aclarar que cuanto sigue no es ni mucho menos una lista exhaustiva de posibles temas y cuestiones.

19. Cabe afirmar sin temor a equivocarse que hay una amplia variedad de trabajos de la FAO que gozan de una alta consideración y son ampliamente apreciados. Esta conclusión se desprende no únicamente de fuentes anecdóticas, sino también de diversas evaluaciones sistemáticas independientes. La FAO dispone de numerosos funcionarios profesionales de elevada calidad y especializados que están satisfechos de trabajar en la FAO. Pero asimismo parece evidente que existen profundas preocupaciones generalizadas en relación con el bienestar de la Organización, el deterioro de su salud financiera, las direcciones que está tomando y sus futuras perspectivas. El equipo central no se encuentra hoy en día en condiciones de confirmar o refutar dichas alegaciones. En la EEI, no obstante, se procurará como parte integral de su examen considerar de modo metódico las perspectivas y percepciones de todas las principales partes interesadas en la FAO respecto de la salud general y las direcciones de la Organización.

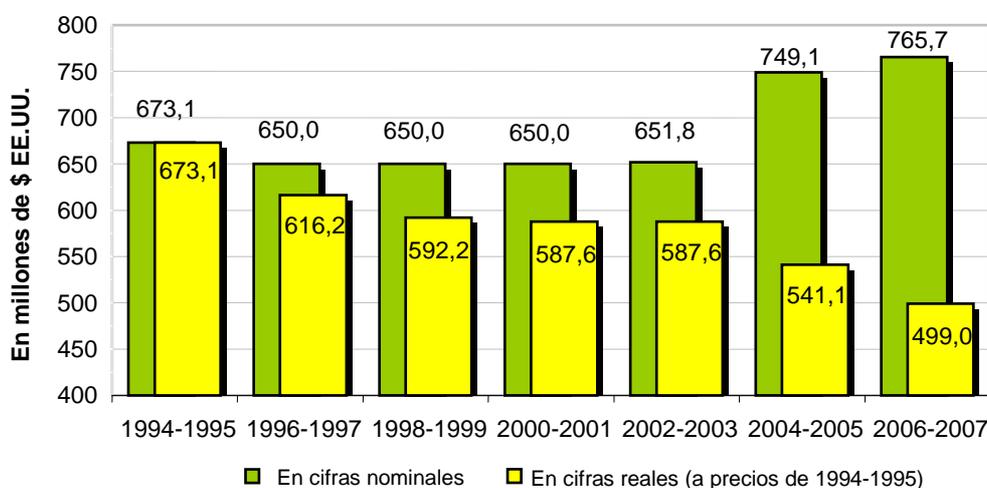
20. La FAO tiene asignado un mandato amplio e importante, pero al parecer se dispone de una base de datos sistemáticos sorprendentemente limitada sobre los cuales poder basarse para juzgar su rendimiento. En los últimos seis años, por ejemplo, sólo se han presentado 20 evaluaciones internas de toda la Organización a los órganos rectores. Es más, aunque oficialmente se ha establecido un sistema de gestión basada en los resultados (GBR) para toda la Organización, hay algunos datos que indican que se está retardando tal vez su aplicación. Concretamente, en un estudio comparativo de organizaciones multilaterales realizado en 2005 por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID), entre las 24 organizaciones evaluadas la FAO quedó clasificada en el puesto 23 en cuanto a su aplicación de la GBR. No obstante, esta evaluación consistió más bien en un rápido estudio de gabinete, por lo que la EEI deberá examinar más a fondo la aplicación de la GBR en la FAO. En general, se dispone de un volumen considerable de datos sobre financiación y programación con cargo al presupuesto ordinario y fondos extrapresupuestarios respecto de las actividades realizadas en los países, así como de datos relativos a las actividades en casos de emergencia. La situación por lo que respecta a la disponibilidad de datos sistemáticos relativos al programa ordinario de la FAO parece ser menos clara en esta fase. En cuanto a la labor realizada en los países, en el examen independiente del Programa de Cooperación Técnica (PCT) realizado en 2005 se señalaba la ausencia de estrategias por países y, por consiguiente, de un marco o de sistemas de evaluación (de los efectos) de las actividades realizadas en los países. En dicha evaluación se recomendaba el establecimiento de prioridades específicas por países en consonancia con el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), lo cual se refleja en el actual PLP, pero parecería muy improbable que las cosas hayan cambiado suficientemente en un año para que se hayan podido producir materiales de evaluación nuevos y fiables.

21. Por lo tanto, en la nueva evaluación tal vez sea necesario emprender un volumen considerable de nuevos trabajos (ciertamente más de lo que se había previsto inicialmente) y apartarse al menos en cierta medida de uno de los supuestos fundamentales del mandato, a saber, que gran parte de la labor necesaria podía basarse en el material existente. A este respecto, el mandato establece que:

“La EEI se ha concebido como tarea que utiliza al máximo la información disponible [y] utilizará también al máximo las evaluaciones existentes y otros trabajos análogos, de forma que no examinará ella misma todos los aspectos en detalle, sino que se basará en los trabajos de otros... para formar sus propios juicios”.

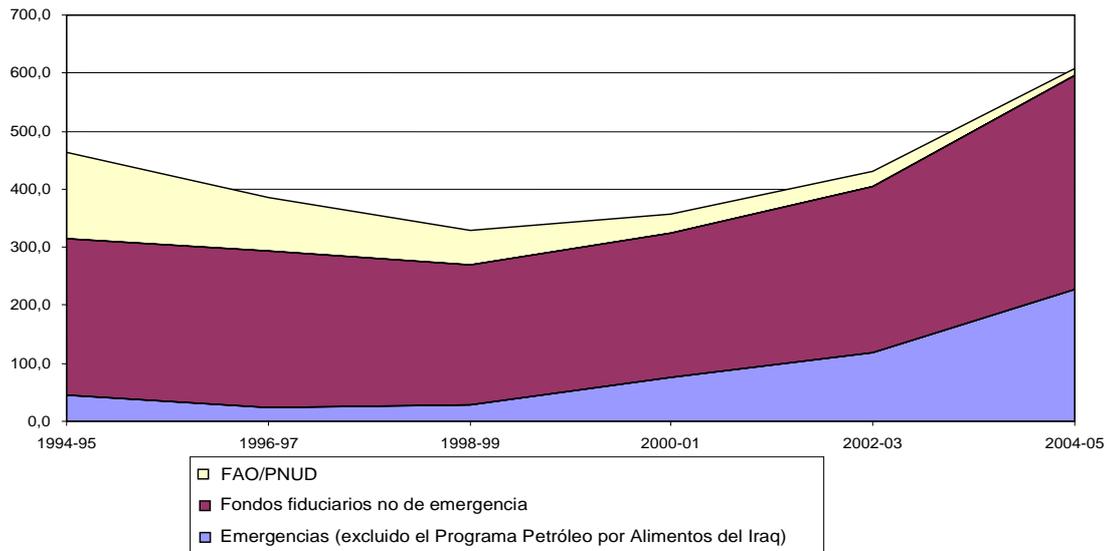
22. Desde 1994, la FAO ha venido aplicando un programa secuencial de reforma. Se ha tratado de reorientar, reorganizar y revitalizar la Organización, en particular reestructurando funciones con el fin de prestar mayor atención a la labor normativa y operacional y crear sinergias entre ambas. A esto se ha llegado en gran parte por necesidad, debido a que, al mismo tiempo, la situación financiera de la FAO se ha ido deteriorando en forma constante y preocupante. La administración se ha visto obligada a enfrentarse con desafíos verdaderamente imponentes. El presupuesto ordinario (básico) de la FAO, constituido por las cuotas de contribución obligatorias de los Miembros, que asciende a 765,7 millones de dólares EE.UU. para el bienio 2006-07, representa una reducción del 25 por ciento en cifras reales con respecto al de 1994-95. Por más de un decenio se ha venido aplicando un marco de crecimiento nominal cero.

Gráfico 2. Disminución del presupuesto del Programa Ordinario de la FAO
(en millones de dólares EE.UU.)



23. Durante el mismo período, la financiación convencional de proyectos de desarrollo por conducto del PNUD ha disminuido de 163,2 millones de dólares EE.UU. en 1994-95 a 10,7 millones de dólares EE.UU. en 2004-05, y el gasto general para situaciones de emergencia (excluido el Programa Petróleo por Alimentos del Iraq) ha registrado un aumento cinco veces mayor, es decir, de 44,6 millones de dólares EE.UU. en 1994-95 a unos 228 millones de dólares EE.UU. en 2004-05. El efecto global de estos factores ha sido una condición de crisis institucional constante y cada vez más profunda.

Gráfico 3. Financiación extrapresupuestaria de los programas de la FAO
(en millones de dólares EE.UU.)



24. La cuantía de las reducciones presupuestarias ha sido muy perjudicial. Una opinión firmemente sostenida por muchos de los entrevistados es que el daño se ha agravado considerablemente a causa de la respuesta institucional, que ha consistido en aplicar recortes generalizados en vez de proceder a redefinir la ventaja comparativa y determinar las esferas fundamentales en que los efectos han sido y pueden ser particularmente incisivos, y a asignar a ellos los recursos necesarios para lograr resultados eficaces. La respuesta a este argumento es que la administración ha encontrado formas de seguir atendiendo todas las cuestiones importantes relativas al mandato normativo de la Organización, a pesar de los recortes de recursos y un decenio de presupuestos de crecimiento nominal cero. La excepción a estos recortes ha sido el PCT que ha quedado en parte protegida contra la erosión del poder adquisitivo. La consecuencia de ello ha sido, sin embargo, la imposición de un crecimiento nominal inferior a cero en la mayoría de las demás partidas del presupuesto. Una cuestión fundamental que se ha de examinar en esta evaluación es si la aplicación de las reducciones de financiación ha hecho dilatar los recursos en medida demasiado capilar y si como consecuencia de ello (como muchos han sostenido) numerosos programas y productos de la FAO se encuentran ahora en peligro.

25. Las dificultades de financiación de la FAO al parecer están también aumentando. A febrero de 2006, 81 Estados Miembros (más de un tercio del total) tenían atrasos pendientes de pago por valor de 73 millones de dólares EE.UU. por lo que respecta a las cuotas asignadas, obligando en consecuencia a la FAO a tomar dinero en préstamo de fuentes comerciales para poder cubrir gastos operacionales aprobados. Dichos préstamos alcanzaron la cifra de 71 millones de dólares EE.UU. al final de 2005, por lo que el Comité de Finanzas en su 110º período de

sesiones señaló que “los futuros problemas de liquidez podrían incluso superar la capacidad de la Organización para tomar préstamos externos.”

