



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

104.º período de sesiones

Roma, 25-29 de octubre de 2010

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA FAO RELATIVAS AL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD EN ÁFRICA

1. En esta nota de acompañamiento se señalan a la atención del Comité, cuya orientación se solicita también, los antecedentes y las cuestiones fundamentales respecto de la “Evaluación de las actividades de la FAO relativas al desarrollo de la capacidad en África” adjunta y de la correspondiente “Respuesta de la Administración”.

Antecedentes

2. En la Declaración de París y el Programa de acción de Accra se reconoció que la capacidad limitada era uno de los principales obstáculos para el desarrollo en África y se destacó la necesidad de que la asistencia para el desarrollo se coordinara mejor y fuera dirigida por los africanos. El desarrollo de la capacidad (DC) forma parte del mandato básico de la FAO, tal como se señala explícitamente en el Marco estratégico para 2010-19.

3. En su período de sesiones de octubre de 2008, el Comité del Programa de la FAO seleccionó las actividades de la Organización para el DC en África como una de las esferas que sería prioritario evaluar. La evaluación fue realizada por un equipo independiente externo entre junio y diciembre de 2009, utilizando una combinación de instrumentos para obtener datos, incluidos seis estudios de casos sobre otros tantos países. Se preveía que la evaluación serviría como vehículo para la rendición de cuentas y el aprendizaje y que ayudaría además a validar y refinar la estrategia institucional de la FAO sobre el DC.

Cuestiones fundamentales expuestas en el informe de evaluación

- En general, la FAO debe aumentar la importancia y la comprensión del DC en la Organización. El DC debe ser el objeto de la mayoría de las actividades de la FAO, si no de todas, incluyendo la recopilación y el suministro de información, el apoyo a instrumentos, normas y estándares internacionales, el asesoramiento sobre políticas, la promoción, la creación y diseminación de distintas formas de conocimientos, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el establecimiento de redes.
- Los resultados de la FAO en materia de DC en África han sido mixtos. La mayoría de las intervenciones es pertinente y muchas de ellas han sido eficaces, pero pocas han resultado sostenibles. La evaluación puso de manifiesto diversos éxitos, principalmente en los casos en que la FAO había realizado actividades con continuidad a lo largo del tiempo y relativas a las

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

tres dimensiones del DC (individual, de las organizaciones y del entorno favorable), muy especialmente respecto de la protección fitosanitaria, las estadísticas y, crecientemente, las enfermedades transfronterizas de los animales (ETA).

- Si bien la labor de la FAO en relación con el DC se ha centrado en organizaciones tan solo ocasionalmente, gran parte de los trabajos más eficaces que los miembros del equipo de evaluación encontraron en los países que visitaron tenían que ver precisamente con estos casos de mejora de las capacidades de organizaciones locales, nacionales y regionales, principalmente del sector público.
- Se presta muy poca atención a la sostenibilidad y demasiada a los resultados y realizaciones inmediatos. Esto es evidente en: los calendarios y las modalidades de los proyectos; la falta de comprensión por el personal de la FAO de la importancia del proceso en el DC; la falta de atención a la institucionalización de las actividades de DC y al fomento de la voluntad política de mantenerlas; y, por último, la limitada motivación y oportunidad para la realización de actividades complementarias y para el seguimiento y la evaluación por parte del personal de la FAO encargado de los trabajos de DC.
- La FAO produce una gran cantidad de conocimientos valiosos pertinentes para el DC, pero su adopción en África es limitada debido principalmente a las limitaciones impuestas por la deficiente infraestructura de comunicaciones. Son precisas inversiones adicionales, y asociaciones, para conseguir aumentar el acceso a los productos normativos de la FAO.
- Las oficinas regionales y subregionales necesitan que se refuerce su capacidad, así como más recursos y mejores vínculos con los expertos de la Sede, a fin de promover el DC en África. Cuando no se disponga de recursos adicionales, tal vez sea necesario que la FAO reduzca el número de proyectos y programas en determinadas esferas. La FAO debería asimismo potenciar la colaboración a fin de compartir parte de los costos y aumentar su cobertura. Debería continuar la tendencia a abandonar la ejecución directa en favor de tareas de facilitación y de formación de los encargados de la ejecución en el ámbito local.

Respuesta de la Administración

4. La Administración de la FAO apreció el proceso y la metodología de evaluación y acepta plenamente seis de las nueve recomendaciones y parcialmente las otras tres. Muchos de los temas abordados en las recomendaciones han sido examinados por el Grupo de trabajo interdepartamental sobre desarrollo de la capacidad encabezado por la Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión (OEK) y muchos de ellos se han incluido en la estrategia institucional sobre DC y en el Plan de aplicación conexo.

5. Las recomendaciones contribuirán al proceso de cambio de la Organización en curso y entrañarán medidas dirigidas a:

- i. reforzar las oficinas descentralizadas en África;
- ii. modificar la programación del DC y adoptar una serie de nuevos instrumentos y prácticas de DC;
- iii. cambiar las asociaciones relativas al DC;
- iv. cambiar las descripciones de los puestos e incluir el DC en la evaluación del rendimiento del personal y los consultores de la FAO;
- v. proporcionar al personal capacitación en DC;
- vi. mejorar la distribución y adopción de los productos en África.

6. Se reconoce que será necesario asignar o reorientar recursos para conseguir aplicar todas las recomendaciones y que será preciso adoptar un enfoque gradual a lo largo de los próximos años. Las posibles consecuencias económicas se cuantificarán para que puedan considerarse en la preparación del Programa de trabajo y presupuesto (PTP) para 2012-13.

7. A fin de conseguir aplicar el proceso de cambio necesario para mejorar la labor de DC en África de la FAO y, más en general, su compatibilidad con el cambio de la Organización en curso y con los recursos disponibles, la Administración otorgará prioridad a las actividades que puedan realizarse rápidamente y concederá más tiempo para las recomendaciones que exigen un análisis más detallado o una aplicación gradual. La Administración integrará cuando proceda las medidas complementarias de la evaluación en el proceso de cambio en curso con arreglo al Plan inmediato de acción (PIA) con objeto de velar por la sinergia con la reforma de la Organización. El cuadro de medidas se refinará en mayor grado a medida que se definan la financiación y las prioridades a lo largo de los años venideros.

Orientación solicitada

8. El Comité del Programa tal vez desee expresar sus opiniones y brindar orientación sobre las cuestiones fundamentales expuestas en el informe de evaluación y sobre las medidas complementarias propuestas por la Administración.

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

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

Sr. Anton Mangstl, Director de la Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y
Extensión (respuesta de la Administración)
Tel. (06) 5705-3371



Evaluación de las actividades de la FAO relativas al desarrollo de la capacidad en África

Informe final

Marzo de 2010

Índice

	Páginas
I. Introducción	1
II. Desarrollo de la capacidad: ¿de qué se trata?	1
III. El entorno cambiante	3
A. COMPROMISO INTERNACIONAL CON UN DESARROLLO MÁS COORDINADO Y ORIENTADO POR LA DEMANDA	3
B. LA AGRICULTURA Y EL DC OCUPAN UN LUGAR DESTACADO EN EL PROGRAMA INTERNACIONAL	3
C. AVANCES EN LAS COMUNICACIONES	3
D. CAMBIOS EN EL PLANO NACIONAL	3
IV. El DC en el contexto del nuevo Marco estratégico y la reforma de la FAO	4
V. Alcance, metodología, objeto y limitaciones de la evaluación	5
A. ALCANCE	5
B. METODOLOGÍA	6
C. OBJETO Y LIMITACIONES	7
VI. Panorama general del trabajo de la FAO en relación con el DC en África	8
VII. Conclusiones	12
A. PERTINENCIA DEL TRABAJO DE LA FAO	14
<i>Prioridades definidas en los marcos nacionales de prioridades a medio plazo</i>	14
<i>Prioridades nacionales del DC según los interlocutores</i>	14

<i>Coordinación con otras iniciativas para el DC</i>	15
<i>Pertinencia de la labor de la FAO desde el punto de vista de las tres dimensiones del DC</i>	15
B. DISEÑO, ENFOQUE Y MODALIDADES	18
<i>Conclusiones generales</i>	19
<i>Tomar en consideración el contexto y determinar las necesidades a escala individual, institucional y de las organizaciones</i>	20
<i>Participación de los beneficiarios y las partes interesadas en el diseño</i>	21
<i>Modalidades de intervenciones para el DC</i>	22
<i>Selección estratégica de participantes, facilitadores y agentes de ejecución</i>	22
<i>Garantizar la institucionalización de las intervenciones</i>	24
<i>Duración, seguimiento y estrategia de retirada del proyecto</i>	25
C. EFICACIA	25
<i>Conclusiones generales</i>	25
<i>Entorno de políticas favorable</i>	26
<i>Organizaciones</i>	28
<i>Personas</i>	30
D. EFECTOS	32
<i>Conclusiones generales</i>	32
E. SOSTENIBILIDAD Y SEGUIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PARA EL DC	33
<i>Conclusiones generales</i>	33
<i>Más tiempo, más seguimiento y participación continuada</i>	34
<i>Institucionalización de los resultados y los procesos</i>	35
<i>Desarrollo de las capacidades en los ámbitos descentralizado y local</i>	35
<i>Fomentar las redes</i>	36
<i>Facilitar el compromiso de los gobiernos</i>	36
F. CUESTIONES DE GÉNERO	36
<i>Conclusiones generales</i>	37
G. ASOCIACIONES	38
<i>Conclusiones generales</i>	39
<i>Organizaciones intergubernamentales africanas</i>	39
<i>Organismos de las Naciones Unidas</i>	40
<i>Universidades y organizaciones de investigación nacionales y regionales</i>	41
<i>Sociedad civil y sector privado</i>	42
VIII. Productos normativos de la FAO en materia de DC	43
A. ENFOQUE	43
B. PERTINENCIA PARA LAS NECESIDADES	44
C. CALIDAD DEL DISEÑO Y LA PRODUCCIÓN	45

