

Desarrollo de capacidades

Factores críticos de éxito que surgen de estudios de caso

El desarrollo de capacidades no puede ser descrito como un simple proceso de resultados obtenidos luego de haber impartido conocimientos o experiencias. En efecto, es el resultado de factores interconectados que optimizan sinergias en las tres dimensiones del sistema de capacidades de un país: entorno facilitador/de políticas, instituciones e individuos.

La revisión de buenas prácticas de formación de capacidades de la FAO¹ buscó contribuir a este proceso en distintos contextos y en las áreas más amplias de especialización de la FAO.

El patrón que emerge de todos estos casos sugiere que el desarrollo de capacidades deriva de la combinación de (a) la voluntad y disposición de las instituciones o actores nacionales/subnacionales y (b) la idoneidad técnica de una organización como la FAO que opera a través de una combinación de modalidades de desarrollo que, por lo general, son intersectoriales y multidimensionales.

En las tres etapas que se reseñarán a continuación, que reflejan la secuenciación natural de las intervenciones de formación de capacidades (FC), se describen los factores críticos que podrían eventualmente conducir a buenas prácticas de desarrollo de capacidades.

1. Etapa inicial: identificación de la intervención para la FC. Los siguientes factores han permitido identificar y proyectar intervenciones adecuadas para la FC que favorecen la creación de las condiciones necesarias para promover cambios y generar un sentido de pertenencia a nivel nacional. La FAO podría impulsarlos aún más:

- a. Identificando las oportunidades en las cuales las *iniciativas internacionales y/o globales* deriven de países signatarios de acuerdos internacionales o globales (por ej., tratados, convenciones, protocolos) o que se han comprometido a acatarlos. Esto facilita el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas que permitiría generar procesos internos de transformación. Por ejemplo, en el caso de Belice, los compromisos internacionales suscritos en el ámbito de la bioseguridad instaron al país a llevar a cabo reformas en el sector público a través de la creación de una institución semiautónoma con el mandato de ejercer un control sanitario sobre la salud agrícola de conformidad con las principales convenciones internacionales en esta materia.
- b. Promover la *participación de actores nacionales en las etapas preliminares* a objeto de identificar las necesidades de FC, la definición de metodologías y el enfoque a ser aplicado. Esto contribuye a la valorización colectiva de las dimensiones y procesos que conlleva la formación de capacidades, así como de las posibles alternativas de implementación. También permite crear las condiciones necesarias para el fortalecimiento del liderazgo nacional. La intervención de la FAO en Kosovo para desarrollar una estrategia educacional para la población rural es un claro ejemplo de esto. De hecho, la participación de las autoridades de gobierno en las etapas preliminares del diseño de la metodología, la elaboración de planes de trabajo y la evaluación de necesidades constituyeron los elementos clave para crear el sentido de pertenencia de una visión colectiva y objetivos comunes.

¹ Los términos “*desarrollo de capacidades*” y “*formación de capacidades*” se han empleado de forma intercambiable, a pesar de que generalmente se ha optado por emplear el término desarrollo de capacidades debido a que estos dos términos tienen connotaciones distintas.

- c. Cualquier avance que se produzca en el desarrollo de capacidades dependerá del grado de pertenencia y compromiso de los actores nacionales –tanto a nivel central como en el plano local- de participar en los procesos de cambio. Esto puede surgir de nuevas políticas o procesos de reforma en los que se han embarcado los países o de la motivación de una institución o individuo para elevar la calidad del trabajo y desempeño. Por ejemplo, el gobierno de Mozambique mostró una disposición tal por regular el acceso y uso de los recursos naturales del país que formuló y promulgó una serie de leyes en materia de tierras, bosques y el medio ambiente. Por consiguiente, los compromisos asumidos a nivel de políticas motivaron al gobierno a participar activamente con la FAO en actividades de largo plazo en pro de la implementación correcta de estas políticas.
- d. La identificación de líderes locales o nacionales constituye uno de los elementos clave para el éxito de las iniciativas de desarrollo de capacidades. Una institución nacional u organización de la sociedad civil o comunitaria que cuente con la experticia, motivación o recursos necesarios, debería participar activamente en la iniciativa de desarrollo de capacidades e, incluso, dirigirla: planificando la metodología y encargándose de su implementación. Por ejemplo, el proyecto de la FAO de silvicultura participativa y desarrollo de empresas en Gambia requirió de la aplicación de un enfoque multisectorial y multidimensional que sólo pudo implementarse con la participación activa de ONGs locales especializadas en servicios de extensión y capacitación forestal, lo que permitió crear las condiciones necesarias a nivel local para catalizar las actividades de desarrollo en las aldeas
- e. La evaluación de necesidades emerge como un componente habitual de buenas prácticas en la formación de capacidades. La FAO lleva a cabo diversas evaluaciones de necesidades: desde evaluaciones formales en base a la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos hasta enfoques menos formales basados en procesos consultivos y participativos. El primero de éstos, aplicado por la FAO en Kosovo permitió desarrollar una estrategia de educación para la población rural basada en los actuales niveles de capacidad y en necesidades efectivas, en tanto el segundo se aplicó en Europa Central y Oriental para recabar los planteamientos formulados por las partes interesadas respecto de sus necesidades y la priorización de las actividades de FC.