26. Al parecer se ha delineado un confín artificial, junto con una considerable confusión en relación con las definiciones y los conceptos, por lo que respecta a las actividades “normativas” y “operacionales” de la FAO. Algunas partes interesadas han manifestado la opinión de que la FAO no debería tener una importante función que desempeñar aparte de la normativa. Otros tienden a considerar la función normativa principalmente como de interés y beneficio para los países desarrollados, mientras que parece haber un amplio grupo que asigna un valor muy elevado a la prestación directa de servicios técnicos. Si esta consideración representa una evaluación exacta –también, ésta, una hipótesis que habrá de examinarse en la evaluación– en tal caso se configura una situación sumamente difícil y desafortunada. La centralidad de la labor “normativa” de la FAO respecto de cuestiones mundiales (por ejemplo, el establecimiento de reglas y normas, el comercio y el acceso a los mercados internacionales, las estrategias y políticas relacionadas con los recursos fitogenéticos, los efectos de la agricultura en el medio ambiente y del cambio climático en la agricultura, la energía y las posibilidades y limitaciones de los biocombustibles, etc.) parece evidente, dada la creciente centralidad de dichas cuestiones respecto de las perspectivas de toda la humanidad en el siglo XXI. Pero se deduce también que existe una relación de continuidad entre la producción de un bien público internacional y las capacidades y los recursos necesarios para explotarlos o beneficiarse de ellos. La teoría y los innumerables estudios sobre bienes públicos demuestran de forma inequívoca que un bien pasa a ser público sólo cuando se tiene acceso a él y puede utilizarse efectivamente. Esta situación parece agravarse todavía más por la falta de parámetros de rendimiento respecto de gran parte de la labor normativa de la FAO en los países en desarrollo y de medios verificables para determinar y juzgar los vínculos entre las funciones normativas, la creación de capacidad y la cooperación técnica.

27. Por lo que respecta al punto anterior, sería al parecer importante considerar atentamente que se han producido importantes cambios a lo largo del tiempo en los sectores de actividad fundamentales de la FAO. En los decenios de 1970 y 1980, por ejemplo, la mayor parte del personal de categoría profesional trabajaba en los países y en las oficinas regionales. Incluso en época no tan lejana como 1992 sólo el 54 por ciento del personal de categoría profesional se encontraba en la Sede. Si bien la Organización no fue concebida como organización que se dedicara a la realización de programas en el mismo sentido que el UNICEF, en 1980 gestionó por lo menos unos 850 proyectos de gran envergadura (más de 150 000 dólares EE.UU. de 1980) y 420 proyectos menores en 130 países con algo más de 2 000 funcionarios de categoría profesional y 620 consultores. Actualmente, sin embargo, la FAO no es una organización que se dedica principalmente a la realización de programas. En el presupuesto bienal ordinario de 765,7 millones de dólares EE.UU., unos 103,55 millones de dólares (13,5 por ciento) se destinan al PCT. Para 2004-05 (el último bienio del que se dispone de datos del gasto efectivo), el presupuesto bienal ordinario era de 749,1 millones de dólares EE.UU., de los cuales 103 millones de dólares (13,7 por ciento) se destinaron al PCT. Los gastos extrapresupuestarios ascendieron a 623 millones de dólares EE.UU., de los cuales el 40 por ciento se destinó a emergencias, el 39 por ciento para asistencia técnica, y el 21 por ciento para trabajos realizados en la Sede. Alrededor del 40 por ciento se destina a actividades que comúnmente se agrupan bajo la denominación de “normativas”. Se destina también una cantidad para “Cooperación y Asociaciones” y parte de ella se asigna para proporcionar asesoramiento sobre políticas en relación con las actividades normativas. En diversas sedes se han expresado preocupaciones al equipo de evaluación, en el sentido de que las actuales propuestas de reforma, que subrayan insistentemente la necesidad de una creciente descentralización y delegación de facultades, pueda producir el efecto de un cambio de orientación en la FAO, de forma que de organización basada en conocimientos pase a la realización de un programa de campo de escala relativamente reducida. Esta preocupación fue expresada a los miembros del equipo de la EEI con gran vehemencia por varios de los especialistas técnicos de mayor rango de la Organización y será atentamente examinada, de conformidad con el mandato, en el que se formula concretamente la pregunta siguiente: ¿En qué medida los niveles de recursos de la FAO y la utilización de los limitados recursos disponibles

reflejan las prioridades y necesidades de los Miembros y son congruentes con las tareas que la Organización trata de emprender, con sus ventajas comparativas, y las esferas de eficacia...?” y “¿Cuál es el... potencial de eficacia de las... propuestas de reforma?”

28. Por lo que respecta al sistema de gobierno de la Organización, un tema mencionado constantemente tanto por los gobiernos como por los Estados Miembros y la administración de la FAO era la dificultad en conciliar opiniones divergentes y en establecer prioridades. En un estudio comparativo de organizaciones multilaterales realizado en 2005 por el DFID se llegó a esta conclusión y se declaró que “los órganos rectores no han logrado reconciliar opiniones divergentes sobre la función y las prioridades de la Organización”. No obstante, en el mismo estudio se hacía la observación de que ello no sucedía en otras organizaciones multilaterales, cuyas estructuras de gobierno básicas son fundamentalmente idénticas a las de la FAO. Si estas observaciones son válidas (se recuerda una vez más que en esta fase son solo hipótesis de trabajo), una cuestión fundamental que se ha de investigar sería determinar cómo se explica esta diferencia entre la FAO y, por ejemplo, la ONUDI, la OMS, el PNUD o el UNIFEM.

29. En cuanto a los asuntos relativos a la gestión y las funciones administrativas, el establecimiento de indicadores de referencia amplios¹ constituirá parte integrante de esta evaluación. En ella se procederá a verificar algunas afirmaciones formuladas en nuestras entrevistas iniciales, en que se sostiene que la FAO es la más centralizada de los organismos multilaterales, que su cultura institucional es reacia al riesgo a diferencia de otras entidades de las Naciones Unidas, que sus sistemas y modelos de adopción de decisiones de gestión son excesivamente “burocráticos” en comparación con los de dichos organismos o de otros comparables a la FAO. No se han realizado evaluaciones oficiales de las funciones administrativas de la FAO, aunque en evaluaciones realizadas sobre otros aspectos se han formulado conclusiones sobre la administración. Fundamentalmente, sus evaluaciones han señalado que se trata de sistemas altamente reacios al riesgo, con una excesiva centralización y falta de delegación de facultades, así como el recurso a controles repetitivos a priori en vez de a posteriori.

30. Las principales evaluaciones de las funciones administrativas de la FAO no las realiza la oficina de evaluación sino la de auditoría interna. En el marco de la EEI se ha pedido, y se ha concedido, pleno acceso a los exámenes y las evaluaciones de la auditoría interna sobre cuestiones financieras y administrativas distintas de las concernientes a la actuación de las personas. Dicho acceso facilitará en gran medida la evaluación de los asuntos administrativos y de gestión.

31. Las actuales propuestas de reforma (tanto las relativas a todo el sistema de las Naciones Unidas como las provenientes de la FAO) subrayan la necesidad de armonización e integración en todo el sistema. En las entrevistas que hemos realizado hasta la fecha se ha subrayado la importancia de establecer previamente para esta evaluación un marco de normas y pautas con respecto a las cuales poder medir los resultados de los esfuerzos de integración y armonización. Sin embargo, en la reciente evaluación de la descentralización se hace la observación de que la FAO se muestra tal vez reacia a asignar cualquier tipo de autoridad de importancia en relación con la labor de la FAO en los países a los coordinadores residentes y a integrarse en oficinas únicas de las Naciones Unidas en los países (propuestas, ambas, que se solicitan en las propuestas del Secretario General para “Un único sistema de las Naciones Unidas”). Se trata, sin embargo, una vez más, de una cuestión sumamente compleja. Por ejemplo, en al menos algunos casos, las

¹ Es importante que esté claro lo que se entiende por “establecimiento de indicadores de referencia”. La expresión, tal como se usa principalmente en el ámbito de los negocios y de la industria, entraña el establecimiento de normas rigurosamente acordadas (por ejemplo, las ISO) con respecto a las cuales las organizaciones pueden evaluarse a sí mismas o ser evaluadas por otros. No obstante, en el caso de la FAO y de otras organizaciones públicas internacionales, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo, en los cuales se han invertido considerables esfuerzos, esas normas acordadas por lo general no existen. Por lo tanto, el establecimiento de indicadores de referencia se aplicará en este estudio al tipo de establecimiento de indicadores de referencia más ecléctico que ha llegado a ser la práctica generalmente aceptada en las evaluaciones de este tipo. Por medio de ese proceso se tratará de comparar y contrastar a la FAO, en relación con una amplia gama de indicadores, con otras organizaciones razonablemente parecidas.

oficinas de la FAO en los países están ubicadas al parecer en los locales de los ministerios de agricultura nacionales, solución que podría muy bien contribuir a reducir los costos y aumentar la eficacia en mayor medida que mediante la reubicación en una oficina central de las Naciones Unidas. Se pide que se realice un examen completo y objetivo de esta cuestión, que se incluirá entre los desafíos de la EEI.

32. Emergencias: La labor de la FAO en relación con las emergencias se ha quintuplicado (decuplicado si se incluye el Programa Petróleo por Alimentos del Iraq) en el último decenio y está financiada casi exclusivamente mediante contribuciones voluntarias. Cuando se producen desastres y la FAO interviene, se moviliza a menudo una pequeña dirección que supervisa el trabajo de cientos de trabajadores contratados. En una reciente (2003) evaluación de las intervenciones de la FAO en situaciones de emergencia se identificaron varias cuestiones importantes, entre ellas las siguientes: i) los sistemas de alerta gozan de alta consideración, pero parece que las capacidades se están erosionando conforme aumenta la capilaridad de la distribución de los recursos; ii) los procedimientos de la FAO para la intervención en situaciones de emergencia se consideran burocráticos y engorrosos y ello ha limitado tanto la capacidad como la eficacia de las intervenciones. La administración respondió a esta evaluación estableciendo un nuevo mecanismo de rápida intervención, el Fondo especial para actividades de emergencia y rehabilitación (SFERA). Este nuevo mecanismo estaba ya establecido y se aplicó cuando sucedió el tsunami. La evaluación del tsunami de 2005 asignó una elevada calificación a este mecanismo. Se realizará otra evaluación de la intervención de emergencia en relación con la crisis de la plaga de la langosta en el África occidental. Al ser éste claramente un importante sector de crecimiento de la actividad de la FAO, en la actual EEI se incluirá un examen general de las funciones, las capacidades y el rendimiento de la FAO desde el punto de vista operacional, administrativo y del sistema de gestión con relación a las situaciones de emergencia. En el marco de la evaluación será preciso también examinar los efectos del rápido crecimiento y de la posición dominante de los trabajos de emergencia en la FAO en conjunto, incluidas las capacidades estratégicas y programáticas de la Organización y las repercusiones sobre las políticas y la ventaja comparativa de los trabajos en emergencias y en la posterior rehabilitación. Por último, mediante la evaluación se tratará de arrojar luz sobre cuestiones más generales relativas a la gobernanza, tales como si las emergencias deberían constituir una esfera de crecimiento para la FAO y las respectivas funciones y posibilidades de colaboración entre los tres organismos con sede en Roma.

33. Normas, pautas y reglamentos: En cuanto bienes públicos mundiales, merecen sin duda tal calificación. Al parecer no existe competencia o fuente alternativa aceptada de suministro a la función de la FAO como foro neutral para el establecimiento de normas en el Codex, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y el Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos. El Codex Alimentarius fue objeto de una evaluación hace dos años con conclusiones en general muy positivas, pero también con la preocupación de que los recursos se estaban distribuyendo muy capilarmente y que el personal estaba sobrecargado. Otros sectores en que la FAO desempeña una función activa en el establecimiento de normas, pautas y reglamentos, tales como la CIPF, el Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos, el Convenio de Rotterdam², el Derecho del Mar, la Convención de Lucha contra la Desertificación, etc., no han sido objeto de evaluaciones oficiales. Asimismo se han planteado al equipo de la EEI cuestiones relativas a otros acuerdos de colaboración y asociación entre la FAO y otras entidades con miras a establecer normas, pautas y reglamentos mundiales, como, por ejemplo la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación con las normas alimentarias y sanitarias, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en relación con las aplicaciones de la tecnología nuclear en la agricultura, etc. Las funciones, pertinencia y eficacia de la FAO en todas estas esferas merecen una atenta consideración. Como ya se ha indicado, sin embargo, con la excepción del Codex Alimentarius hasta la fecha no se han llevado a cabo evaluaciones formales al respecto. En el marco de la EEI no será posible realizar

² Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.

evaluaciones amplias sobre todas las esferas para cubrir esta laguna, pero se intentará examinar el cuadro global, aplicar técnicas de evaluación rápida y a ser posible realizar un estudio de caso.