D.	CUESTIONES DE GÉNERO	45
E.	ACCESO Y FORMATOS	46
F.	PORTAL DE CREACIÓN DE CAPACIDAD	47
G.	USO DE PRODUCTOS NORMATIVOS EN MATERIA DE DC	47
IX.	Capacidad de la FAO para realizar actividades de DC	48
A.	CONCLUSIONES GENERALES	48
B.	COMPRENSIÓN DEL DC Y DEL PAPEL DE LA FAO A ESE RESPECTO	49
C.	ARREGLOS ADMINISTRATIVOS E INSTITUCIONALES PARA REALIZAR LAS ACTIVIDADES DE DC	50
	<i>Oficina regional y oficinas subregionales</i>	50
	<i>Oficinas en los países</i>	51
D.	MODALIDADES DE LOS PROYECTOS	52
X.	Conclusiones	53
	<i>Resumen general</i>	53
	<i>Conclusiones específicas de las que se derivan las recomendaciones</i>	55
XI.	Recomendaciones	60
A.	INCORPORACIÓN GENERAL DEL DC	60
B.	SOSTENIBILIDAD Y EFICACIA DE LAS INICIATIVAS DE LA FAO EN MATERIA DE DC	61
C.	DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE ANÁLISIS, FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS	62
D.	DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS INNOVACIONES EXITOSAS	63
E.	ACCESO A LOS CONOCIMIENTOS EN CUANTO COMPONENTE ESENCIAL DE LA CAPACIDAD	63
F.	AUMENTO DE LA INVERSIÓN EN LA CAPACIDAD DE LA FAO EN ÁFRICA	64

Lista de anexos

- Annex 1: Terms of Reference
- Annex 2: Evaluation Methodology
- Annex 3: The Team
- Annex 4: The Expert Review Panel
- Annex 5: List of People Met
- Annex 6: List of Key Documents Consulted
- Annex 7: Overview of FAO's CD Activities in Africa
- Annex 8: Assessment of FAO's Normative Products Related to CD in Africa
- Annex 9: Meta-evaluation of Country, Programme and Project Evaluations
- Annex 10: Country Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso
- Annex 11: Beneficiary Assessment Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso

Composición del Equipo de evaluación

Equipo central de la evaluación

Profesor Kay Muir-Leresche, Director del equipo

Profesor Malcolm Blackie, Experto regional, África oriental y austral

Sr. André Damiba, Experto regional, África occidental

Sr. Mark Stiles, Evaluación de los productos normativos de la FAO

Sra. Cristina Lopriore (especialista), Metasíntesis de las evaluaciones

Consultores nacionales, Evaluaciones de los beneficiarios

Dra. Florence Birungi Kyazze (Uganda)

Sra. Aggripina Mosha (República Unida de Tanzania)

Dra. Esther Njuguna (Kenya)

Dr. Alexander Phiri (Malawi)

Dr. Daniel Sarpong (Ghana)

Sr. Bakiené Son (Burkina Faso)

Oficina de Evaluación

Sra. Anna Guerraggio, Oficial de evaluación

Sra. Rachel Sauvinet-Bedouin, Administradora superior de evaluación

Agradecimientos

Esta evaluación ha representado un proceso largo y trabajoso que no habría sido posible sin el apoyo y la información proporcionados por numerosos funcionarios de la FAO en la Sede y en las oficinas locales. Los miembros del equipo de evaluación se beneficiaron asimismo en gran medida del tiempo que les dedicaron, y de las perspectivas y los datos que les proporcionaron, funcionarios gubernamentales de los distintos países, asociados para el desarrollo y personas de las comunidades.

El equipo desearía expresar su profunda gratitud a la Sra. Nadine Monnichon, quien prestó asistencia administrativa sumamente valiosa a lo largo de la evaluación, y a la Sra. Carlotta De Vivanco, del Servicio de Evaluación de la FAO, por su contribución fundamental al trabajo de investigación preliminar.

Siglas

AGRA	Alianza por una revolución verde en África
ANAFE	Red africana de educación sobre agricultura, agrosilvicultura y recursos naturales
ASARECA	Asociación para el fortalecimiento de las investigaciones agrícolas en el África oriental y central
ASEG	Programa de análisis socioeconómico y de género
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CILSS	Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
COMIFAC	Comisión de Bosques del África Central
DC	desarrollo de la capacidad
ECA	escuela de campo para agricultores
ECDPM	Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo
EEI	Evaluación externa independiente
ETA	enfermedad transfronteriza de los animales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOR	Representante de la FAO
FARA	Foro de investigación agrícola en África
FPMIS	Sistema de información sobre gestión del Programa de campo
KCEF	Subdirección de Fortalecimiento de la Capacidad y de Relaciones Externas del WAICENT
KEPHIS	Servicio de Inspección Fitosanitaria de Kenya
LinKS	Género, biodiversidad y sistemas de conocimientos locales para la seguridad alimentaria
MANUD	Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
MNPMP	marco nacional de prioridades a medio plazo
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OBC	organización de base comunitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	objetivos de desarrollo del Milenio
ONG	organización no gubernamental
OSC	organización de la sociedad civil
PCT	Programa de cooperación técnica
PIA	Plan inmediato de acción
PIB	producto interno bruto
PTP	Programa de trabajo y presupuesto
RAF	Oficina Regional para África

RUFORUM	Foro universitario regional para la creación de capacidad en la agricultura
SFC	Oficina Subregional para el África Central
SFE	Oficina Subregional para el África Oriental
SFS	Oficina Subregional para el África Austral
SFW	Oficina Subregional para el África Occidental
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TCE	División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación
USD	dólar de los Estados Unidos
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

Resumen

Introducción

- i. En la Declaración de París y el Programa de acción de Accra se indicó que la limitada capacidad era uno de los principales obstáculos para el desarrollo en África y se destacó la necesidad de que la asistencia para el desarrollo se coordinara mejor y fuera dirigida por los africanos. Ello hace preciso modificar el planteamiento del desarrollo y pone de relieve especialmente la importancia del desarrollo de la capacidad (DC).
- ii. En su período de sesiones de octubre de 2008, el Comité del Programa de la FAO seleccionó la labor de la FAO en relación con el DC en África como una de las esferas que sería prioritario evaluar. La evaluación se llevó a cabo entre junio y diciembre de 2009 utilizando una combinación de instrumentos para obtener datos. Se realizó un análisis en profundidad del trabajo de la FAO respecto del DC por medio de seis estudios de casos relativos a otros tantos países: Burkina Faso, Ghana, Kenya, Malawi, la República Unida de Tanzania y Uganda. Asimismo se elaboró un catálogo de las actividades de DC en los países, que abarcaba los 48 países del África subsahariana. Por último, se obtuvieron datos mediante un examen de determinados productos normativos de la FAO, los registros disponibles de proyectos y programas y una metasíntesis de evaluaciones anteriores, incluidas las evaluaciones de la labor de la FAO en distintos países (Mozambique, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y el Sudán).
- iii. Esta evaluación sirve como vehículo para la rendición de cuentas y el aprendizaje, al proporcionar un análisis basado en datos fehacientes de la situación actual respecto de la labor de la FAO en la esfera del DC en África. La evaluación está orientada al futuro y tiene carácter formativo; por consiguiente, brinda orientación y recomendaciones con objeto de mejorar el trabajo de la Organización en relación con el DC.

Panorama general de las actividades de la FAO relativas al DC en África

- iv. Las actividades de la FAO relativas al DC permean prácticamente toda la labor que la Organización lleva a cabo. La FAO es considerada una importante fuente de conocimiento y alrededor de la mitad de los proyectos de campo (incluidos los que se enmarcan en el Programa de emergencia) ejecutados por la Organización durante el período comprendido entre 2000 y 2008 incluía un componente significativo de DC.
- v. La labor de la FAO se ha centrado principalmente en las personas (75 %) y fundamentalmente en la transferencia de aptitudes técnicas. Algunos proyectos se han centrado de manera más específica en la capacidad de las organizaciones (23 %) o el entorno favorable (27 %). Cada vez más, se espera que la FAO ayude a los países a establecer el programa relativo a la agricultura, la pesca y la actividad forestal así como a actuar como enlace con los donantes. La Organización ha prestado considerable asistencia a los gobiernos con objeto de elaborar políticas alimentarias y de armonizar con las normas y convenciones internacionales las reglamentaciones y políticas relativas a la protección fitosanitaria, la inocuidad de los alimentos, las enfermedades transfronterizas de los animales (ETA), la pesca y la actividad forestal. Las intervenciones de la FAO hicieron frente a las tres dimensiones del DC tan solo en casos contados, en los que la FAO llevó a cabo actividades considerables y continuas durante un período prolongado.

Resultados y conclusiones básicos

vi. El DC es el proceso por medio del cual personas, grupos y organizaciones de los sectores privado y público realzan simultáneamente sus sistemas, recursos, aptitudes y conocimientos con vistas a ocuparse con mayor eficacia del desarrollo.

vii. El DC forma parte del mandato básico de la FAO, tal como se señala explícitamente en el Marco estratégico para 2010-19. De conformidad con el mandato de la Organización, el DC de la FAO se centra en la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural y la ordenación sostenible de los recursos naturales. La FAO ha realizado actividades relativas al DC en el marco de distintos departamentos y divisiones. No obstante, la interpretación del DC y el reconocimiento de su papel varían dentro de la Organización, y muchos equiparan el DC a las actividades puntuales de capacitación individual. El DC es un proceso y exige mejorar el rendimiento de personas y organizaciones. Para ser efectivo, el DC debe abordar también el entorno favorable (políticas, normas, valores, legislación) a fin de velar por la existencia de incentivos para mejorar la capacidad con miras a hacer frente a estas cuestiones y adaptarse a circunstancias cambiantes.

viii. Los resultados de la FAO en materia de DC en África han sido mixtos. La mayoría de las intervenciones son pertinentes y muchas han sido eficaces, pero pocas han resultado sostenibles. La evaluación puso de manifiesto diversos éxitos, principalmente en los casos en que la FAO había realizado actividades con continuidad a lo largo del tiempo y relativas a las tres dimensiones del DC, especialmente respecto de la protección fitosanitaria, las estadísticas y, crecientemente, las ETA. Esta actividad continua durante períodos prolongados y en relación con todas las dimensiones permite establecer una masa crítica de aptitudes, la memoria institucional y las políticas, normas, valores y estructuras necesarios para respaldar el trabajo en esas esferas. La FAO ha logrado también un éxito ampliamente reconocido en la integración del DC en proyectos piloto de ensayo de nuevas tecnologías usando enfoques eficaces del DC tales como las escuelas de campo para agricultores (ECA). Asimismo existen algunos buenos ejemplos de asistencia en materia de políticas que ha fortalecido de modo efectivo y sostenible la capacidad de análisis y aplicación de políticas en Burkina Faso, Mozambique y Zanzíbar, entre otros.

ix. Varios factores han contribuido a dicha efectividad:

- evaluaciones (de las necesidades y el contexto) y una planificación participativas adecuadas;
- una consideración apropiada del entorno favorable, incluidos los vínculos institucionales y los desafíos;
- una planificación e intervención a largo plazo junto con un seguimiento apropiado;
- el uso de consultores nacionales con un sólido respaldo de la FAO;
- la participación a lo largo del tiempo mediante proyectos sucesivos.

x. Sin embargo, pese a que se han realizado muchas intervenciones efectivas y pertinentes, el equipo de evaluación observó que las actividades de la FAO relativas al DC son, en su mayor parte, insostenibles. Se presta demasiada poca atención a la sostenibilidad y demasiada a los resultados y las realizaciones inmediatos. Esto es evidente: en los calendarios y las modalidades de los proyectos; la falta de comprensión por el personal de la FAO de la importancia del proceso de DC; la falta de atención a la institucionalización de las actividades para el DC y al fomento de la voluntad política de mantenerlas; y, por último, la limitada motivación y oportunidad para la realización de actividades complementarias y para el seguimiento y evaluación por parte del personal de la FAO.