2. Formulación e implementación. Los siguientes factores han demostrado contribuir a la adecuada articulación de los programas de FC. La FAO podría garantizar la aplicación propia de dichos factores a las intervenciones de FC:

- f. Prestando mayor atención al contexto nacional, regional y subregional. Esto contribuye a la búsqueda de soluciones que puedan adaptarse al contexto y las necesidades locales. Cada país tiene su propia historia y cultura y ha pasado por distintos procesos políticos, económicos y sociales que han afectado su desarrollo. Por ejemplo, los extensos cambios sociales que ha experimentado Europa Central y Oriental en los últimos veinte años constituyen factores críticos en su desarrollo. El fin del socialismo y los programas de reforma agraria que fueron aplicados posteriormente crearon la oportunidad para revertir las privatizaciones a través de estrategias de consolidación de tierras promovidas por la FAO. Por lo tanto, es vital que organizaciones como la FAO comprendan cabalmente estos procesos para que puedan implementarse intervenciones puntuales de desarrollo de capacidades.

- g. Aplicación de un enfoque multidimensional. Existe un consenso general de que el desarrollo de capacidades versa sobre tres dimensiones –individual, institucional y entorno facilitador/de políticas- dado que las capacidades no pueden desarrollarse autónomamente sino, más bien, a través de la interacción de estas tres dimensiones dentro del contexto de un sistema más amplio del cual forman parte integral. Por ejemplo, para poder asistir a las autoridades de Tonga en la revisión y modernización de su legislación en materia de pesca, la intervención de la FAO se centró en una revisión participativa de la legislación vigente a través de extensas consultas con instituciones nacionales, la comunidad pesquera y el sector privado. También proveyó capacitación in situ para abogados jóvenes del Departamento Jurídico del Estado. Los resultados de esta iniciativa demuestran la efectividad de una intervención aplicada tanto a nivel individual como institucional y sus impactos positivos en el plano de las políticas. Se formularon proyectos de ley en materia de pesca y acuicultura que fueron promulgados por la Asamblea Nacional en 2002 y 2003, respectivamente.
- h. El desarrollo de capacidades debe incluir una combinación de modalidades de intervención si ha de ser efectivo y producir resultados en el marco tridimensional de capacidades, cerciorándose de que se opte por una buena combinación *de modalidades de FC* seleccionadas estratégicamente en base a metas, retroalimentación de experiencias anteriores y pertinencia sectorial. Por ejemplo, para poder apoyar al gobierno de la República Socialista de Vietnam en sus esfuerzos por combatir la Influenza Aviaria Altamente Patógena (IAAP), la FAO aplicó una combinación de diversas modalidades de intervención. La intervención directa, a nivel de políticas, mediante la elaboración de documentación jurídica y en materia de políticas, por un lado, y la realización de viajes de estudio en conjunto con iniciativas importantes de comunicación, por el otro, forjó la cooperación fundamental y necesaria entre instituciones a diversos niveles de gobierno. La combinación de capacitación práctica, viajes de estudio y conferencias/talleres para veterinarios del sector público y los principales expertos de laboratorios fomentó el intercambio de información que luego se difundió a los veterinarios del sector privado. Asimismo, se facilitó la capacitación teórica mediante la habilitación de laboratorios equipados para realizar análisis eficaces, y la aplicación de instrumentos de diagnóstico para ser empleados en las operaciones en terreno.
- i. Promoviendo el uso de metodologías de capacitación pedagógicamente adecuadas. Un componente de capacitación bien diseñado puede convertirse en un recurso de gran valor que asegurará el éxito de la intervención de formación de capacidades. La capacitación debe tener la duración adecuada y su contenido debe ser focalizado e incluir experiencia práctica y una combinación de técnicas para la transferencia de conocimientos. Asimismo, algunas de las metodologías de capacitación de la FAO parecen centrarse fundamentalmente en enfoques y métodos basados en los principios de aprendizaje para adultos en los cuales la experiencia directa sirve de base para las actividades de aprendizaje. Por ejemplo, el enfoque pedagógico de las Escuelas de Campo para Agricultores ha demostrado ser particularmente efectivo ya que el eje central del proceso de aprendizaje es el alumno, lo que garantiza que la duración del curso esté acorde al contenido y a los objetivos individuales de aprendizaje. Los agricultores y agentes de extensión participan activamente en la observación directa y experimentos en terreno durante toda la temporada de cosecha. Otro aspecto importante lo constituye la adaptación del material de capacitación al contexto e idiomas locales a través de la participación activa de actores nacionales. Esto puede generar un sentido de pertenencia y la institucionalización de herramientas y metodologías. En Gambia, la FAO trabajó

estrechamente con los funcionarios del Departamento Forestal y con ONGs locales en la adaptación al contexto nacional/local de manuales, directrices de campo y hojas informativas. Como resultado de esto, los enfoques de la FAO se incorporaron a las Directrices de Implementación de la silvicultura comunitaria del gobierno para ser aplicadas en el plano nacional y al plan de estudio de las Escuelas de Campo.