34. Función de la FAO en la facilitación del comercio agrícola: La FAO, junto con otras organizaciones internacionales, dedica considerable atención a cuestiones relacionadas con el comercio y las inversiones agrícolas. El informe sobre *El estado mundial de la agricultura y la alimentación* de 2005³, por ejemplo, se centraba en esas cuestiones, y el Comité de Problemas de Productos Básicos y sus grupos sobre productos se ocupan directamente de las cuestiones comerciales. La Organización trabaja asimismo directamente con vistas a facilitar el comercio agrícola mediante el establecimiento de normas (Codex Alimentarius y normas fitosanitarias), en análisis de las cadenas de valor agrícolas y en la prestación de apoyo para la creación de capacidad técnica y en materia de políticas. Hasta la fecha, no obstante, no ha habido evaluaciones de la pertinencia, las funciones apropiadas, el valor y la contribución del trabajo de la Organización en estas esferas vitales y de gran actualidad, a excepción de la evaluación del Codex. Actualmente se está realizando una evaluación a nivel institucional de las labores relacionadas con los productos y el comercio agrícolas y acaba de iniciarse una evaluación de la CIPF. En el marco de la EEI se abordarán estas cuestiones aprovechando dichos informes y se considerará también la posibilidad de realizar análisis adicionales si ello pareciera esencial.

35. Función de asistencia para las políticas de la FAO: Hace cinco años, en 2001, se realizó una evaluación de la asistencia de la FAO en materia de políticas. Dicha evaluación tal vez sea actualmente algo obsoleta, por lo que la EEI tratará de examinar sus resultados y actualizar sus conclusiones según proceda. En la evaluación de 2001 se concluyó que la calidad del asesoramiento en materia de políticas era técnicamente satisfactoria (aunque no resulta claro en el informe cómo se midió) pero el informe era a la vez sumamente crítico. Se señaló una ausencia de sistemas organizativos y de gestión para el asesoramiento sobre políticas, una falta generalizada de aprovechamiento de los sectores de ventaja comparativa de la FAO, así como una ausencia de vínculos entre la labor normativa y la de formulación de políticas, debido a la deletérea segmentación de las funciones de la Sede. Ello plantea varias cuestiones evidentes que en la EEI se investigarán mediante visitas sobre el terreno, a saber: i) ¿en qué medida el asesoramiento sobre políticas responde a la demanda?; ii) ¿de quiénes proviene la demanda y qué se solicita exactamente?; iii) ¿cómo se forma, se verifica, se valida y se proporciona la asistencia?; iv) ¿quién proporciona la asistencia y a quién? ¿Depende de la calidad y experiencia de los distintos representantes de la FAO en los países (los FAOR)?

36. Sistema de gobierno: Al parecer no ha habido evaluaciones, estudios o exámenes sistemáticos bien sea de todo el sistema de gobierno de la Organización o de instrumentos de gobierno específicos (por ejemplo el Consejo, los comités, etc.) Dejando de lado las amplias cuestiones de las reformas de todo el sistema de las Naciones Unidas y las consecuencias de gobierno que derivan de ellas para la FAO, en las entrevistas de evaluación de la situación se reiteraron varias cuestiones, que se examinarán en la realización de la EEI, a saber:

- la estructura institucional del sistema de gobierno y las respectivas funciones de sus diferentes órganos;
- el mandato del Director General y el proceso de selección para dicho cargo y otros funcionarios de alto rango;
- el sistema de gestión de los fondos extrapresupuestarios;
- la función de las conferencias regionales;
- si debería establecerse una función mejorada de gobierno respecto de las partes interesadas no gubernamentales, conforme la práctica actual en algunas otras organizaciones multilaterales; y

³ *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Comercio agrícola y pobreza: ¿Puede el comercio tener efectos positivos en los pobres?*, FAO, 2005.

- la relación entre el sistema de gobierno de la FAO y el de todo el conjunto de las Naciones Unidas.

37. Promoción y comunicación del mensaje de la FAO: Esta función se ha venido acentuando considerablemente desde 1994. La FAO ha proporcionado una orientación de alcance mundial sobre cuestiones relativas a la alimentación y la seguridad alimentaria mediante las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación y la participación activa en otras cumbres, en particular las relacionadas con el medio ambiente. No obstante, no se han realizado evaluaciones oficiales de las mismas, aunque se sostiene que, sin estas iniciativas, no se habría incluido la reducción del hambre como un objetivo específico de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Por lo que respecta al funcionamiento más general de las comunicaciones, en una evaluación realizada en 2005 se observó una política y una estructura institucional en general poco apropiadas. Se formularon numerosas recomendaciones que al parecer se han aplicado. La iniciativa de TeleFood es actualmente objeto de una evaluación aparte y se espera recibir el informe al respecto en junio/julio. La infraestructura de gestión de los conocimientos de la FAO forma ahora también parte de su estructura de comunicaciones y de promoción y necesita ser confrontada con las mejores prácticas.

IV. MARCO INICIAL DE LA EVALUACIÓN

38. Esta evaluación se regirá, en la medida de lo posible por las Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas, aprobadas por el Grupo de las Naciones Unidas sobre Evaluación (UNEG). Tendrá por objeto garantizar que sus criterios y procedimientos se ajusten a los Principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE para medir la pertinencia, la eficiencia, la eficacia (capacidad de respuesta, resultados, productos, contribuciones) y la sostenibilidad. A tal efecto, se aplicará el inventario habitual de metodologías de las ciencias sociales al muestreo, la identificación y especificación de indicadores, las entrevistas sin orientación precisa, estructuradas y semiestructuradas, los cuestionarios estructurados y ponderados, las encuestas, el establecimiento de puntos de referencia y la validación de los resultados mediante la triangulación, exámenes por homólogos y medios estadísticos. Sin embargo, conviene dejar claro que los proyectos de inversión típicos sólo representan una parte relativamente pequeña de la cartera de la FAO, en comparación con otras funciones de suministro de bienes públicos de carácter más general de la Organización. Estas últimas son más difíciles de evaluar mediante los métodos típicos de evaluación prescritos por la OCDE, que fueron concebidos principalmente para realizar auditorías y evaluaciones de proyectos de inversión. Por consiguiente, la evaluación de los programas técnicos de la FAO recurrirá también a métodos más eclécticos, inspirados por ejemplo en las técnicas utilizadas en los exámenes externos del Banco Mundial sobre la ordenación de recursos naturales, el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GICAI), los programas mundiales sobre salud y medio ambiente y la evaluación de asociaciones. Además, puesto que un objetivo importante de esta EEI es el pronóstico del futuro, se recabarán las opiniones de “expertos” y “grupos de expertos”, tanto a nivel oficial como extraoficial, sobre cuestiones relativas al sistema de gobierno, los cambios en la configuración del multilateralismo y el lugar de la FAO en la nueva estructura institucional del desarrollo internacional. Se está estudiando la organización y convocación de grupos especializados para que se ocupen de estas cuestiones. Por último, en todo este estudio se aplicará la sabia definición de las “repercusiones” adoptada en el mandato aprobado por el Consejo de la FAO, en particular la siguiente afirmación:

“Habida cuenta de las aportaciones relativamente reducidas hechas por la FAO al proceso de desarrollo a nivel nacional y mundial, las preguntas fundamentales versarán sobre la medida en que se ha contribuido a una línea de causalidad plausible”.
[Subrayado añadido.]

39. Aunque los cuatro componentes principales del análisis se abordarán de forma paralela, se han establecido procesos de intercambio y coordinación permanentes entre los cinco miembros del equipo central. Esto resulta imprescindible porque hay grandes coincidencias y un alto grado de interdependencia entre las distintas esferas. También es esencial para garantizar la integración y la síntesis de las conclusiones y recomendaciones globales en un texto único y coherente.

40. A continuación se describe el marco inicial que se aplicará en las cuatro esferas: i) trabajo técnico de la FAO; ii) administración, gestión y organización; iii) sistema de gobierno; y iv) la FAO en el sistema multilateral. Se prepararán matrices de evaluación para cada una de las cuatro esferas principales, pero las matrices no serán estáticas dado que la evaluación es un proceso durante el cual surgirán nuevas cuestiones y, en consecuencia, nuevas necesidades respecto tanto de las cuestiones de la pertinencia, la eficiencia y la eficacia como de los correspondientes indicadores a medida que se avance. Asimismo se preparará una matriz general de evaluación para el análisis a nivel nacional, que ayudará a conseguir la aplicación de un enfoque uniforme.

A. TRABAJO TÉCNICO DE LA FAO

41. El trabajo técnico de la FAO comprende actualmente las nueve funciones siguientes:
- recopilación y difusión de información;
 - establecimiento de normas;
 - evaluación sistemática del estado mundial de la seguridad alimentaria, plagas, enfermedades, daños ambientales, agotamiento de los suelos, los peces y el agua, la silvicultura y sistemas de alerta, y su supervisión;
 - acuerdos en los que participan los Estados Miembros sobre cuestiones como el derecho a la alimentación, los recursos fitogenéticos y la ordenación pesquera sostenible;
 - promoción de la seguridad alimentaria y de una gran variedad de cuestiones en esta materia;
 - investigaciones sobre políticas a escala mundial, regional y nacional, incluidos los sectores alimentario, agrícola, comercial, forestal y pesquero, los recursos naturales, el desarrollo humano, en particular de los grupos desfavorecidos, mujeres, agricultores pobres, etc.;
 - asociaciones sobre temas técnicos y relativos a las políticas con instituciones como la OMC, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial, el GCIAl, la OCDE, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el OIEA, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), organizaciones no gubernamentales (ONG) o la Organización Meteorológica Mundial (OMM) (éstas son las instituciones más importantes en las que debería centrarse la atención, aunque podría haber muchas otras);
 - asistencia técnica para luchar contra las plagas y las enfermedades transfronterizas y, más en general, a los países en desarrollo en todas las esferas antes mencionadas, tanto por su propia cuenta como a través del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial y en cooperación con el GCIAl, donantes bilaterales, bancos regionales, el FIDA, etc.; y
 - asistencia técnica para la realización de evaluaciones de emergencia y para la rehabilitación inmediatamente después de una emergencia.
42. Una hipótesis de trabajo (que habrá de ser confirmada o rechazada durante la EEI) es que las primeras cuatro funciones de suministro de bienes públicos mundiales antes señaladas comprenden tareas fundamentales que sólo puede desempeñar la FAO, teniendo en cuenta su carácter internacional y su legitimidad para lograr la participación de todos los Estados Miembros.
43. La segunda hipótesis de trabajo (que también habrá de ser comprobada y confirmada o rechazada) es que en la actualidad la FAO desempeña algunas de ellas bien y otras no tanto, y que la disponibilidad de fondos suficientes es un problema importante a tal efecto, pero que la comunidad internacional sigue pidiendo que todos esos bienes públicos sean suministrados por la FAO.
44. Ha sido en las cinco últimas de las nueve esferas donde han surgido numerosas fuentes alternativas de suministro. Esto ha suscitado múltiples preguntas y controversias: mientras que algunos sectores señalan que la FAO debe desempeñar un importante papel en cada una de ellas, otros ponen en duda la cantidad, calidad, eficiencia y repercusión de este trabajo.
45. Estas son meras hipótesis, basadas en la información preliminar proporcionada por un grupo muy diverso de personas, que deben ser comprobadas y confirmadas o rechazadas.