Dimensiones del desarrollo de la capacidad

xi. Si bien la labor de la FAO en relación con el DC raramente se ha centrado en organizaciones, gran parte de los trabajos más eficaces que los miembros del equipo de evaluación encontraron en los países

que visitaron tenían que ver con la mejora de las capacidades de organizaciones locales, nacionales y regionales, principalmente del sector público.

xii. Con respecto al DC dirigido a las personas, las visitas a los países y las evaluaciones de los beneficiarios revelaron que se apreciaba extraordinariamente el enfoque de las ECA que están adoptando donantes, organismos de desarrollo y gobiernos, pero se observó que los principios de dicho enfoque son en ocasiones mal comprendidos. El equipo de evaluación consideró que la FAO debería hacer un esfuerzo más concertado por documentar los principios básicos de sus enfoques acertados y ponerlos a disposición de una amplia variedad de audiencias.

xiii. En varios países, las partes interesadas pidieron que la FAO dejara de centrar su atención en la formulación de políticas y pasara a centrarse en su aplicación, reforzara las capacidades en el ámbito nacional y en los distritos y tradujera las políticas en medidas. En muchos casos, para ello se precisan mejores vínculos interdepartamentales, entre las administraciones nacionales y locales y con otras partes interesadas. Algunos proyectos de la FAO hacían frente específicamente a estos vínculos, pero es necesario hacer mucho mayor hincapié en ellos y en el análisis y la aplicación de políticas. La FAO puede colaborar con sus asociados para ayudar a reforzar la capacidad en primera línea, particularmente importante en el creciente número de países que están potenciando la descentralización.

Enfoque del DC y mejora de las aptitudes generales

xiv. Los estudios de casos nacionales y la metasíntesis de evaluaciones reflejaron la demanda de más actividades de DC respecto de las aptitudes empresariales, financieras y comerciales. Asimismo resaltan la importancia de aptitudes generales como la seguridad en uno mismo, las dotes de negociación, el trabajo en equipo, la creatividad, la adaptabilidad, el liderazgo y la confianza. A menudo la mejor forma de perfeccionar estas aptitudes es aplicando un enfoque participativo del DC, haciendo hincapié en el proceso de prestación de capacitación en aptitudes concretas.

xv. La FAO ha proporcionado escaso apoyo con vistas a fortalecer los esfuerzos de los agricultores por solicitar servicios tan esenciales para amplificar la voz de los agricultores. En cambio, los esfuerzos de la FAO para facilitar la participación de africanos en foros, seminarios y otros intercambios regionales e internacionales con objeto de acrecentar sus conocimientos y afianzar su confianza han sido importantes para desarrollar aptitudes generales y sostener la capacidad. Sin embargo, a menudo la FAO no dedica en sus intervenciones atención y recursos suficientes a la creación de la voluntad política necesaria para consolidar y mantener el DC. Esto pone de manifiesto la importancia de reforzar las oficinas de la FAO en los países y dedicar recursos y atención considerablemente mayores a la colaboración con los responsables de la formulación de políticas.

xvi. La FAO produce una gran cantidad de conocimientos valiosos y pertinentes que representan una importante contribución al DC, pero su asimilación y utilización en África son limitadas. África sufre las limitaciones impuestas por la deficiente infraestructura de comunicaciones, por lo que son precisas inversiones adicionales, o asociaciones, para conseguir aumentar el acceso a los productos normativos de la FAO. Esto podría entrañar asimismo la producción más selectiva de materiales a fin de asegurarse de que los recursos puedan distribuirse con eficacia. No tiene sentido producir materiales que no llegan a la audiencia prevista.

Capacidades de la FAO para abordar el DC y las asociaciones

xvii. La evaluación mostró que las oficinas regionales y subregionales necesitan que se refuerce su propia capacidad, así como más recursos y un mejor acceso a los conocimientos especializados de la Sede, a fin de encabezar el DC en África. En el ámbito nacional, la FAO carece de la capacidad para asumir el papel que le corresponde en los numerosos comités establecidos a fin de determinar las prioridades, coordinar las actividades de los donantes y facilitar la interacción entre gobiernos y donantes y con otras partes interesadas. El equipo de evaluación considera que la FAO perderá tanto pertinencia como oportunidades a menos que consiga reforzar significativamente la capacidad efectiva en África.

xviii. De acuerdo con el espíritu del Programa de acción de Accra y con objeto de ayudar a afrontar las limitaciones de la capacidad para ejecutar proyectos y hacer frente a las nuevas necesidades que plantean los sistemas descentralizados, la FAO debería reforzar la capacidad endógena, y debería alentársela a establecer asociaciones más eficaces. El establecimiento de prioridades en materia de DC en el ámbito de un marco estratégico, como los marcos nacionales de prioridades a medio plazo (MNPMP), debería permitir que se tengan en cuenta el contexto del país, la ventaja comparativa de la propia FAO con vistas a hacer frente a las necesidades nacionales y las posibilidades de asociación con organismos locales, regionales e internacionales, incluidas universidades e institutos de investigación.

xix. La FAO dispone de recursos limitados y tiene que tomar en consideración las consecuencias económicas de la inversión en DC. Cuando no se disponga de los recursos necesarios para el DC, el equipo de evaluación considera que podría ser necesario que la FAO reduzca el número de proyectos y programas con objeto de asegurarse de que cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios para realizar intervenciones sostenibles de DC en determinadas áreas. La FAO puede asimismo potenciar la colaboración a fin de distribuir parte de los costos de ejecución e incrementar su cobertura.

Recomendaciones

xx. Esta evaluación ha revelado que las modalidades más eficaces para la realización de intervenciones con miras al DC son aquellas en las que se presta mayor atención al modo en que la FAO pone en práctica esas intervenciones que a la consecución de realizaciones. La evaluación ha permitido determinar los factores que han posibilitado un DC sostenible y efectivo y el nuevo clima respecto del desarrollo. Igualmente ha puesto de manifiesto los problemas a que se enfrenta la FAO como resultado del aumento de la colaboración y la participación en la adopción de decisiones en los países por parte de los donantes, así como las implicaciones de la creciente descentralización y del carácter cada vez más comercial. La FAO debe tomar en consideración estos factores al adoptar decisiones sobre la asignación de recursos, establecer prioridades y estrategias y motivar al personal a fin de que desempeñe un papel destacado en el fortalecimiento de una capacidad sostenible con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

xxi. La nueva estrategia sobre DC reconoce que la FAO tiene que trabajar de forma más sistemática en las tres dimensiones del DC ayudando a facilitar procesos dirigidos por los países y el fortalecimiento endógeno de las capacidades existentes en los países en los que realiza actividades. Para ello se requiere un cambio fundamental del enfoque del DC aplicado por la FAO con objeto de hacer mayor hincapié en el proceso, el establecimiento de asociaciones y el entorno favorable. De la evaluación se derivan algunas recomendaciones encaminadas a respaldar este cambio que se resumen a continuación y se exponen con detalle en el informe principal.

Recomendación 1: Se recomienda que el Grupo interdepartamental de trabajo sobre creación de capacidad tome medidas para fomentar un entendimiento conceptual común del DC y del papel de la FAO a ese respecto entre el personal y los socios de la Organización.

Recomendación 2: Se recomienda que la Administración superior, con la orientación del Grupo interdepartamental de trabajo, incorpore el DC en los mandatos, programas de trabajo y descripciones de los puestos de todo el personal de programación pertinente.

Recomendación 3: Se recomienda que la Administración superior, con la orientación del Grupo interdepartamental de trabajo, examine y revise cuando sea necesario los sistemas de la FAO a fin de aumentar la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de DC.

Recomendación 4: Se recomienda que el Grupo interdepartamental de trabajo prepare, y la Administración superior aplique, directrices para los proyectos y programas que hagan hincapié en prácticas efectivas de DC, como enfoques participativos que fomentan el control por los interesados, la sostenibilidad y las asociaciones.

Recomendación 5: Se recomienda que la Administración superior de la FAO vele por que el personal, en particular el de las oficinas descentralizadas y los representantes de la FAO, dedique mayor atención a las asociaciones en sus actividades de DC en África.

Recomendación 6: Se recomienda que el personal de la FAO, en particular los representantes de la FAO, dedique mayor atención a facilitar el desarrollo de la capacidad nacional para el análisis y la aplicación de políticas.

Recomendación 7: Se recomienda que el personal de la FAO conceda prioridad a —y mejore— la documentación y difusión de iniciativas, métodos y productos normativos en materia de DC acertados.

Recomendación 8: Se recomienda que la Administración superior de la FAO tome medidas inmediatas para mejorar la distribución y adopción de los productos de la FAO para el DC en África.

Recomendación 9: Se recomienda que la FAO invierta más recursos en la capacidad de sus oficinas descentralizadas en África para participar de manera significativa en el desarrollo de capacidades en los sectores agrícola, forestal y pesquero y para responder a las nuevas demandas de los Estados Miembros de África.