- j. Facilitar el desarrollo de vínculos y redes formales o informales entre instituciones nacionales/regionales/globales *como parte íntegra de* las intervenciones de FC fomenta el intercambio de ideas e información y la aplicación de mejores prácticas y lecciones aprendidas por parte de los diversos actores. También permite crear “vías” para el diálogo y el intercambio de conocimientos y fomenta una mayor cooperación sur-sur y el desarrollo de nuevos conocimientos endógenos en los sectores pertinentes.
- k. El desarrollo de capacidades requiere de bastante tiempo, especialmente a nivel institucional y de políticas, y ocurre de manera gradual. Garantizar un horizonte de mediano a largo plazo para las intervenciones de FC que permita extenderlas por un período de varios años, si bien en distintas formas y a diferentes escalas o mecanismos de financiamiento, puede fomentar cambios profundos en las capacidades que, por naturaleza, son complejos y no lineales. A través de la implementación de iniciativas consistentes, la FAO ha alcanzado los resultados de mayor éxito en países por un período prolongado de tiempo. Por ejemplo, la colaboración de la FAO con el Gobierno de la India, que se extendió por un período de diez años, hizo posible implantar la metodología de Escuelas de Campo para Agricultores (ECA), en primera instancia como proyecto piloto para luego expandirse. En uno de los estados de la India, las ECA se han instituido como metodología oficial de capacitación de agricultores en prácticas agrícolas sostenibles.

3. Finalización y sostenibilidad. Los siguientes factores demostraron contribuir a aumentar la sostenibilidad de las iniciativas de DC. La FAO podría impulsarlas aún más:

- l. Apoyando a los actores nacionales para internalizar los cambios – por ejemplo, facilitando la adopción de nuevas políticas, estipulando su implementación como prioridad nacional; apoyando la incorporación de nuevos conocimientos al plan de estudios nacional y la implementación de nuevos procedimientos en la operación de las instituciones; fomentando los cambios internos que permitan a los funcionarios poner las aptitudes adquiridas en práctica en sus labores cotidianas.
- m. Contar con recursos sostenidos es fundamental y determinante para asegurar la sostenibilidad de la formación de capacidades. Por lo tanto, promover la asignación estable/estratégica de recursos nacionales y que éstos se mantengan una vez concluido el proyecto sustentando por la FAO daría indicios de que los productos que derivan de la FC han sido apropiados por el país, lo cual representa un paso concreto hacia su sostenibilidad. En la India, por ejemplo, a tres años de haberse finalizado el programa de la FAO, el gobierno continúa asignando fondos del presupuesto nacional para la formación de Escuelas de Campo para Agricultores en diversos estados.
- n. Apoyando el aprendizaje institucional y el uso de enfoques incrementales empleando metodologías que vayan aplicándose en etapas y cerciorándose de que cada etapa desemboque en la siguiente. Por ejemplo, en la intervención de la FAO en la consolidación de tierras en Europa Central y Oriental, se aplicó el enfoque incremental,

es decir, en los primeros talleres regionales se proporcionó información, se evaluaron las necesidades de cada país y se ofreció orientación en el diseño e implementación de proyectos piloto. Los talleres regionales realizados posteriormente ofrecieron un espacio propicio para el intercambio de información con los países vecinos y para abordar algunas problemáticas con expertos en el tema. Así, los gobiernos se abocaron a efectuar un proceso de análisis interno para sentar las bases para la formulación de las políticas y mecanismos legislativos y programáticos necesarios para la consolidación de tierras, así como la implementación de proyectos piloto para desarrollar y explorar diversas técnicas antes de embarcarse en programas de largo plazo.

- o. Es importante no sólo desarrollar las capacidades de las autoridades en todos los niveles de gobierno, sino también de los miembros de la comunidad y las instituciones comunitarias. Los ejemplos extraídos de las experiencias de la FAO han demostrado que las intervenciones focalizadas hacia la comunidad pueden producir cambios no sólo en las capacidades de la comunidad sino que conducen a que cumplan un rol más activo a nivel local, así como al empoderamiento. Por ejemplo, el enfoque comunitario de las Escuelas de Campo para Agricultores promovió la formación de grupos y generó un impacto positivo en la gestión de bienes públicos. Varias asociaciones de agricultores lograron generar ingresos a través de cuotas de incorporación que acabaron beneficiando a la aldea.

- p. Monitoreo del impacto. Es ampliamente reconocida la complejidad que entraña la medición de cambios en las capacidades. La naturaleza del proceso de DC hace difícil atribuir impactos a actividades específicas. Sin embargo, monitorear los avances de la intervención de DC reviste una importancia crucial. Este aspecto no ha sido especificado en las buenas prácticas documentadas ya que, al parecer, la FAO no ha empleado este tipo de indicadores de manera sistemática. La FAO debería hacer esfuerzos a futuro por desarrollar estos métodos.