Cuestiones y preguntas iniciales

46. En cada una de esas esferas, la evaluación de las actividades técnicas entrañará la formulación de algunas preguntas típicas:
- ¿Qué está haciendo actualmente la FAO, y dónde (en qué regiones y en qué países dentro de éstas), cómo, con qué recursos (financieros y administrativos), con qué grado de

eficiencia y con qué resultados lo está haciendo? Se están recogiendo datos sobre estas actividades, pero será necesario establecer un orden de prioridad entre ellas y evaluarlas: para más información al respecto, véase *infra*.

- ¿Cuáles son las principales fuentes alternativas de suministro y qué están haciendo estas fuentes? ¿Está realizando la FAO un buen trabajo en relación con los demás, tanto desde el punto de vista de unas mediciones objetivas de su rendimiento como del modo en que lo perciben las partes interesadas (es decir, todas las personas directa o indirectamente afectadas por ese trabajo)?
- ¿Qué piensan los directivos y el personal de la FAO y los usuarios de sus servicios de lo que está haciendo, de cómo lo está haciendo y de qué debería hacer en el futuro en un contexto sujeto a grandes cambios, tanto en términos absolutos como en relación con otras instituciones, algunas de las cuales han de ser elegidas como puntos de referencia?
- ¿Cuáles son las esferas técnicas en las que la FAO tiene una firme ventaja comparativa?
- ¿Cuáles son las esferas técnicas en las que la FAO no tiene una ventaja comparativa pero desempeña funciones de todos modos, y por qué? ¿Aumentaría, o podría aumentar, la ventaja comparativa de la FAO si no las desempeñara?
- ¿En qué medida la estructura de las Naciones Unidas confiere a la FAO ventajas en cuanto a legitimidad, acceso a los gobiernos, poder de convocación y capacidad para establecer acuerdos mundiales, y en qué medida los posibles inconvenientes en cuanto a falta de independencia, incentivos limitados del personal en relación con instituciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas y recursos financieros restringidos e inciertos limitan el aprovechamiento de las ventajas?
- ¿Cuáles son las consecuencias para el futuro de la FAO de estas cuatro posibilidades: actuar sola, mediante reformas, en colaboración con otras instituciones y en comparación con instituciones elegidas como punto de referencia?

Metodología

47. El examen del trabajo técnico de la FAO comenzará con la aplicación de los métodos y criterios típicos de evaluación prescritos por el UNEG y la OCDE (pertinencia, eficacia, eficiencia, repercusión institucional y sostenibilidad). Sin embargo, como se señaló anteriormente en este informe inicial, los proyectos de inversión típicos sólo representan una parte relativamente pequeña de la cartera de la FAO, en comparación con otros tipos de funciones de suministro de bienes públicos de carácter más general, y esto exige unos métodos más eclécticos, del estilo de las técnicas de metaevaluación que se utilizan en las evaluaciones llevadas a cabo por el Banco Mundial.

48. Como primera tarea, el equipo ha iniciado un examen de las evaluaciones anteriores de la FAO, y estudiará sistemáticamente las recomendaciones que se hicieron, las respuestas del personal directivo y el estado de su cumplimiento. Cuando no se haya cumplido las recomendaciones, se tratará de averiguar las razones y justificaciones. Este examen concluirá en breve y constituirá un importante instrumento de diagnóstico de la evaluación.

49. Se están encargando documentos de alcance mundial a algunos de los especialistas con más experiencia y de mayor prestigio del mundo en las principales esferas de actividad técnica de la FAO (por ejemplo, silvicultura, pesca, agricultura, seguridad alimentaria, inocuidad de los alimentos y nutrición, emergencias y asistencia técnica). Estos documentos empezarán por examinar los principales cambios que han tenido lugar en los últimos años en las esferas concretas estudiadas y expondrán con claridad al comienzo unas cuantas situaciones hipotéticas favorables y desfavorables para garantizar que las evaluaciones hechas en ellos estén orientadas al futuro y que no se limiten a un examen crítico de los procesos y resultados de la FAO, sino que proporcionen un marco para la formulación de hipótesis a escala mundial. Ese examen incluirá, por ejemplo, los cambios en la contribución de la agricultura al desarrollo económico en las distintas regiones, la creciente diferenciación interregional en el mundo en desarrollo y los distintos problemas con que se enfrentan en la medida en que estén comprendidos en el mandato y las funciones de la FAO, el grado y la naturaleza de la disminución de los recursos, la dinámica de

la población y del desarrollo urbano en la medida en que afecten a la oferta y la demanda de determinados bienes y servicios, la magnitud actual y prevista del hambre y la pobreza, la evolución del comercio internacional y el cambio climático. Se prevé que no todos los documentos informarán sobre todas estas tendencias; sólo abordarán las que tengan interés directo para la evaluación de las actividades de la FAO en cada esfera concreta.

50. Cada uno de estos exámenes tendrá en cuenta todas las evaluaciones oficiales y extraoficiales anteriores de la FAO, tanto internas como externas independientes. Se está procediendo actualmente a su recopilación, pero cada evaluador verificará junto con los directivos y el personal del Servicio de Evaluación de la FAO si la información está completa. Las conclusiones de los documentos se integrarán y confrontarán con las conclusiones a que se llegue en los Estados Miembros.

51. A continuación, la evaluación técnica combinará varios enfoques distintos:

- Los documentos de alcance mundial proporcionarán evaluaciones amplias del estado de sectores concretos (pesquero, forestal, alimentario y agrícola, etc.), examinándolos verticalmente desde una perspectiva de mundial a local y situando el trabajo de la FAO en este contexto (es decir, pertinencia, alcance, idoneidad, oportunidad, fiabilidad, utilidad, etc.).
- Por lo que respecta a las nueve funciones de la FAO anteriormente enunciadas, los documentos de alcance mundial proporcionarán una síntesis de las conclusiones, cuestiones y preguntas e indicarán el conjunto de las necesidades determinadas en cada región.
- Seguidamente, los equipos regionales utilizarán los resultados de las actividades 1 y 2 para programar visitas sobre el terreno en las que se abordarán cuestiones tanto de diagnóstico como de pronóstico. Aunque habrá diferencias en la importancia concedida en incluso en la aplicabilidad de los diferentes productos de la FAO a las diferentes partes y países del mundo con diferentes niveles de desarrollo, las visitas a las regiones respectivas se ajustarán a un mandato uniforme que será elaborado por el equipo mundial. Ello asegurará la uniformidad de la información recopilada en las distintas regiones, examinando el trabajo que está haciendo la FAO en ellas y cómo perciben los interesados ese trabajo. Entre las hipótesis que habrán de verificarse figurará una variedad de cuestiones generales como las medidas programáticas y en materia de políticas y su eficacia en relación con las cuestiones de género, el desarrollo sostenible y la integración general de la reducción de la pobreza.
- Toda esta información se integrará entonces en documentos de alcance mundial que se beneficiarán de las evaluaciones nacionales o regionales y que situarán estas evaluaciones en el contexto más amplio y de plazo más largo de un planteamiento intersectorial y orientado hacia el futuro.
- En su conjunto, estos enfoques se incluirán en los otros exámenes globales del sistema de gobierno y la gestión de la FAO y su papel en el sistema internacional, así como la evaluación de su trabajo técnico.
- El equipo central establecerá los puntos de referencia para la FAO por medio de un esfuerzo coordinado y conjunto.
- La recopilación de datos y el examen teórico de los productos de la FAO irán seguidos de entrevistas a personal de la FAO, interlocutores de la FAO y personal de las instituciones elegidas como puntos de referencia, acompañadas de encuestas oficiales entre las partes interesadas para determinar los productos, resultados y repercusiones de la FAO.

B. ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Cuestiones y preguntas iniciales

52. Tras las reuniones iniciales del equipo central de la EEI ha sido posible determinar varios temas generales que habrán de considerarse en el ámbito administrativo de la evaluación, así

como varias esferas fundamentales que exigen un examen detallado. Es evidente que las cuestiones relativas a la confianza y la transparencia son asuntos que deberán ser examinados en la medida en que puedan abordarse mediante actividades de recursos humanos y procesos administrativos en general. Otra cuestión de carácter general es el grado en que la FAO está pasando a ser reacia a asumir riesgos y a estar sujeta a una microgestión, aunque al mismo tiempo está evolucionando hacia actividades y estructuras que requieren una cultura que acepte una mayor obligación de rendir cuentas, equilibrada con la aceptación de un determinado grado de riesgo. A nivel macroeconómico, se han planteado preguntas relativas a la eficacia en función de los costos del apoyo administrativo de la Organización. Esto da lugar a una aparente contradicción, ya que algunos indicadores apuntan a que los servicios administrativos han respondido satisfactoriamente, durante un largo período, a las peticiones de reducir costos. Será por consiguiente necesario recopilar algunos datos comparativos sobre el costo del apoyo administrativo en organizaciones similares a la FAO.

53. Se ha determinado que un equipo central de seis personas evaluará la estructura de la gestión administrativa y de la organización de la FAO. Este equipo estará integrado por un jefe de equipo, que celebrará sesiones informativas sobre cuestiones relativas a los recursos humanos y a la administración en general; un investigador, que trabajará en todas las actividades del equipo; un especialista en presupuestación por programas; un especialista en gestión de riesgos financieros y auditoría, con formación en el sector privado y experiencia en desarrollo de la capacidad de dirección y gestión; un especialista en tecnología de la información; y un evaluador del sector académico, que examinará la prestación de servicios de gestión del conocimiento y las comunicaciones de la FAO con el público en general. Al menos cuatro evaluadores de este grupo tendrán cierto grado de responsabilidad intersectorial que exigirá una interacción con otros grupos de evaluación dirigidos por miembros del equipo central (presupuesto, tecnología de la información y comunicaciones). La responsabilidad con respecto a todos los ámbitos de trabajo identificados se distribuirá entre los miembros del equipo cuando recojan datos de terceros. El equipo recibirá asistencia de un investigador con experiencia en asuntos de organización y cuestiones jurídicas, entre otras cosas.

54. Se estima que el aspecto más delicado del examen será el relacionado con las cuestiones de gestión y dirección, y que para este componente podría necesitarse un especialista acreditado de alto nivel en una etapa posterior de la evaluación.

Metodología

55. Tras la lectura del material de referencia pertinente, parte del cual se recopilará de antemano para el equipo, se prevé que el equipo de gestión, administración y organización se reunirá durante una semana en Roma para llegar a una posición común sobre el enfoque de la evaluación, plantear preguntas y líneas de investigación, definir otras necesidades de evaluación, mantener reuniones iniciales con funcionarios superiores que se ocupen de las esferas que han de ser investigadas e iniciar reuniones con algunos grupos especializados. A partir de entonces, cada miembro del equipo actuará de manera independiente con arreglo a las líneas de investigación acordadas y mantendrá reuniones con los grupos especializados en las esferas que se le hayan encomendado. Podría ser necesario que algunos miembros del equipo se incorporen a los equipos centrales intersectoriales para visitar otros departamentos de la FAO, oficinas de campo u otras organizaciones internacionales con el fin de realizar entrevistas, establecer puntos de referencia, etc. Puede que el equipo de gestión, administración y organización haya de reunirse a mitad de período para examinar las conclusiones a las que se haya llegado hasta entonces, decidir nuevas líneas de investigación y examinar la orientación que está siguiendo la evaluación en cada una de las principales esferas temáticas, en particular aquellas en las que existe una evidente interrelación. Cuando termine este proceso, a comienzos de enero de 2007, habrá una tercera reunión de grupo, aunque más breve, para examinar las conclusiones preliminares y establecer un enfoque concertado de la elaboración de los distintos informes.