Introducción

1. El desarrollo de la capacidad (DC) ocupa un lugar central en el mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin embargo, nunca se ha realizado una evaluación exhaustiva de la labor de la FAO en este ámbito. En su período de sesiones de octubre de 2008, el Comité del Programa de la FAO seleccionó la labor de la FAO en relación con el fomento de la capacidad en África como una de las esferas que sería prioritario evaluar.
2. El propósito de esta evaluación es servir como vehículo para la rendición de cuentas y el aprendizaje, al proporcionar un análisis basado en datos fehacientes de la situación actual respecto de la labor de la FAO en la esfera del DC en África. La evaluación está orientada al futuro y tiene carácter formativo; por consiguiente, brinda orientación y recomendaciones con objeto de mejorar el trabajo de la Organización en relación con el DC en África, y quizá en otras regiones, en el futuro.
3. Además, se espera que la evaluación ayude a validar y refinar la estrategia institucional de la FAO sobre creación de capacidad y a definir los parámetros para su aplicación.
4. La evaluación va dirigida a los Estados Miembros de la FAO, a través del Comité del Programa, la Administración superior y el personal de la FAO que se ocupa del DC, así como a los clientes de los productos y servicios de DC de la FAO, en particular en África.
5. La evaluación fue realizada entre junio y diciembre de 2009 por un equipo dirigido por el profesor Kay Muir-Leresche.

Desarrollo de la capacidad: ¿de qué se trata?

6. En esencia, el DC pone a los particulares y las organizaciones en condiciones de adaptarse al cambio y los dota de la confianza y las aptitudes necesarias para hacerse, y hacer a organismos externos, responsables así como para fomentar un entorno favorable. El DC mejora las posibilidades de:
 - decidir, actuar, comprometerse;
 - responder a los estímulos (adaptarse y renovar);
 - producir y participar (lograr realizaciones);
 - entablar, usar, mantener y mejorar relaciones, tanto internas como externas.
7. La Red sobre gobernanza del Comité de Asistencia para el Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) y el Centro Europeo para la Gestión de las Políticas de Desarrollo (ECDPM) son dos de los varios organismos que realizan investigaciones sobre las buenas prácticas en materia de DC. Stiles (2009) ha realizado un examen de la literatura al respecto y ha observado que no existe un solo método de DC mejor que los demás, ya que ello depende en gran parte de las circunstancias y el contexto de desarrollo. En la mayoría de los casos, se precisará una combinación de métodos para lograr los resultados deseados. Las personas encargadas de reforzar las capacidades deben también prestar gran atención al proceso: el modo en que se aplican los métodos e instrumentos tiene tanta importancia como los métodos e instrumentos seleccionados. La comunidad de desarrollo ha aprendido que la capacidad organizativa no puede transferirse mediante un proceso lineal por medio de la asistencia técnica y capacitación; debe desarrollarse a lo largo del tiempo mediante una variedad de intervenciones y la experimentación a fin de encontrar las mejores combinaciones de métodos e instrumentos.

8. A los efectos de esta evaluación, como se establece en el mandato, se utiliza la siguiente definición de DC:

Recuadro 1: Definición de DC

Por DC se entiende el proceso por medio del cual personas, grupos y organizaciones de los sectores público y privado realzan simultáneamente sus sistemas, recursos y conocimientos, lo cual se traduce en una mejora de su capacidad para realizar funciones y resolver problemas, con objeto de hacer frente con más eficacia al hambre, la reducción de la pobreza y la ordenación sostenible de los recursos naturales.

9. Esta definición señala explícitamente que el DC va encaminado a poner a los beneficiarios en condiciones de abordar la seguridad alimentaria, mejorar los medios de vida y conseguir la sostenibilidad de los sistemas de uso de los recursos. Asimismo entraña que en la evaluación se tendrán en cuenta todas las iniciativas de la FAO en materia de DC, y no solo las dirigidas a organismos públicos, y pone de relieve que el objetivo del DC es aumentar la eficacia del desarrollo rural en África.
10. El DC interesa a todos los departamentos de la FAO, entraña relaciones, abarca diversos sectores y disciplinas y es un proceso en el marco de un sistema y no una actividad, o un conjunto de iniciativas, aisladas. Para que el DC sea efectivo, el proceso de participación es tan importante como las realizaciones logradas, si no más.
11. Como se ha indicado anteriormente, el desarrollo de una capacidad efectiva es un proceso y comprende las tres dimensiones: las personas, las organizaciones y el entorno. En la evaluación se consideran las actividades de la FAO en relación con esas tres dimensiones.
12. El entorno favorable tiene que ver con el compromiso y la visión políticos; las normas, los valores y las instituciones; los marcos de políticas, jurídicos y económicos; las relaciones institucionales; las estrategias sectoriales y los recursos globales; el nivel general de desarrollo (salud, alfabetización, etc.) y los recursos financieros. Esta evaluación se centra en intervenciones dirigidas a mejorar los incentivos, las políticas, la legislación, las reglamentaciones y la rendición de cuentas respecto del desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. La FAO ayuda a los países tanto a fomentar un entorno favorable para la agricultura como a formular y aplicar políticas con mayor eficacia.
13. La dimensión de las organizaciones guarda relación con órganos políticos y administrativos (organismos públicos, partidos políticos, órganos internacionales y regionales), órganos técnicos (inspecciones, laboratorios, investigación, extensión), organismos económicos y sociales (empresas, cámaras de comercio, grupos de consumidores, asociaciones de productores, organizaciones de base comunitaria [OBC], universidades). Las intervenciones preparadas para la dimensión de las organizaciones están relacionadas normalmente con la mejora del sistema organizativo más que de competencias concretas. Esto puede traducirse en el establecimiento de laboratorios veterinarios, sistemas de información, la elaboración de planes de reestructuración, etc.
14. La dimensión individual se refiere a la mejora de la capacidad de las personas de todas las edades y a proporcionarles conocimientos y un conjunto de aptitudes (tanto técnicas como generales) que mejoren su capacidad para contribuir y aumenten la efectividad de cualquier grupo u organización con el que estén asociados.
15. Cada dimensión guarda una estrecha relación con las demás en un sistema integrado en el que el todo es igual a la suma de las partes. Es posible tomar una de las partes y cambiarla, pero para que los cambios tengan éxito y sean sostenibles deben estar vinculados con todas las dimensiones y ser respaldados y reforzados por medio de todas ellas. El objetivo esencial es reforzar la capacidad del sistema en el plano nacional.

El entorno cambiante

16. Durante las visitas sobre el terreno en África, el equipo de evaluación observó nuevos enfoques de la asistencia para el desarrollo, oportunidades creadas por la nueva tecnología y la cambiante naturaleza de las estructuras, las políticas y las capacidades en los países visitados. Estas tendencias, que se exponen brevemente a continuación, son importantes para el contexto del DC y son la base de muchas de las recomendaciones derivadas de la evaluación.

B. Compromiso internacional con un desarrollo más coordinado y orientado por la demanda

17. En la Declaración de París y el Programa de acción de Accra se pidió a los asociados para el desarrollo que establecieran un enfoque más coordinado de la asistencia en estrecha cooperación con los gobiernos y con esfuerzos concretos para mejorar la capacidad endógena. La evaluación reveló que muchos de los donantes en los países que visitaron están comprometidos con este enfoque. Cada vez más, las prioridades y los mecanismos de financiación de los programas se debaten en foros de múltiples donantes y de los gobiernos en el país, lo que exige una fuerte presencia en el país para lograr una participación efectiva.

C. La agricultura y el DC ocupan un lugar destacado en el programa internacional

18. Durante los últimos decenios, la asistencia para el desarrollo en África se ha centrado fundamentalmente en esferas distintas a la agricultura. Actualmente esto parece estar cambiando, ya que cada vez más especialistas en desarrollo reconocen la importancia de la agricultura, el sector forestal y la pesca en relación con el crecimiento económico y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y la mitigación del cambio climático. Como resultado de ello, la agricultura y la ordenación de los recursos naturales reciben ahora mayor atención en la asistencia para el desarrollo.

D. Avances en las comunicaciones

19. Los avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones ofrecen nuevas oportunidades para acelerar el desarrollo. El equipo de evaluación observó que los responsables de la formulación de políticas, los tecnócratas de alto nivel, los científicos, los institutos de investigación y las universidades de África tienen acceso a Internet. Sin embargo, en muchos lugares las deficientes conexiones y el elevado costo del acceso restringen el uso de Internet, por lo que el acceso fuera del sistema es importante. Algunas organizaciones de agricultores usan el correo electrónico para comunicarse con sus representantes, que acceden a Internet desde cafés o desde oficinas públicas cuando viajan a zonas remotas del país. Los teléfonos móviles han hecho viables para muchas personas, especialmente en comunidades remotas, el acceso a información sobre el mercado y las transacciones financieras. No obstante, la cobertura es limitada y no todas las personas pueden permitirse un acceso regular. Existe el peligro real de que la brecha digital provoque un aumento de las desigualdades tanto dentro de los países como entre ellos.

E. Cambios en el plano nacional

20. El equipo de evaluación observó que en todos los países visitados, especialmente en Ghana, la República Unida de Tanzania y Uganda, se hacía creciente hincapié en la descentralización. Las limitaciones de la capacidad en los niveles descentralizados están afectando a la capacidad para aplicar políticas y programas y para institucionalizar las innovaciones. Son precisos mecanismos innovadores para reforzar la capacidad en primera línea de manera que las políticas y estrategias, una vez elaboradas en el nivel central, puedan aplicarse con eficacia en las zonas rurales.

21. La evaluación reveló una resuelta atención al aumento del carácter comercial de la agricultura y a sistemas de producción mediante recursos renovables. Las estrategias nacionales de desarrollo preveían un mayor hincapié en los vínculos con el mercado, los insumos, la transformación, el almacenamiento y las finanzas. Sin embargo, el aumento del carácter comercial podría desviar la atención de los sistemas alimentarios sostenibles, la nutrición, la reducción de la pobreza y los servicios dirigidos a grupos marginados. Además, en muchos de los países se hacía hincapié en el riego como medio para reducir los efectos del cambio climático, intensificar la producción y reducir la presión sobre la tierra.

22. Aunque las limitaciones de la capacidad en África son severas, la evaluación reveló que en algunos de los países visitados se disponía de aptitudes avanzadas. La capacidad endógena puede mejorarse ulteriormente empleando a organizaciones locales y regionales como contratistas. Las intervenciones de DC deberían diferenciarse para adaptarse a las necesidades; algunos países quizá necesiten apoyo para el DC en niveles altos, mientras que en otros tal vez no sea necesario.

El DC en el contexto del nuevo Marco estratégico y la reforma de la FAO

23. En las propuestas de reforma del Director General (2005) se destacó la “creación de capacidad” como una de las grandes esferas prioritarias para los Estados Miembros. En el informe sobre la Evaluación externa independiente (EEI) (2007) se señaló que la “creación de capacidad” era un tema destacado de la reforma y se aconsejó a la Organización que elaborase una estrategia institucional con miras a tener plenamente en cuenta las capacidades, necesidades y oportunidades de establecimiento de asociaciones de los países (recomendación 3.24). La FAO comenzó a preparar la estrategia de DC en 2008 bajo la guía de la antigua Subdirección de Fortalecimiento de la Capacidad y de Relaciones Externas del WAICENT (KCEF) con la ayuda del Grupo interdepartamental de trabajo¹.

24. La Organización ha señalado con frecuencia la importancia del trabajo de DC en todas sus áreas técnicas. Por ello, ha concedido prioridad a la asignación de recursos extrapresupuestarios a la DC y ha hecho hincapié en la necesidad de que el personal saque el máximo partido de las oportunidades de establecer asociaciones y redes en áreas en las que la FAO cuenta con conocimientos especializados y una ventaja comparativa. Pese a todo, la Organización reconoce que es preciso modificar el modo en que realiza el DC, a fin de abandonar el papel de proveedor de DC por el lado de la oferta y asumir un papel de facilitador de DC orientado por la demanda.

25. Con objeto de adaptarse a la cambiante estructura del sistema de cooperación para el desarrollo, la FAO reconoce que debe ajustar sus métodos y ha adoptado medidas con ese fin. En atención a las propuestas de reforma formuladas en el informe sobre la EEI (2007), el Plan inmediato de acción (PIA) de la FAO para el bienio 2010-11 se centra en cuatro temas fundamentales:

- la aplicación de la gestión orientada a los resultados mediante la definición de un marco de resultados que comprende la visión de la FAO, tres metas mundiales y 11 objetivos estratégicos, junto con los medios de acción conexos;
- *el funcionamiento unificado de la Organización*, que incluye la asignación de un mayor papel a las oficinas regionales en la adopción de decisiones y la inversión en las capacidades de las oficinas descentralizadas para utilizar los mismos instrumentos y servicios institucionales que se emplean en la Sede;
- *la introducción de un sistema de gestión del rendimiento* y la revisión de las políticas de recursos humanos;
- *la reforma de la administración*, que incluye el establecimiento de una unidad conjunta de compras para los tres organismos con sede en Roma.

¹ En la Parte IX se examina el proyecto de estrategia de la FAO para el DC.

26. El DC está comprendido en una de las ocho funciones básicas previstas en el nuevo Marco estratégico de la FAO (2010-19), titulada “Apoyo técnico para fomentar la transferencia tecnológica y crear capacidad”. Abarca las capacidades tanto técnicas como funcionales² relativas a las tres dimensiones del DC, para facilitar la armonización de “los procesos internos con miras a la plena institucionalización de los nuevos enfoques de creación de capacidad en el ámbito de los sistemas y procedimientos existentes”.

27. En el nuevo Marco estratégico se menciona el DC con referencia principalmente a las siguientes tres esferas básicas:

- el trabajo de asistencia en materia de políticas (especialmente de seguridad alimentaria y nutrición), que incluye no solo el DC para la formulación, la aplicación y el seguimiento de políticas, sino también el fortalecimiento y reestructuración institucional y la determinación de las prioridades de los Miembros respecto de la elaboración de programas;
- *el DC en relación con el comercio*, para ayudar a los países a definir estrategias y políticas con vistas a facilitar la respuesta del sector privado a las nuevas demandas y oportunidades comerciales. Además, en el Marco se destaca la importancia de fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores a lo largo de la cadena de valor, para incrementar su productividad y pasar de la agricultura de subsistencia a la agricultura orientada al mercado;
- *el acceso a datos y estadísticas y su análisis y gestión*, que incluye reforzar la capacidad de los países para reunir, compilar, analizar y difundir datos pertinentes y oportunos así como facilitar el acceso a los productos y servicios de información de la FAO.

Alcance, metodología, objeto y limitaciones de la evaluación

F. Alcance

28. Como se indica en el mandato (Anexo 1), la evaluación se centra en África y más especialmente en el África subsahariana, donde se considera que las necesidades son mayores y muchos países han avanzado poco hacia la consecución de los ODM. Las limitaciones de la capacidad derivadas de una combinación de factores individuales, organizativos e institucionales/sociales han sido señaladas a menudo como un grave obstáculo para el desarrollo en África. Esto es particularmente cierto en la agricultura, sector que representa una gran proporción del producto interno bruto (PIB) en los planos regional y nacional y en el que la “gran escasez de personal capacitado”³ y la debilidad de las organizaciones e instituciones son factores importantes que contribuyen a los pobres resultados del sector. La evaluación incluye iniciativas de DC emprendidas desde 2000, con objeto de evaluar los procesos a largo plazo que contribuyen a producir resultados.

29. Dada la amplitud del DC de acuerdo con la descripción previamente hecha y la diversidad de las actividades de la FAO en materia de DC, el equipo de evaluación definió el alcance de la evaluación de modo que incluía:

- las iniciativas de la FAO a nivel nacional o regional establecidas específicamente a fin de mejorar la capacidad así como las que contribuyen al DC como parte de los objetivos de otro proyecto o programa. En estas iniciativas, el DC es un componente explícito y sustancial del producto o el servicio. También se tienen en cuenta proyectos mundiales e iniciativas internacionales en la medida en que abarcan de forma significativa los países africanos;

² La capacidad técnica se define como la capacidad “para realizar las tareas necesarias con vistas a intensificar de manera sostenible la producción, gestionar los recursos y finalmente aumentar la seguridad alimentaria”. La capacidad funcional, en cambio, está relacionada “con las esferas de las políticas, los conocimientos y la colaboración y aplicación/ejecución”.

³ Evaluación externa independiente (EEI) de la FAO, 2007, pág. 187.

- únicamente los productos normativos que se adaptaron o elaboraron a nivel nacional o regional mediante un enfoque pedagógico. No se evaluaron los acontecimientos generales de difusión de conocimientos, como conferencias y seminarios, y los materiales como documentos técnicos y productos informativos y de comunicación (por ejemplo, bases de datos).

G. Metodología

30. La metodología de la evaluación se expone detalladamente en el Anexo 2.
31. La evaluación comenzó con una fase preliminar, de marzo a junio de 2009, cuyo objetivo era refinar el alcance de la evaluación, aclarar los marcos analíticos, elaborar los instrumentos metodológicos y proporcionar detalles sobre los aspectos organizativos de la evaluación.
32. Durante esta fase inicial, el equipo preparó y utilizó como instrumento de referencia una matriz de evaluación que incluía cuestiones que debían abordarse e indicadores. En la evaluación se usaron varias metodologías para valorar los resultados y los procesos seguidos en las actividades de DC de la FAO, tales como: modelos lógicos; enfoques participativos y sistémicos; y la realización de comparaciones con las mejores prácticas y las enseñanzas obtenidas.
33. En la evaluación se empleó una combinación de instrumentos, tales como:
 - un catálogo de actividades de DC de ámbito nacional en los 48 países del África subsahariana. El equipo de evaluación elaboró el catálogo a partir de un examen de las carteras de los países realizado por medio del Sistema de información sobre gestión del Programa de campo (FPMIS) de la FAO. Este examen fue complementado por peticiones a las divisiones, entrevistas con el personal y los estudios de casos relativos a los países. El equipo usó el catálogo para preparar el panorama general que se adjunta en el Anexo 7;
 - *metasíntesis de evaluaciones*, cuyo objetivo era examinar, agregar y sintetizar las conclusiones y recomendaciones respecto del DC formuladas en 33 evaluaciones de proyectos y programas en los países realizadas por el Servicio de Evaluación de la FAO desde 2003. El informe completo se adjunta en el Anexo 9;
 - *estudios de casos relativos a los países y visitas complementarias sobre el terreno*: Los estudios de casos relativos a los países y las visitas sobre el terreno constituyen el núcleo de la evaluación. El objetivo de los estudios de casos era proporcionar una valoración general de la pertinencia y eficacia de las actividades de DC en seis países de África. El equipo de evaluación escogió los países de acuerdo con criterios bien definidos expuestos en el informe de iniciación. Dichos países eran: Burkina Faso y Ghana en África occidental y Uganda, Kenya, Malawi y Tanzania en África oriental y austral. Los estudios de casos nacionales se llevaron a cabo en dos fases. En la primera fase, expertos locales con apoyo del equipo central completaron el trabajo de campo. Su tarea principal consistió en reunir información acerca de un cierto número de actividades de DC sobre el terreno por medio de talleres participativos, debates monográficos, encuestas y entrevistas con los beneficiarios de las actividades de DC y otras partes interesadas. La segunda fase de los estudios de casos nacionales constituyó parte de las visitas sobre el terreno del equipo central, de aproximadamente una semana, a cada uno de los seis países escogidos. Al entrevistar a un grupo mucho más amplio de partes interesadas, el equipo complementó los análisis de los beneficiarios. El equipo consultó a organismos asociados, asociados actuales y potenciales y organismos bilaterales y multilaterales. Los miembros del equipo prepararon amplios informes sobre los países (Anexo 10) que sirvieron de base para las conclusiones generales. En el Anexo 5 se adjunta una lista de todas las personas a las que se entrevistó, mientras que en el Anexo 11 se adjuntan las evaluaciones de los beneficiarios;
 - *visitas sobre el terreno adicionales*: Además de los seis países visitados, y con vistas a evaluar las disposiciones institucionales y la capacidad de la FAO para proporcionar

apoyo técnico a los países, el equipo central visitó la Oficina Regional para África (RAF) en Ghana, la Oficina Subregional para el África Oriental (SFE) en Etiopía, la Oficina Subregional para el África Occidental (SFW) en Ghana, la Oficina Subregional para el África Central (SFC) en Gabón y la Oficina Subregional para el África Austral (SFS) in Zimbabwe;

- *evaluación de productos normativos en materia de DC:* Se evaluó una muestra dirigida de 31 productos normativos, incluidos directrices, manuales, discos compactos (CD) e instrumentos de aprendizaje electrónico, en relación con la calidad y pertinencia de su contenido y, cuando procedía, con su efectividad en la práctica, incluyendo su accesibilidad para la audiencia a la que se dirigían, su pertinencia respecto de los objetivos y contextos de los países, su capacidad para emplearse de forma interactiva y las posibilidades de que siguieran siendo pertinentes con el paso del tiempo o se adaptaran a los cambios. El informe completo figura en el Anexo 8.