56. El equipo de gestión, administración y organización adoptará en su investigación un enfoque de abajo arriba, tratando de estudiar virtudes y defectos de las normas y los procesos desde el nivel del trabajo básico, pasando por el de la supervisión, hasta llegar al de la dirección superior. La primera ronda de investigaciones conllevará la participación de grupos especializados y el análisis de un cuestionario al personal, así como la elaboración de gráficos para algunos procesos que se consideren esenciales para las funciones de la Organización.

Cuestiones que requieren un estudio a fondo

57. Esta lista no puede ser exhaustiva ni tampoco definitiva, ya que la lista final dependerá de la evaluación preliminar que realice el equipo completo de gestión, administración y organización una vez que haya celebrado las reuniones iniciales en la FAO y haya realizado el primer examen de la documentación pertinente. Por otra parte, hay que subrayar que, al ser la evaluación un objetivo variable, habida cuenta de la consideración paralela de la reforma en la FAO y en las Naciones Unidas y el actual “ensayo” de nuevas estructuras descentralizadas en algunas oficinas de la FAO, es aún más necesario que el equipo de gestión, administración y organización pueda modificar la lista de los estudios a fondo a medida que vaya avanzando. A continuación se ofrece, a título de ejemplo, una lista de las esferas en las que ha de realizarse un análisis a fondo:

- **Recursos humanos:** Propuestas de clasificación, competencias y sistema de bandas anchas de la Comisión de Administración Pública Internacional (CAPI), especialmente a la luz de los ensayos que están llevando a cabo el FIDA y el PMA para el sistema común de las Naciones Unidas; procesos y objetivos de contratación y nombramiento, especialmente en materia de nacionalidad y sexo, y relaciones entre gestión de recursos humanos y decisiones sobre personal; movilidad y rotación (el posible alcance de la rotación entre la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas); evaluación del rendimiento y posibilidad de pagar en función de éste, también con arreglo a las actuales propuestas de la CAPI que están siendo sometidas a ensayo en el FIDA y el PMA; programas de recursos humanos y capacidad de éstos para favorecer la flexibilidad de la mano de obra, teniendo en cuenta las necesidades y limitaciones del sistema común de las Naciones Unidas; utilización de consultores en el trabajo de la FAO, y costo de los mismos, teniendo en cuenta que se han producido cambios en las modalidades de empleo a corto plazo de especialistas.
- **Administración:** Seguridad y riesgo; análisis de actividades administrativas, posibles y efectivas, tanto conjuntas como de terceros, en Roma o en otras partes, incluida la contratación externa; mecanismos para garantizar posiciones acordadas en el suministro de apoyo administrativo, teniendo en cuenta la tendencia a compartimentar o descentralizar las actividades por razones presupuestarias; viabilidad de que el Departamento de Administración y Finanzas participe en la creación de instituciones nacionales, como se sugiere en las propuestas de reforma del Director General.
- **Finanzas:** Cuestiones relativas al riesgo financiero; afluencia de recursos a la FAO en función del pago de las cuotas por los Miembros; repercusión del próximo cambio de las normas internacionales de contabilidad, incluida la necesidad de una provisión de fondos para cubrir las obligaciones después del servicio, incluido el seguro médico; establecimiento de puntos de referencia para los procedimientos financieros y contables; controles ex post frente a controles ex ante.
- **Presupuesto:** Ventajas y deficiencias de diferentes instrumentos presupuestarios, como el Marco Estratégico, el Plan a Plazo Medio (PPM) y el Programa de Labores y Presupuesto (PLP); la utilidad, y eficacia en función de los costos, de preparar diferentes hipótesis presupuestarias; la idoneidad de los instrumentos presupuestarios existentes para el establecimiento de prioridades; el PPM eslabonado y su “ajuste óptimo” al PLP bienal; transparencia y adopción de decisiones fundamentadas en el proceso presupuestario; idoneidad de los indicadores del rendimiento utilizados en el presupuesto con arreglo al criterio de la gestión basada en los resultados adoptado por el sistema de

las Naciones Unidas; establecimiento de puntos de referencia para el proceso de presupuestación y planificación.

- **La relación entre el presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios** y la gestión de los recursos extrapresupuestarios, incluyendo: las disposiciones relativas a la concertación de acuerdos sobre la recepción de fondos; la eficiencia y flexibilidad de los procedimientos; disposiciones para la rendición de cuentas sustantiva; integración de la financiación procedente de fuentes extrapresupuestarias y los recursos del Programa Ordinario; establecimiento de indicadores de referencia en relación con las prácticas de otras organizaciones para la aplicación y administración de la financiación voluntaria.
- **Estructura y gestión de la organización:** Ajuste de la estructura a las necesidades del programa (referencia al trabajo del equipo de evaluación técnica y al sistema de gobierno, así como a las propuestas de reforma del Director General); estructura para mejorar el apoyo prestado a una gestión desestratificada; examen de las prácticas idóneas para las estructuras de supervisión; estructura descentralizada (referencia al trabajo del equipo de evaluación técnica, así como a las propuestas de reforma del Director General); resultados de la capacitación de la FAO en materia de gestión, incluida la participación en actividades del centro de gestión conjunta (referencia al conocimiento); liderazgo: percepción y realidad; idoneidad de los sistemas de gestión de la información (referencia a la tecnología de la información).
- **Tecnología de la información:** Evaluación del riesgo en la infraestructura de la tecnología de la información; idoneidad de la infraestructura de la información para una gestión de la Organización transparente e impulsada por el conocimiento (referencia también a la infraestructura); metodología y objetivos de la aplicación para el importante sistema informático sobre recursos humanos que se está creando actualmente; necesidad de seguir incorporando los sistemas heredados en la estructura del sistema financiero; capacidad de los sistemas de tecnología de la información para apoyar un funcionamiento descentralizado.
- **Conocimiento:** Modo en que la FAO apoya un entorno de conocimiento; programas de divulgación de la FAO en el sector de las comunicaciones y la información pública, incluidos los programas de publicaciones y los relacionados con actividades de recaudación de fondos; grado de integración interna y externa de la gestión del conocimiento (referencia al equipo de examen entre organismos y a las necesidades técnicas de los Estados Miembros); programas internos de capacitación (referencia a los recursos humanos); naturaleza de la gestión en un entorno de conocimiento (referencia a la gestión).

Líneas de investigación y contactos que han de establecerse

58. La lista que se ofrece a continuación no pretende ser excluyente, por el momento, ya que podría ser conveniente aplicar criterios adicionales a medida que el trabajo avance. El examen de las cuestiones relativas a la gestión, administración y organización incluirá, sin embargo, las siguientes actividades:

- Se extraerán datos del actual sistema de personal de la FAO, de las estadísticas de personal del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, de los sistemas e informes presupuestarios y financieros de la FAO, y de la información de que dispone la Dirección de Sistemas de Documentación en el Centro de Información Agraria Mundial (WAICENT).
- Se realizará una encuesta entre todo el personal, al que se enviarán cuestionarios (ésta será una tarea del equipo central, ya que las preguntas abarcarán todos los aspectos generales del entorno de trabajo de la FAO). En la encuesta participará el personal de la Sede, las oficinas regionales y subregionales y las oficinas en los países.
- Se recopilarán y examinarán estudios anteriores de los departamentos y direcciones sobre necesidades, políticas y esferas problemáticas, así como informes de evaluación, informes de auditoría interna de interés e informes del Auditor Externo de la FAO.

- Se realizarán entrevistas en profundidad, estructuradas y semiestructuradas, con todo el personal de las categorías de director (D) y superiores que ocupen puestos de gestión en los departamentos y direcciones responsables de cuestiones de gestión, administración y organización y con una amplia muestra de otros directores técnicos en la Sede y en las oficinas descentralizadas.
- A nivel más general, el equipo de gestión, administración y organización se reunirá con los grupos especializados de personal a nivel de dirección, seleccionados de manera que constituyan un conjunto representativo de tipos de puestos de trabajo por función, nacionalidad y sexo. Los grupos especializados comprenderán:
 - personal de supervisión de las categorías P-5 y P-4;
 - personal de las categorías P-3, P-2 y P-1;
 - personal de Servicios Generales;
 - al menos un grupo de consultores que abarquen una amplia variedad de esferas temáticas.
- También se entrevistará a un conjunto representativo de personal de las dependencias de coordinación de programas y tecnología de la información de los departamentos técnicos (entre ellos el Departamento de Pesca y el Departamento Forestal) en los grupos especializados. Sobre la base de las conclusiones de los grupos especializados y de la encuesta entre el personal, podrán ser necesarias algunas entrevistas individuales detalladas.
- Se recopilarán también evaluaciones previas y otro material de interés de los servicios comunes de las Naciones Unidas, entre ellos: la Dependencia Común de Inspección (DCI), el Comité de Alto Nivel sobre Gestión, el Comité de Coordinación de los Sistemas de Información (CCSI), la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) y la CAPI.
- Basándose en lo anterior, se elaborará una tipología de políticas, prácticas y evaluaciones de la pertinencia, la eficiencia y la eficacia. Esta tipología se empleará más adelante en un proceso de establecimiento de puntos de referencia junto con varias otras entidades multilaterales. En este proceso de establecimiento de puntos de referencia participarán al menos otras dos organizaciones de las Naciones Unidas, pero también podrían intervenir algunas organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas que proporcionaran una perspectiva más amplia sobre los datos recopilados y sobre la eficacia comparativa de los diferentes sistemas. Por lo que respecta a las organizaciones de las Naciones Unidas, se recurrirá a la OMS y a la UNESCO, ya que ambas son organismos especializados y en general similares a la FAO en cuanto a dimensiones y funciones programáticas. También podrán examinarse recientes estudios realizados por estas organizaciones que puedan revestir especial interés (como el Examen de los servicios de adquisición la OMS de 1999).
- La tipología servirá también de base para detallar las preguntas concretas sobre administración, gestión y organización que se utilizarán en las visitas a al menos dos oficinas regionales, dos oficinas subregionales y varias oficinas en los países seleccionadas. La selección de las oficinas que habrán de ser visitadas será coordinada por el equipo central.

C. SISTEMA DE GOBIERNO

59. Para tener una visión de futuro, las preguntas a las que habrá de responder la evaluación serán: ¿qué tipo de FAO necesita hoy la comunidad internacional? y ¿qué tipo de FAO desearía que hubiera en el futuro?. Desde el punto de vista del sistema de gobierno, no se puede responder a estas preguntas examinando a la FAO de modo aislado. Es necesario un enfoque sistémico, porque si bien algunas de las dificultades con que se enfrenta la FAO en relación con el sistema de gobierno son específicas de la Organización, otras forman sin duda parte de un problema más amplio del sistema de las Naciones Unidas. El trabajo de la EEI sobre el sistema de gobierno

deberá estar, por consiguiente, estrechamente relacionado con el trabajo sobre el lugar de la FAO en el sistema multilateral. Se aplicará un enfoque basado en una firme integración entre ambos.