34. En total, los evaluadores entrevistaron a 410 personas: 89 funcionarios de la Sede de la FAO, 40 de las oficinas regionales y subregionales, 27 funcionarios en los países africanos y 254 personas directamente interesadas o asociados que participan en las actividades de la FAO en materia de DC⁴.

35. Dos iniciativas facilitaron el análisis de las conclusiones y la redacción del informe:

- las discusiones en equipo mantenidas tras la conclusión de las visitas sobre el terreno en noviembre de 2009, durante las cuales se triangularon y refinaron las conclusiones extraídas de los diferentes instrumentos de evaluación;
- la presentación y discusión de los resultados preliminares con el personal de la Sede y el de las regiones.

36. Los evaluadores contrastaron las opiniones expresadas en las entrevistas con datos procedentes de documentos y realizaron una triangulación para validar sus conclusiones principales. Al realizar juicios, los miembros del equipo aprovecharon también su experiencia personal, así como las buenas prácticas establecidas respecto de la efectividad del DC.

37. Por último, en febrero de 2010 un grupo colegiado de examen⁵ proporcionó opiniones sobre la solidez técnica de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

H. Objeto y limitaciones

38. En la evaluación se abordaron las siguientes cuestiones generales, como se indica en el mandato:

- ¿Es conforme el enfoque del DC aplicado por la FAO con las nuevas buenas prácticas?
- ¿Promueve un mayor control por parte de los países asociados?
- ¿Responden las iniciativas de DC a una demanda explícita o implícita y de qué manera contribuyen a la reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y débiles del trabajo de la FAO en materia de DC?
- ¿Ha centrado la Organización su trabajo en los aspectos del apoyo para el DC en los que dispone de una ventaja comparativa?
- ¿Ha colaborado eficazmente con instituciones nacionales y ha trabajado en asociación con otros organismos?
- ¿Cuáles deberían ser las funciones de la FAO respecto del DC en el futuro?
- ¿Cómo se reflejan las cuestiones anteriores en la estrategia institucional de la FAO para la creación de capacidad?

⁴ La lista completa figura en el Anexo 5.

⁵ En el Anexo 4 se presenta a los miembros del grupo y se adjunta su informe.

39. Con respecto a esta última cuestión, en el momento de escribir este informe el equipo no disponía del documento final. No obstante, el equipo examinó borradores de la estrategia y, aunque no realizó un análisis detallado, el equipo hizo referencia a la estrategia en la Parte IX del informe, relativa al concepto y el enfoque del DC en la FAO, así como en las partes X y XI, en las que se presentan las conclusiones y recomendaciones.

40. La evaluación adolece de numerosas limitaciones; la más relevante tiene que ver con la representatividad de la información reunida en relación con un área de trabajo que interesa prácticamente a todos los programas de la FAO. A este respecto, el equipo extrajo conclusiones generales, se basó en múltiples fuentes de datos, usó muchos ejemplos para justificar sus conclusiones y empleó una amplia variedad de instrumentos de evaluación.

Panorama general del trabajo de la FAO en relación con el DC en África

41. En esta sección se ofrece un resumen de la información sobre el DC contenida en los documentos relativos a todos los proyectos de campo de la FAO (nacionales, regionales e internacionales, excluido TeleFood) ejecutados en el África subsahariana desde 2004⁶. El panorama general abarca alrededor de 3 000 proyectos, excluidos aquellos cuyo presupuesto era inferior a 1 millón de USD, entre 2004 y 2009. Asimismo se excluyen las actividades de índole normativa relacionadas con el DC normalmente realizadas en la Sede pero que no se reflejan en proyectos en África. En el panorama se evalúa el grado en que las actividades de DC se ocupan de cada una de las tres dimensiones del DC (individual, orgánica y del entorno favorable), su cobertura geográfica y su relación con diversos índices. Los proyectos están relacionados con las capacidades técnicas y funcionales que la FAO ha puesto a punto por medio de software (por ejemplo, asistencia técnica, capacitación, talleres, difusión de información y conocimientos), hardware (por ejemplo, provisión de insumos agrícolas, infraestructura y equipo, incluidos servicios y laboratorios de tecnología de la información) y, en mucha menor medida, asistencia financiera⁷. A continuación se presenta un resumen del informe completo adjunto en el Anexo 7.

42. El análisis reveló que alrededor de la mitad⁸ de los proyectos de la FAO en los países tenían un componente de DC importante⁹:

- de estos, tres cuartos se centraban en el desarrollo de las capacidades individuales¹⁰ mediante formación técnica, talleres, viajes de estudios y sesiones de demostración;
- el 23 % incluía la mejora de las capacidades de organizaciones¹¹ por medio de la reestructuración, el establecimiento de unidades y comités y la creación o el fortalecimiento de sistemas de gestión de información;
- el 27 % estaba relacionado con el entorno favorable, bien colaborando estrechamente con los gobiernos nacionales en la definición de políticas y programas, bien creando o reforzando vínculos institucionales entre las partes interesadas, incluidas las unidades

⁶ El resumen se basa en información procedente del FPMIS relativa a los proyectos de campo. Por consiguiente, no incluye el trabajo de DC realizado en la Sede y/o no reflejado en proyectos.

⁷ En la evaluación se consideraron el hardware y la asistencia financiera como partes integrales de las actividades de DC tan solo cuando se proporcionaron en conjunción con componentes de software.

⁸ En Gambia, Malawi, Mozambique, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica y Zimbabwe, cerca del 60 % de los proyectos estaban considerablemente centrados en el DC.

⁹ La evaluación permitió apreciar el contenido de DC en relación con cada uno de los objetivos inmediatos, actividades y dimensiones abordadas de los proyectos. Los miembros del equipo de evaluación valoraron el grado de atención al DC en una escala de 1 (mínima) a 5 (máxima). Se consideró que los proyectos con un nivel superior a 3 tenían un "componente de DC importante".

¹⁰ Principalmente, las capacidades de funcionarios públicos o agricultores, incluidas ECA.

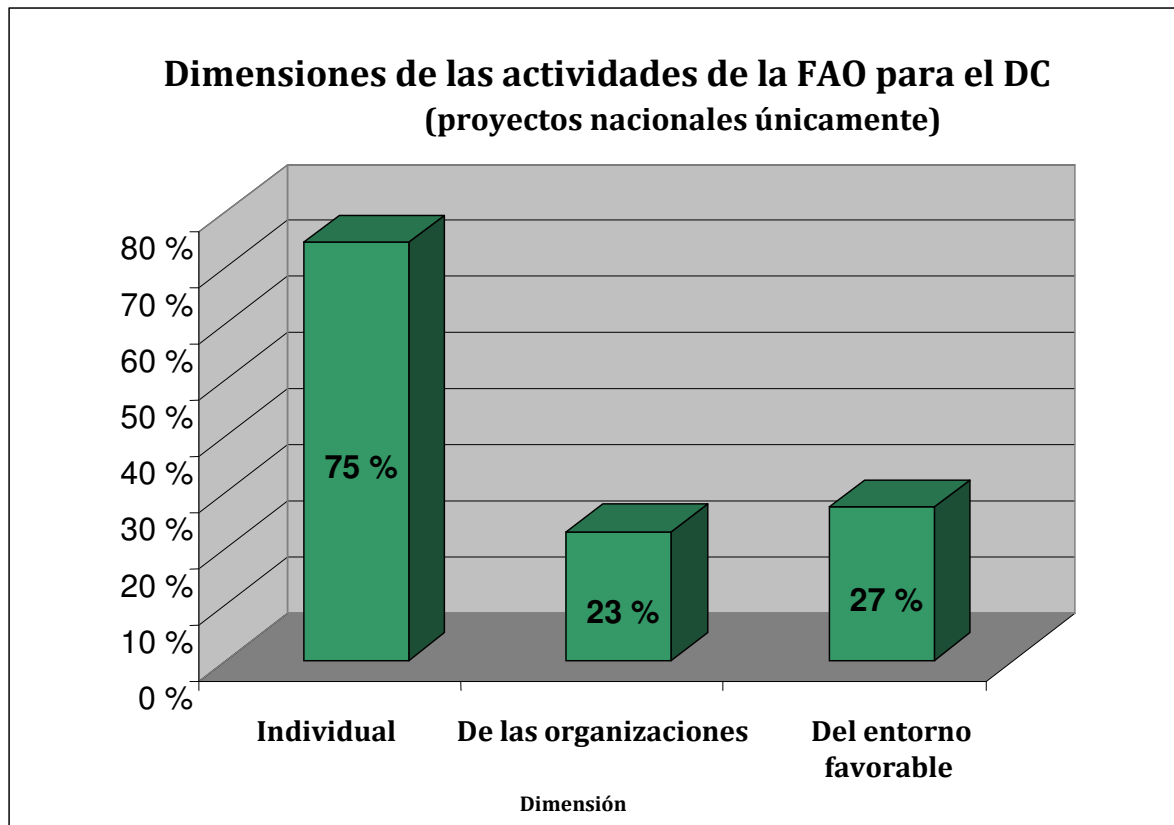
¹¹ Las capacidades de departamentos y organismos públicos y, en menor medida, asociaciones de agricultores y pequeñas empresas.

gubernamentales descentralizadas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado. Esta proporción habría sido significativamente mayor si los evaluadores hubieran incluido el apoyo proporcionado a través de proyectos regionales, como aquellos en los que la FAO desempeña un papel esencial respecto de la diseminación o aplicación de normas y estándares internacionales y aquellos en los que actúa como mediador imparcial en relación con la gobernanza de cuestiones transfronterizas y la ordenación de los recursos naturales;

- en el plano nacional, la mayoría de las intervenciones en materia de DC abarcaba tan solo una dimensión, un 30 % abarcaba dos dimensiones y únicamente el 4 % abarcaba las tres dimensiones. El análisis se centra en diferentes proyectos nacionales por separado, mientras que un análisis diacrónico de los proyectos probablemente reflejaría mejor las actividades relativas a las distintas dimensiones¹².

¹² Esto se refleja más adelante en el informe, ya que las conclusiones muestran que a lo largo del tiempo la FAO intervino en relación con las tres dimensiones en muchas de sus intervenciones más efectivas y sostenibles: Servicio de Inspección Fitosanitaria de Kenya (KEPHIS), Iniciativa de la Cuenca del Nilo, actividades forestales, pesca y estadísticas.

Figura 1



43. Entre los proyectos nacionales, el 47 % incluía algunas actividades de DC dirigidas a departamentos y organismos públicos¹³ y el 42 % se dirigía a agricultores y OBC, en particular mediante el establecimiento de ECA. Tan solo el 11 % de las intervenciones de la FAO incluía el fortalecimiento del sector privado, y estas proporcionaban principalmente capacitación y facilitación de vínculos institucionales con pequeñas empresas y agronegocios (unidades de transformación).

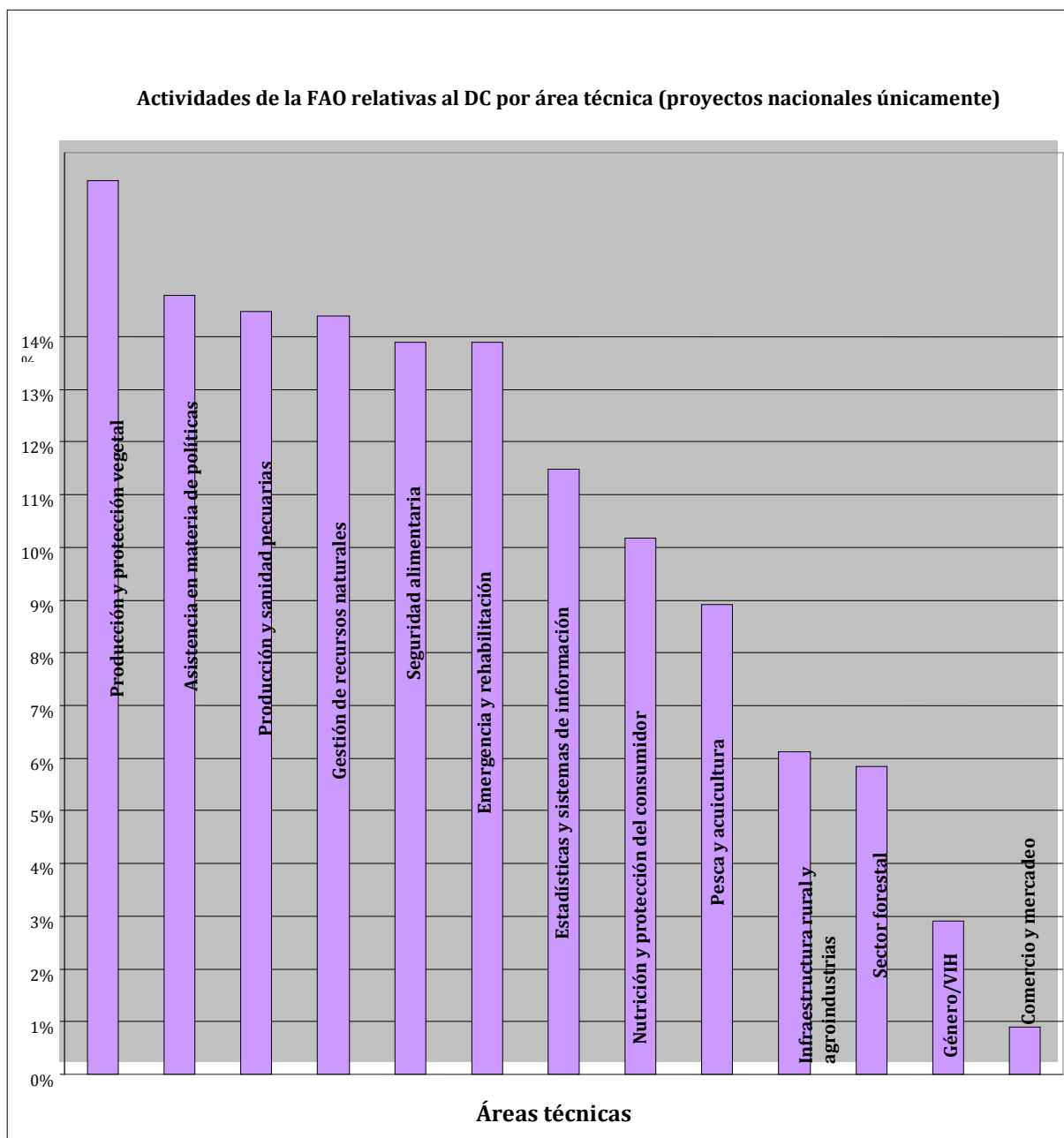
44. Las actividades de la FAO relativas al DC tienen que ver con todas las áreas técnicas de la Organización. Como se indica en la Figura 2, los esfuerzos en materia de DC en los países se concentran en la producción y protección vegetal, la ordenación de tierras y aguas, la producción y sanidad pecuarias, la seguridad alimentaria, los sistemas de gestión de información y las estadísticas. La asistencia en materia de políticas, incluidas las relativas a la seguridad alimentaria, el sector forestal, la pesca y otras áreas técnicas, representa el 12 % de todos los trabajos de DC de la FAO en los países. El componente de DC de las intervenciones de emergencia y rehabilitación es significativo también¹⁴. Con el 1 %, “los mercados y el comercio” es el área en la que la FAO se ha esforzado menos en el desarrollo de las capacidades. Relativamente pocos proyectos nacionales en el sector forestal se han centrado en el DC¹⁵, lo que puede explicarse por el hecho de que gran parte del trabajo de la FAO en esta esfera se lleva a cabo por medio de programas mundiales de apoyo o con carácter regional. La infraestructura rural

¹³ Incluidas organizaciones regionales, laboratorios y centros nacionales de investigación.

¹⁴ Incluye muchas ECA para desplazados internos en el marco de programas de distribución de semillas, reasentamiento y medios de vida, así como iniciativas para promover un entorno favorable, incluido el liderazgo de la FAO en la recuperación del sector agrícola y la coordinación de los esfuerzos de gobiernos y asociados para el desarrollo.

¹⁵ Hay algunas actividades de DC en la labor relativa al seguimiento y la evaluación forestales en Angola, Camerún, Comoras, Congo, Gambia, Mozambique y Tanzania y la evaluación del uso integrado de la tierra en Kenya y Zambia.

y las agroindustrias se concentran en unos pocos países como Ghana, Sudáfrica y Zambia. Pocos proyectos se centran específicamente en las cuestiones de género y el VIH/SIDA.



45. Si se agregan los datos nacionales, los resultados a nivel subregional son similares, excepto en el África austral, donde el trabajo de la FAO en materia de DC se centra en el sector público en mayor medida (57 %) que en el África occidental (38 %). La proporción de intervenciones de DC respecto de la ordenación forestal en África central es similar a la media regional en el África subsahariana (del 3 %) ¹⁶, que es baja considerando el alcance de los recursos forestales. Tan solo el 3 % de los proyectos sobre estadísticas y gestión de información se realizaron en África occidental, muy por debajo de la media en el África subsahariana. Esta

¹⁶ Esta cifra no incluye dos proyectos regionales de DC, uno en colaboración con la Comisión de Bosques del África Central (COMIFAC) y el otro dirigido a aumentar la seguridad alimentaria por medio de capacitación en productos madereros no forestales.

pequeña proporción incluía actividades en Burkina Faso, Gambia, Liberia y Níger, mientras que en varios países de África occidental no se han llevado a cabo proyectos de este tipo¹⁷.

46. Como se muestra en el Cuadro 1, a continuación, las actividades de la FAO relativas al DC son proporcionalmente más abundantes en las regiones de África oriental y occidental, donde la subnutrición y el índice de desarrollo humano (IDH) son altos.

Cuadro 1: Objeto del DC por subregión y principales indicadores de las necesidades

Subregión	Objeto del DC en proyectos nacionales (% del total de DC en África)	IDH (2009)	Subnutrición (% de la población, 2002-04)	Agricultura (% del PIB, 2006)
Central	18	148,6	36,2	21,9
Oriental	30,7	161,6	42,3	31,1
Austral	22,9	146,8	31,9	21,6
Occidental	28,4	165,1	24,9	37,0

47. El Cuadro 1 oculta la insuficiente inversión de la FAO en DC en algunos países de África central, ya que la mayor parte de sus actividades de DC en esa región se concentra en la República Democrática del Congo. El panorama general (Anexo 7) muestra que hay relativamente menos proyectos de DC en algunos países con elevados niveles de subnutrición en África occidental y central, como Chad, Guinea-Bissau, la República Centroafricana, Rwanda y Togo.

48. Asimismo, en el panorama se pone de relieve la desigualdad en la distribución de las actividades de DC entre los países afectados por conflictos (en curso o pasados). En Mozambique, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán hay una concentración relativamente alta de proyectos de DC, mientras que en otros países con una situación similar, como Angola, Chad, Côte d'Ivoire y Rwanda, es muy inferior.

Conclusiones

49. Las conclusiones que se exponen a continuación toman en consideración los puntos de evaluación mencionados en el apartado de metodología con los siguientes criterios: pertinencia, diseño, eficacia, sostenibilidad, impacto, cuestiones de género, asociaciones y la propia competencia de la FAO para realizar actividades de DC. Las conclusiones extraídas del análisis de los productos normativos se presentan de forma separada a continuación.