60. En 1991, se presentó el importante informe que llegaría a ser conocido como el segundo “Proyecto Nórdico” sobre “Las cuestiones y opciones de las Naciones Unidas”. Se basaba en varios “estudios sobre el futuro” y una de sus conclusiones principales era que los organismos especializados de las Naciones Unidas se encontraban entonces “en una encrucijada” como consecuencia del debilitamiento de su enfoque, sus competencias básicas y su influencia. Esta situación, según el informe, estaba causada esencialmente por un fallo colectivo del sistema de gobierno debido a la constante incapacidad para llegar a decisiones claras sobre orientaciones y opciones estratégicas y a la falta de decisiones normativas o a la incoherencia de éstas. Dieciséis años después, las opiniones y evaluaciones recogidas en la primera ronda de entrevistas de la EEI con personal de la FAO y gobiernos de los Estados Miembros parecen indicar que ha habido pocos cambios, al menos en lo que respecta a la FAO. Sin embargo, esta observación se hace en estos momentos únicamente como hipótesis de trabajo y deberá ser objeto de un cuidadoso y profundo examen.

Cuestiones y preguntas iniciales

61. Es necesario examinar atentamente la estructura y las funciones de los órganos rectores de la FAO (Conferencia y Consejo). Es importante destacar que, de todos los órganos de la FAO clasificados como órganos rectores, sólo a la Conferencia y el Consejo se les han otorgado facultades para adoptar decisiones. Los demás desempeñan funciones consultivas, aunque forman parte integrante de la institución. En el pasado, varios comités técnicos de la FAO (Pesca, Forestal) se reunían a nivel ministerial. Desde el punto de vista del sistema de gobierno, es importante determinar si las decisiones a que se llegaba en esas reuniones eran sometidas a la aprobación de los órganos rectores de la FAO o se consideraban decisiones definitivas. Lo mismo cabe decir de las decisiones adoptadas en las Conferencias Regionales de la FAO.

62. El análisis de la estructura y las funciones institucionales incluirá, entre otras cosas, las siguientes preguntas: ¿cómo están integrados los órganos rectores? ¿En qué medida son considerados los órganos rectores inclusivos y representativos de los intereses de todos los Miembros de la Organización? ¿Están en condiciones los órganos rectores de adoptar decisiones y establecer prioridades? ¿Existen criterios convenidos, incluso en materia de transparencia, para establecer prioridades? ¿Existen asimetrías en cuanto a facultades en relación con el sistema de gobierno y, en caso afirmativo, cómo afectan esas asimetrías a la confianza en la Organización? ¿Miden los órganos rectores la eficiencia y eficacia de su propio rendimiento (lo cual se está convirtiendo en una práctica óptima habitual)? ¿Cuáles podrían ser las ventajas de diferentes tipos de gobernanza institucional? ¿Cómo se deciden los temas sustantivos de los programas sobre el sistema de gobierno? ¿En qué se parece y en qué se diferencia el sistema de gobierno de la FAO del de otras organizaciones multilaterales? ¿Es conveniente y posible que nuevas entidades, como representantes de la sociedad civil, participen más directamente en el sistema de gobierno, como sucede actualmente en algunas organizaciones multilaterales, como por ejemplo el Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis? En caso afirmativo ¿qué modalidades podrían aplicarse? ¿Se desempeñan adecuadamente y con suficiente independencia las funciones de evaluación y auditoría? ¿Proporcionan estas funciones a los órganos rectores información adecuada, fiable y suficiente para que puedan cumplir sus obligaciones fiduciarias?

63. Un segundo grupo de preguntas sobre el sistema de gobierno se refiere a la relación entre éste y la gestión. ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre sistema de gobierno y gestión en la FAO, tanto en la teoría como en la práctica? ¿Están claramente especificadas las definiciones de las funciones? ¿Se aplican esas definiciones? ¿Existen sistemas claros y adecuados de rendición de cuentas? ¿Responden en la práctica la definición de los objetivos y el establecimiento de las políticas y estrategias de la Organización a iniciativas relacionadas con el sistema de gobierno o con la gestión? ¿Existen tensiones? En caso afirmativo, ¿cómo se abordan y resuelven estas tensiones? Tras el hundimiento de ENRON, World Com y Arthur Anderson, se han introducido

cambios importantes en las relaciones entre sistema de gobierno y gestión, que no se han limitado al sector empresarial sino que actualmente se aplican cada vez más a las estructuras de las fundaciones benéficas y de las ONG. ¿Existen modelos de “prácticas idóneas” conocidas o nuevas? ¿Serían estas prácticas útiles y aplicables para la FAO?

64. Un tercer conjunto de cuestiones se refiere a la relación entre el sistema de gobierno de la FAO y el del sistema de las Naciones Unidas en conjunto, incluidos elementos extraoficiales de ese sistema de gobierno por medio de peticiones y mandatos atribuidos por cumbres y conferencias mundiales, las relaciones oficiales existentes con el Consejo Económico y Social y la Asamblea General y los elementos de la gobernanza de la FAO que se han cedido al sistema común, en particular al Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

65. Un cuarto conjunto de cuestiones y preguntas se refiere a las relaciones entre el sistema de gobierno y la coherencia financiera y presupuestaria. Habría que empezar por determinar, durante un período de tiempo representativo, la naturaleza y tendencias de la financiación de la FAO (presupuesto básico, recursos extrapresupuestarios para fondos fiduciarios y otros acuerdos de financiación suplementarios). Algunas preguntas fundamentales que habrán de plantearse a partir de esto serán: en qué medida los órganos rectores han examinado, comprendido y tenido en cuenta las repercusiones y consecuencias de las tendencias de la financiación y cómo se han examinado los efectos y se han reducido al mínimo las consecuencias perjudiciales. ¿En qué medida las asignaciones de fondos determinan los objetivos y actividades de la Organización? ¿Es el proceso de establecimiento del presupuesto incluyente y representativo de los intereses de los Miembros de la Organización? Una cuestión específica, dentro de este conjunto, es la relativa al sistema de gobierno de los fondos fiduciarios consignados a la FAO. ¿Ha dado lugar la falta de fondos a la reducción o eliminación de algunas actividades tradicionales de la FAO? ¿Cómo ha afectado esto a su proyección mundial?

66. Un quinto conjunto de cuestiones se refiere a la eficiencia de los procesos de gobernanza, incluida la delimitación de las esferas de competencia de los diversos comités; sus procesos, procedimientos y culturas; sus necesidades de documentación y sus calendarios en relación con los procesos de adopción de decisiones de la Organización.

Metodología

a) Recopilación de información, investigación y consultas

67. Actualmente se está recopilando una gran variedad de materiales disponibles, relacionados no sólo con las reuniones y deliberaciones de los órganos rectores de la FAO (y de sus comités) sino también con las de otras instituciones que se utilizarán con fines comparativos. También se está recopilando información académica y de investigaciones sobre las actuales teorías acerca del sistema de gobierno, las estructuras y prácticas que parecen funcionar mejor y el mejor modo de medir y juzgar su eficacia. Se determinarán las lagunas en la información y, cuando sea necesario, se contratarán consultores por breves períodos.

68. Estas actividades irán seguidas de la aplicación de técnicas de entrevista estructuradas y semiestructuradas y de múltiples consultas con agentes que sean partes interesadas o autores de estudios importantes sobre cuestiones relativas al sistema de gobierno (por ejemplo, gobiernos, donantes, beneficiarios, antiguos funcionarios de la FAO, embajadores, jefes de organizaciones internacionales y regionales, miembros de la sociedad civil, grupos de expertos, etc.). A tal efecto se preparará un marco detallado con directrices claras. También existe la posibilidad de aplicar técnicas de grupos especializados, pero ello dependerá de los resultados de la primera ronda de entrevistas. Se examinará la posibilidad, conveniencia y utilidad potencial de utilizar cuestionarios estructurados sobre cuestiones relativas al sistema de gobierno. También se adoptará una decisión final a este respecto después de la primera ronda de entrevistas. Cualquiera que sea el resultado, en la encuesta más amplia que se llevará a cabo entre el personal de la FAO como parte de la EEI

y en las actividades de reunión de información en los países se incluirán diversas preguntas sobre el sistema de gobierno y temas afines.

b) Estudios de casos

69. Están previstos varios estudios de casos concretos, incluido el establecimiento de puntos de referencia, como parte del examen del sistema de gobierno en el marco de la EEI. Sin embargo, antes de tomar decisiones sobre dichos estudios y de estructurarlos será necesario abordar y resolver varias cuestiones que influirán en la elección de los mismos, como por ejemplo:

- Un estudio de las decisiones adoptadas por los órganos rectores y otros comités consultivos de la FAO en los últimos años (por ejemplo, basándose en el Marco Estratégico, el PPM y los PLP) y su seguimiento, con el fin de disponer de una base sólida para la selección de los estudios de casos.
- Un estudio de las tendencias de la financiación por los Miembros de la FAO del presupuesto ordinario, así como de los fondos extrapresupuestarios, y las repercusiones para las principales cuestiones de las que se ocupa la Organización.
- Un examen de las propuestas de reforma del sistema de las Naciones Unidas y sus posibles consecuencias para el mandato y las actividades de la FAO.
- Un análisis de los acuerdos entre organismos sobre el sistema de gobierno a escala regional, prestando atención, por ejemplo, a los acuerdos estructurales, de representación y de intercambio de programas entre la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en América Latina.
- Un análisis de las recientes medidas adoptadas sobre el aumento de la descentralización y sus repercusiones para el sistema de gobierno.

D. LA FAO EN EL SISTEMA MULTILATERAL

70. Por lo que respecta a la función de la FAO en el sistema multilateral, además de comparar el rendimiento de la FAO con el de otras organizaciones similares, en el mandato aprobado por el Consejo se señala que el examen de la ventaja comparativa de la FAO podría incluir los siguientes aspectos:

- a) La estructura internacional respecto del ámbito de competencia de la FAO y de los ámbitos relativos a las prioridades y necesidades de los Estados Miembros, las cuales:
 - i) no son abordadas actualmente por el sistema internacional de forma adecuada;
 - ii) reciben una atención suficiente sin participación de la FAO; y
 - iii) se abordan de forma ineficaz, debido en parte a la competencia, a la ausencia de asociaciones entre organizaciones, o a ambos factores.
- b) El grado en que los ámbitos del mandato y competencia de la FAO son claros y respetados por otros asociados del sistema multilateral, incluida la sostenibilidad de la intervención de otros organismos en ámbitos del mandato de la FAO.
- c) Relación de la FAO, al nivel de los órganos rectores y de la dirección, con otros órganos del sistema de las Naciones Unidas, con las decisiones de los órganos principales del sistema de las Naciones Unidas y con el Secretario General de las Naciones Unidas.
- d) Colaboración e integración con los asociados, incluidos:
 - i) participación y contribución en los mecanismos de coordinación y de asociación centrales del sistema de las Naciones Unidas;

- ii) trabajo al nivel de los países, incluidos el UNDAF, el proceso de las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) y la colaboración en el equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países;
- iii) asociaciones con las organizaciones con sede en Roma (FIDA y PMA);
- iv) colaboración en actividades relativas a tratados y reglamentos internacionales;
- v) colaboración en investigaciones agrícolas y en su aplicación (por ejemplo, GICAI).
- vi) programas técnicos de colaboración;
- vii) colaboración en la creación de conocimientos accesibles para la comunidad internacional;
- viii) colaboración con organizaciones multilaterales no gubernamentales; y
- ix) colaboración con organizaciones regionales.

Cuestiones y preguntas

71. De lo anterior se deducen cuatro grupos principales de preguntas:
- a) ¿Qué es lo que ha cambiado, está cambiando o cambiará probablemente en la estructura general del desarrollo internacional y qué exige o implica esto para la FAO? En particular, ¿cuáles son las repercusiones de las iniciativas de reforma del sistema de las Naciones Unidas, especialmente con respecto a las tres organizaciones con sede en Roma, de los acuerdos de coordinación a nivel nacional (por ejemplo, las ELP, el UNDAF, “Un único sistema de las Naciones Unidas”, función del Representante Residente de las Naciones Unidas, novedades relativas a las “entidades de administración rigurosa”, etc.)?
 - b) ¿Quién está actualmente haciendo qué (programas técnicos, investigación, establecimiento de normas, bases para la creación de conocimientos de la comunidad internacional) en el ámbito del mandato de la FAO? Cuando se fundó hace 60 años, la FAO era una organización *sui generis*. Esto dista de ser cierto hoy en día. Actualmente existen un sinnúmero de instituciones y acuerdos institucionales, así como un gran número de fuentes alternativas de suministro. ¿Tiene la FAO ventajas comparativas en este nuevo contexto? ¿Cuáles son y cómo se determinan, juzgan y miden? ¿Tiene la FAO claras cuáles son sus ventajas comparativas? ¿Cómo las verifica y valida?
 - c) ¿Cuál es la magnitud y la calidad de la participación de la FAO en las principales actividades emprendidas para aumentar la coherencia en el desarrollo, crear asociaciones más firmes y duraderas entre las organizaciones de desarrollo internacional, los gobiernos, los agentes no gubernamentales y el sector privado, y armonizar las políticas, prácticas y acuerdos de organización, especialmente a nivel nacional? ¿Cómo adopta la FAO decisiones con respecto a las asociaciones y qué pruebas hay de que la FAO es un interlocutor apreciado? ¿Cuál ha sido la movilización interna en respuesta a las resoluciones del Consejo Económico y Social? ¿Cuáles son las principales impresiones y opiniones de otros agentes del sistema de las Naciones Unidas acerca de la FAO? ¿Tiene alguna significación el hecho de que no se asignara a la FAO un papel importante cuando el Secretario General estableció un grupo independiente para elaborar un informe sobre “Realización de la promesa y el potencial de la agricultura africana”?
 - d) ¿Cuáles son las peticiones efectivas de los Estados Miembros en el ámbito del mandato de la FAO? ¿Cómo se determinan esas peticiones? ¿Han cambiado y están cambiando? ¿Cómo se relacionan con el aumento de la coherencia en todo el sistema? Si existen deficiencias en la coherencia, ¿puede la dirección de la

Organización hacer algo al respecto o tienen esas deficiencias su origen en peticiones contrapuestas e irreconciliables de los Estados Miembros?

Metodología

72. Para tratar de responder a las preguntas de estos cuatro grupos, en esta fase de la evaluación se utilizarán diversos métodos de trabajo. En particular:

- Se llevará a cabo una amplia labor de cartografía de los agentes y actividades en la esfera del mandato de la FAO. El Grupo de Gestión de Políticas de Oxford ha realizado un trabajo inicial sobre este asunto que será útil como base para este trabajo. La cartografía comenzará con la elaboración de una lista de todas las principales esferas de actividad de la FAO. A partir de esta lista se elaborará un mecanismo de encuesta para obtener los perfiles de las actividades de varias otras organizaciones con el fin de aplicar la encuesta a todos los agentes principales (por ejemplo, el GCIAl, las grandes ONG internacionales, tanto de desarrollo como de medio ambiente, nuevas asociaciones intergubernamentales, como el Grupo de Acción en Alta Mar de la OCDE, de reciente creación, y el Consejo de Manejo Forestal, nuevas iniciativas internacionales de asociación, como la Alianza Mundial para la Mejora de la Nutrición y la Iniciativa Micronutrientes, etc.) y a las numerosas organizaciones intergubernamentales de ámbito mundial y regional que proporcionan bienes públicos normativos, como la OIE, las organizaciones internacionales sobre productos básicos y los órganos pesqueros. Antes de distribuirlo, el mecanismo de encuesta será sometido a pruebas y verificado para determinar su claridad y precisión mediante reuniones personales con un pequeño número de organizaciones seleccionadas mediante un muestreo aleatorio y se determinará un sistema de puntuación. Esta labor se complementará con la recopilación y el análisis de informes sobre los principales programas y conferencias, exámenes y cualesquiera evaluaciones institucionales relacionadas con el trabajo de las organizaciones incluidas en la encuesta.
- Utilizando como guía los resultados del proceso de cartografía, se realizarán entrevistas complementarias con una muestra estructurada de organizaciones incluidas en la encuesta. Estas entrevistas tratarán de ir más allá de una clasificación de las esferas de convergencia y divergencia y de las fuentes alternativas de suministro para examinar cuestiones relativas a estrategias y planes a más largo plazo, proyecciones de la idoneidad y previsibilidad de la financiación de suministradores alternativos para la FAO y la posibilidad de que la FAO concluya acuerdos de asociación nuevos y duraderos. Seguidamente se comprobarán (triangularán) los resultados conjuntos de estas dos actividades y se recabará la opinión de una muestra representativa de participantes de la FAO.
- Como parte integrante de los exámenes de las oficinas regionales, subregionales y en los países tendrá lugar un proceso ulterior de verificación y validación en el que se recabarán las opiniones y evaluaciones de científicos, técnicos, administradores y directores nacionales, así como las de otros organismos internacionales de desarrollo y ONG sobre las funciones y ventajas comparativas de la FAO en el sistema global de desarrollo. Siempre que sea posible y apropiado, se incluirá también un examen comparativo de los resultados notificados en los países con respecto a la erradicación de la pobreza, el hambre y la malnutrición.
- Se realizará una verificación similar de ámbito nacional tanto en países en desarrollo como en países desarrollados con respecto a los bienes públicos normativos realmente mundiales de la Organización.
- Se han establecido estrechas relaciones de trabajo con el Grupo de Alto Nivel sobre entidades de administración rigurosa y los resultados de sus consultas y recomendaciones de cambios en la estructura de desarrollo internacional de las Naciones Unidas se incorporarán en el análisis de la EEI.
- Varios de los principales donantes (por ejemplo, el Reino Unido, los Países Bajos, el Canadá y Suecia) han realizado o están realizando exámenes estratégicos y normativos para determinar modos de reforzar el multilateralismo en el nuevo contexto actual,

incluida la disponibilidad mucho mayor de fondos de AOD. Una labor similar se ha emprendido en el CAD de la OCDE y se ha iniciado un importante proceso de tres años de duración, totalmente independiente (la “Coalición de nuevas normas”), sobre las necesidades y modalidades futuras de financiación del desarrollo (y la contribución del multilateralismo a esta tarea), con la participación de un amplio consorcio de grupos de expertos y otros agentes. La EEI establecerá contacto con todos ellos, para tratar en particular las cuestiones y los cambios que podrían afectar a la función futura de la FAO. También en ese caso se utilizará el sistema de cartografía para estructurar las preguntas y las cuestiones que habrán de examinarse y para garantizar la aplicación de un enfoque coherente y comparable al de todos estos agentes.

- Además, mediante entrevistas con los principales agentes del sistema de las Naciones Unidas y un análisis de los documentos relativos a la participación, se tratará de obtener una muestra representativa de las principales ideas y opiniones sobre la FAO como asociado y sobre la participación de la Organización en las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas.

V. EXÁMENES EN LAS OFICINAS NACIONALES, REGIONALES Y SUBREGIONALES

73. En el marco de la EEI se examinarán sobre el terreno aproximadamente de 22 a 25 países y oficinas regionales y, como mínimo, dos oficinas regionales y dos oficinas subregionales. Además de a evaluadores experimentados, la mayor parte de los equipos regionales que se están conformando incluirá a reconocidos especialistas en agricultura de las diversas regiones. Como mínimo un miembro del equipo central formará parte de los equipos regionales. Al seleccionar las oficinas que se visitarán, se hará todo lo posible por lograr una amplia representatividad de la anchura, la profundidad y la diversidad de las actividades de la FAO. El número de países de cada región se determinará aproximadamente en proporción al tamaño relativo de las actividades de la FAO en la región. En consecuencia, se contemplan visitas a unos ocho países de África, cinco o seis países de Asia, cinco o seis países de América Latina y el Caribe, dos países del Cercano Oriente, un país del Asia Central y un país de Europa no perteneciente a la Unión Europea. La selección de los países dentro de estos grupos se llevará a cabo mediante técnicas de muestreo estratificado, que se aplicarán a: i) la magnitud del programa de la FAO en el país (con exclusión de las emergencias); ii) el porcentaje del total de la población que se sepa que está desnutrida; y iii) el porcentaje del total de la población que trabaja activamente en el sector agrícola. También será necesario ponderar o segmentar por el total de la población, puesto que de lo contrario solamente saldrían elegidos los países con baja densidad de población. También se aplicará la ponderación de la población.

74. Se preparará una plantilla para que sirva de marco y de guía a todas las visitas a los países. Se basará, entre otras cosas, en los resultados de los estudios globales, el trazado multilateral, los exámenes de la administración y el establecimiento de puntos de referencia, y los estudios monográficos sobre el régimen de gobierno. Permitirá plantear una amplia variedad de cuestiones básicas para su examen a nivel nacional, así como hipótesis para su ensayo. Obviamente, no todas las cuestiones serán válidas para todos los países. No obstante, la plantilla debería asegurar la existencia de métodos comparables y la comparabilidad de los resultados. Se prepararán informes resumidos de cada una de las visitas a los países sobre la base de un formato común.

75. Además, está previsto que en el marco de la evaluación se realicen numerosas visitas a los organismos donantes y a usuarios de los productos normativos de la FAO del sur y del norte y se celebren debates con ellos.

VI. LOS RIESGOS Y SU GESTIÓN

76. Una de las preguntas que a menudo se plantearon durante las entrevistas iniciales de la EEI guardaba relación con los riesgos para la evaluación y hacía referencia a los riesgos para la evaluación propiamente dicha y las medidas para hacerles frente. A juicio del equipo central, hay cinco categorías importantes de riesgo.

77. Es evidente que el primer ámbito de riesgo estriba en la combinación de la magnitud altamente ambiciosa de la tarea fijada y lo muy apretado del calendario. A menos que se apliquen medidas adecuadas desde el principio, esta combinación podría afectar negativamente a la meticulosidad de los trabajos y a su terminación puntual. Los métodos adoptados por el equipo central, esbozados en el presente documento, tienen por objeto concretamente controlar estos riesgos. Desde el inicio, la finalidad de los métodos polifacéticos (por ejemplo, los exámenes globales a cargo de especialistas reconocidos y el trazado de la competencia básica institucional) es la pronta delineación de cuestiones básicas y definidas. Como se indicó anteriormente, se han firmado ya contratos o están siendo negociados con aproximadamente el 80 por ciento de los consultores especialistas y los técnicos necesarios. La mayor parte de las actividades de cada uno de los cuatro componentes básicos se insertará en un marco de resultados básicos secuenciado y mensual. Esto permitirá una supervisión continua de los progresos y, en caso de ser necesario, la introducción de ajustes y medidas correctivas. La coordinación de todo ello supone un desafío de enormes proporciones, habida cuenta del elevado número de agentes participantes y de que el equipo central está ubicado en cuatro continentes diferentes. Los diversos equipos de especialistas (en sectores y en regiones) y el equipo central se reunirán, en consecuencia, según un calendario claro (se están decidiendo los detalles finales de este calendario; por ejemplo, el equipo encargado del sistema de gobierno se reunirá en Roma a mediados de mayo, el equipo encargado de la gestión administrativa y la estructura orgánica lo hará a finales de mayo, los especialistas en el sector global se reunirán en julio, etc.). Además, los cinco miembros del equipo central intercambiarán actualizaciones quincenalmente. Por último, se ha contratado a un equipo de auxiliares de investigación (en un principio serán cinco) para que contribuyan con aportaciones básicas a lo largo de todo el proyecto.

78. Un segundo riesgo importante lo constituye la disponibilidad de fondos para la EEI. En el Anexo IV del mandato se propone un presupuesto total de 4 283 000 dólares EE.UU., cantidad que debe abonarse sobre la base de contribuciones extraordinarias. A principios de mayo, sin embargo, solamente se habían comprometido, o se habían indicado para su aprobación, 3 047 000 dólares EE.UU. Esto ha hecho que los contratos y los compromisos financieros afines hayan podido suscribirse solamente hasta diciembre de 2006. Aun así, el alcance de los trabajos y los procesos esbozados en este informe inicial no puede conseguirse sin una financiación completa. En el caso de que en diciembre no se disponga de los fondos restantes, i) el alcance de los trabajos tendría que modificarse sustancialmente, lo que también dificultaría enormemente el cumplimiento del calendario actual, o ii) el proyecto entero tendría que ser interrumpido. Este riesgo es completamente ajeno al control del equipo central y de su jefe.

79. El tercer riesgo es obviamente el de la contención de los costos y el control presupuestario. A este respecto, actualmente se está implantando un sistema riguroso de gestión presupuestaria que asegurará los controles ex ante sobre los niveles de compromisos lo mismo que los cálculos del balance acumulativo de los gastos. Además, en la mayor parte de los casos, se están utilizando contratos de precio fijo, lo que permite reducir el pasivo contingente. Si bien es cierto que en una empresa de esta magnitud no siempre es posible prever todas las contingencias ni descartar enteramente que puedan surgir problemas importantes e imprevistos, las medidas relativas a la contención de los costos y el control presupuestario deberían reducir al mínimo todo riesgo importante de realizar gastos superiores a los previstos.

80. El cuarto ámbito de riesgo guarda relación con las posibles expectativas del actual método de presentación de informes. Las expectativas para la EEI son, con toda razón, muy elevadas. Por

ello, se han recibido ya varias peticiones de los representantes de los países en el sentido de que se presenten informes sobre las conclusiones y las recomendaciones de manera continua y parcial. Esto sin embargo sería incompatible con la esencia del mandato, que exige una evaluación exhaustiva, integrada e interrelacionada. Este método de presentación de informes partiría necesariamente de la base de que los resultados de un ámbito no afectarán ni cambiarán (quizás completamente) los resultados de otra (una suposición a todas luces peligrosa). Por último, si se prosiguiera por ese camino aumentarían enormemente los costos de transacción durante todo el ejercicio, con los riesgos que ello supondría para el calendario del proyecto. Como se estipula en el mandato, será esencial que como parte integrante del proceso se garantice el cumplimiento del mandato y de los requisitos relativos a la garantía de la calidad, así como la ejecución del proyecto dentro del presupuesto. Se espera que este informe inicial ofrezca una primera base para esa garantía. Otros hitos importantes serán:

- El Comité del Consejo encargado de la EEI recibirá un informe sobre los progresos de la ejecución realizados hasta ese momento, que incluirá informes sobre las distintas esferas abarcadas por la EEI, como mínimo con un mes de antelación al período de sesiones de noviembre del Consejo, momento en el cual habrá que hacer inventario de todos los fondos disponibles obtenidos en concepto de contribuciones extraordinarias.
- En abril de 2007 se presentará un documento sobre “cuestiones incipientes”. En él se esbozará el marco para el informe final y se incluirá una sinopsis de las principales cuestiones y observaciones que se hayan planteado a raíz del estudio. En él se procurará asimismo incluir un esbozo de las principales conclusiones, aunque en esta fase todavía estarán sujetas a un examen ulterior por el equipo central. Debería organizarse uno o varios talleres en Roma para debatir este documento y obtener observaciones al respecto.
- En julio de 2007 se presentará un proyecto de informe.
- El informe final se presentará en septiembre de 2007.

81. Un quinto riesgo, planteado por la mayoría de los miembros del equipo central, es la relación entre la EEI y la aplicación de las reformas. El cometido específico de la EEI, como se define en el mandato, es examinar la conveniencia e idoneidad de las actuales propuestas de reforma institucional en los siguientes cuatro ámbitos: programas, estructuras y actividades en la Sede, estructuras y operaciones sobre el terreno y simplificación general de la administración de la FAO. Sin embargo, los representantes de ciertos países han mostrado su preocupación ante la posibilidad de que las conclusiones y recomendaciones de la EEI puedan no concordar con el ritmo actual de la ejecución de algunas de las propuestas de reforma. Otra preocupación expresada en este sentido es que existe un problema de sincronización entre los procesos de las reformas en curso y el calendario de la EEI. Estas preocupaciones quizá estén justificadas, toda vez que no puede descartarse que las conclusiones de la EEI puedan divergir –e incluso divergir sustancialmente– de los componentes básicos del actual conjunto de propuestas de reforma. Igualmente, sin embargo, los resultados de la EEI podrían dar mayor importancia y carácter de urgencia a la ejecución de las propuestas de reforma. En esta última eventualidad, toda demora en la ejecución de las reformas en esta fase en espera de los resultados de la EEI podría acarrear costos de oportunidad. El problema es que los resultados no pueden evaluarse ex ante. Si bien es cierto que hay riesgos importantes en este ámbito, se trata de riesgos relacionados con el régimen de gobierno y la gestión, y no pueden ser abordados mediante la aplicación de medidas de gestión de riesgos por parte de los responsables de la propia EEI.

VIII. PRESUPUESTO INDICATIVO

82. En esta fase el presupuesto es puramente indicativo, dado que todavía no se han ultimado los viajes ni las consultorías y sólo será posible definir con precisión los requisitos relativos a cada una de las esferas de actividad cuando se haya realizado mucho más trabajo inicial. El presupuesto se basa en las mejores estimaciones de los trabajos que supone la realización de la EEI, como se resume en este informe inicial. Se ha preparado para gestionar los recursos dentro de las amplias categorías que se indican *infra*, no sobre la base de un desglose entre gastos de viaje y consultorías, etc., sino sobre la base de asignaciones en las cuatro esferas principales, cada una de las cuales estará a cargo de un miembro del equipo central. Los fondos para la realización de la EEI se gestionarán bajo la supervisión del jefe del equipo, mientras que los destinados al Comité del Consejo encargado de la EEI y el apoyo administrativo central serán gestionados por la Secretaría. Los fondos disponibles se distribuirán en el orden de prioridad de los compromisos (la contratación), y en el presupuesto se indica el desembolso de los fondos a partir del momento en que éstos se comprometen, es decir cuando se suscribe una obligación contractual (así, por ejemplo, los fondos para los honorarios de los consultores del equipo central han sido ya comprometidos para lo que queda de este año y a finales de 2006 se comprometerán los correspondientes a 2007, mientras que los fondos para viajes se comprometen unas cuantas semanas antes de que se realice efectivamente el viaje).

Presupuesto provisional para la EEI, en miles de dólares EE.UU. (cifras correspondientes a la fecha del compromiso contractual)							
	2006			2007			Total
	2º trimestre	3º trimestre	4º trimestre	1º trimestre	2º trimestre	3º trimestre	
Presupuesto gestionado por el equipo de la EEI	1 074 000	976 000	784 000	352 000	100 000	13 000	3 299 000
Actividades directamente a cargo del jefe del equipo central	192 000	265 000	227 000	170 000	30 000	13 000	897 000
Viajes y honorarios del jefe del equipo	130 000	18 000	130 000	18 000	18 000	6 000	320 000
Viaje y honorarios de los auxiliares de investigación	50 000	65 000	65 000	120 000			300 000
Viajes y honorarios de los consultores		150 000					150 000
Contingencias imprevistas		20 000	20 000	20 000			60 000
Teleconferencias, etc.	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000		25 000
Gastos administrativos diversos	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	42 000
Actividades técnicas de la FAO	474 000	383 000	167 000	27 000	23 000	0	1 074 000
Viajes y honorarios de los miembros del equipo central	122 000	28 000	62 000	17 000	18 000		247 000
Viajes y honorarios de los especialistas técnicos (14)	170 000	150 000	40 000				360 000
Viajes y honorarios de los especialistas regionales (5)	150 000	150 000	30 000				330 000
Grupos especializados, etc. (viajes, honorarios, teleconferencias)		20 000	25 000				45 000
Apoyo a la investigación	27 000	25 000					52 000
Otros gastos	5 000	10 000	10 000	10 000	5 000		40 000
Administración, organización, etc.	168 000	147 000	152 000	48 000	13 000	0	528 000
Viajes y honorarios de los miembros del equipo central	84 000	8 000	46 000	8 000	8 000		154 000
Viajes y honorarios de los especialistas técnicos (3)	62 000	116 000	92 000				270 000
Apoyo a la investigación	16 000	17 000	9 000	35 000			77 000
Otros gastos	6 000	6 000	5 000	5 000	5 000		27 000
Sistema de gobierno	108 000	92 000	125 000	58 000	17 000	0	400 000
Viajes y honorarios de los miembros del equipo central	78 000	11 000	38 000	14 000	14 000		155 000
Viajes y honorarios de los consultores técnicos (2)	25 000	30 000	23 000				78 000
Grupos especializados, etc. (viajes, honorarios, teleconferencias)		18 000	36 000	36 000			90 000
Apoyo a la investigación		25 000	20 000				45 000
Otros gastos	5 000	8 000	8 000	8 000	3 000		32 000
Función de la FAO en el sistema multilateral	132 000	89 000	113 000	49 000	17 000	0	400 000
Viajes y honorarios de los miembros del equipo central	78 000	11 000	38 000	14 000	14 000		155 000
Viajes y honorarios de los consultores técnicos (2)	25 000	27 000	20 000				72 000
Grupos especializados, etc. (viajes, honorarios, teleconferencias)		18 000	27 000	27 000			72 000
Apoyo a la investigación	24 000	25 000	20 000				69 000
Otros gastos	5 000	8 000	8 000	8 000	3 000		32 000
Presupuesto gestionado centralmente para la EEI	387 202	129 819	102 170	166 723	117 021	196 574	1 099 011
Asesores sobre garantía de la calidad	19 000	19 000	15 000	50 000	0	0	103 000
Honorarios y viajes	19 000	19 000	7 000	38 000			83 000
Apoyo			8 000	12 000			20 000
Apoyo administrativo	240 530	4 000	4 000	85 600	4 000	4 000	342 130
Administrador/investigador de las actividades de evaluación	107 000			52 000			159 000
Apoyo administrativo (1,5)	118 530			29 600			148 130
Otros gastos, incluido el equipo	15 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	35 000
Reuniones del Comité del Consejo encargado de la EEI, incluida traducción e interpretación	40 000	40 000	30 000		100 000	180 000	390 000
Apoyo administrativo central de la FAO	87 672	66 319	53 170	31 123	13 021	12 574	263 881
Total	1 461 202	1 105 319	886 170	518 723	217 021	209 574	4 398 011