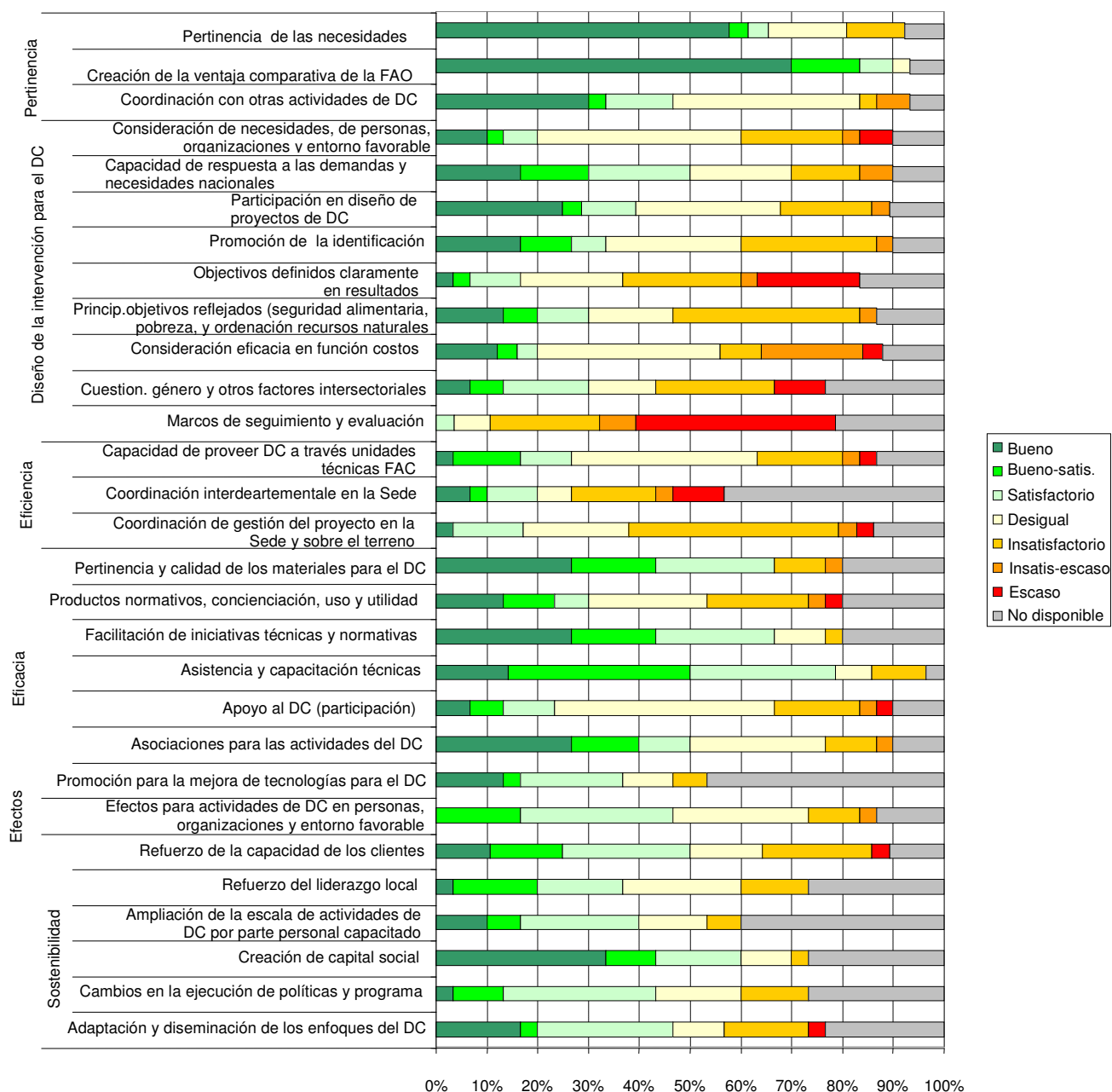
50. La metaevaluación (Anexo 9) resumió las virtudes y los puntos débiles del DC en las evaluaciones pasadas. En la Figura 3 se presenta un resumen de las conclusiones que muestra:

- una puntuación buena/satisfactoria en tres ámbitos: calidad/pertinencia de los tipos/formatos de materiales para el DC, facilitación de iniciativas técnicas/políticas y prestación de asistencia y capacitación técnicas;
- puntuaciones desiguales en los siguientes ámbitos: conocimiento, uso y beneficios de los productos normativos; de las asociaciones destinadas a desarrollar y potenciar la capacidad de ejecutar proyectos de DC de las personas y las organizaciones; de las cuestiones de género y otros factores intersectoriales;

¹⁷ Esta cifra no incluye proyectos regionales e interregionales como el Programa CE/FAO de información sobre la seguridad alimentaria para la acción y el proyecto relativo al Sistema de alerta y de información (GTFS/INT/928/ITA) que abarca Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Senegal y Togo.

- puntuaciones malas o insatisfactorias en relación con la realización de un seguimiento eficaz, el apoyo a la participación en las intervenciones para el DC y la supervisión de los marcos de evaluación.

Figura 3: Resultados del DC de la FAO (según los informes de evaluación)



51. Los estudios de casos relativos a los países mostraron resultados similares. Se realizaron con éxito numerosas intervenciones en los tres ámbitos del DC que produjeron buenos resultados a corto plazo, aunque muy pocas de ellas se prolongaron lo suficiente para que los resultados, en forma de entornos favorables reforzados, conductas más eficaces de las organizaciones y aplicación de aptitudes individuales a lo largo del tiempo, fueran duraderos.

I. Pertinencia del trabajo de la FAO

52. El análisis de las actividades de DC presentadas en el resumen¹⁸ muestra que la FAO ha intervenido a diferentes escalas en todos los sectores pertinentes a su mandato. Los estudios de casos nacionales indicaron que la FAO se ajusta, en su mayor parte, a las necesidades de los países y las comunidades. La metaevaluación confirmó que un 70 % de los proyectos de la FAO reflejó las prioridades de los países, a pesar de la escasez de evaluaciones adecuadas de las necesidades.

53. La inmensa mayoría de las intervenciones sobre el terreno, incluidas las actividades llevadas a cabo en ámbitos técnicos y en relación con el papel de la FAO como “mediador imparcial”, parecen haber aprovechado las ventajas comparativas de la Organización. No obstante, hubo casos en que las partes interesadas culparon a la FAO de haber aplicado un planteamiento “receta”, con un paquete tipificado de intervenciones para el DC planificadas e aplicadas y que prestaban escasa atención a las necesidades y contextos locales y que, por tanto, reducían las posibilidades de participación y sostenibilidad¹⁹

Prioridades definidas en los marcos nacionales de prioridades a medio plazo

54. La evaluación señaló que los MNPMP solían ajustarse a las prioridades de los países expresadas en los planes de desarrollo nacionales y en los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD). En la mayoría de los países examinados en los estudios de casos, los MNPMP estaban en vigor o planificados y parecían estar guiados por las políticas agrícolas nacionales y formulados con la participación del gobierno. El personal de la FAO, y los representantes de la FAO en particular, reconocieron la importancia de los MNPMP para planificar las intervenciones para el DC de acuerdo con las prioridades nacionales.

55. Sin embargo, ninguno de los documentos revisados incorporaba un análisis de las necesidades de DC o establecía prioridades claras a seguir en relación con el DC. En vez de ello, la mayoría establecía ámbitos generales de intervención lo que llevó al equipo de evaluación a concluir que la FAO parece reaccionar más frente a las peticiones específicas a corto plazo de los países que a los objetivos y prioridades de DC a largo plazo, mutuamente establecidos. Las entrevistas con los funcionarios públicos y las evaluaciones de los países confirmaron que la FAO todavía tiene que aplicar los MNPMP como un enfoque estratégico a sus intervenciones. La evaluación sugiere que dicha aplicación no puede tener lugar si no se refuerzan las oficinas en los países de la FAO de modo que puedan señalar proactivamente a los gobiernos las necesidades sin determinar y los nuevos problemas.

56. A pesar de la importancia de establecer prioridades de DC, la evaluación reconoce que la FAO necesita ser flexible y estar preparada para reaccionar ante las necesidades urgentes, como las relacionadas con el control de enfermedades y plagas. A pesar de las limitaciones financieras, el equipo de evaluación halló indicios de que numerosas intervenciones de la FAO para el DC apoyaban el DC relacionado con necesidades contingentes de manera oportuna y pertinente, como en caso del proyecto del Programa de cooperación técnica (PCT) contra el mal de Panamá en Uganda.

Prioridades nacionales del DC según los interlocutores

57. Los datos aportados por las evaluaciones de los beneficiarios y las visitas a los países confirmaron que las intervenciones de la FAO para el DC han sido apropiadas para las necesidades percibidas. En su mayor parte, la FAO ha respondido bien a las necesidades de los países expresadas en diversos documentos sobre políticas nacionales analizados en los informes

¹⁸ Véase el Anexo 7.

¹⁹ Constituyen un buen ejemplo de esto determinados proyectos cuyo objetivo consiste en introducir sistemas de información sobre seguridad alimentaria en países donde, a juicio de los países asociados, el fomento de los instrumentos analíticos dirigidos por la Sede estaban demasiado guiados por la oferta.

de los países (Anexo 10). Algunos interlocutores reconocieron numerosas carencias de capacidad en los ámbitos en los que consideraban a la FAO adecuada para proporcionar más asistencia. Entre ellas cabe citar la prevención y el control de las ETA, la ordenación de la irrigación y el agua, la gestión de datos y estadísticas agrícolas, así como la comercialización de productos agrícolas atendiendo a la cadena de valor en su totalidad.

58. Las partes interesadas también reconocieron que el cambio climático, el VIH/SIDA y las cuestiones de género son materias importantes a las que la FAO debería dedicar mayor atención. El equipo de evaluación sugiere que la FAO debería analizar su posible función y ventaja comparativa en el desarrollo de las capacidades en estas esferas intersectoriales y, durante la ejecución de los proyectos, considerar la asociación con organizaciones especializadas en tales ámbitos²⁰.

59. Las interacciones del equipo de evaluación en las oficinas subregionales pusieron de manifiesto otra cuestión a la que la FAO debería prestar atención: los arrendamientos de grandes superficies de tierra a extranjeros. Es necesario que los funcionarios públicos se aseguren de que los mecanismos de compensación, en especial para las comunidades de los alrededores, se incluyan en los acuerdos sobre tierras y que se respeten las prácticas ambientales racionales. Algunos de ellos necesitan asistencia en materia de DC para elaborar nuevas políticas.

60. Numerosos interlocutores, como el sector privado y las OBC, afirman que para la FAO fue decisivo apoyar la creación de aptitudes generales importantes para la eficacia de las personas y las organizaciones. Las visitas a los países y la metasíntesis pusieron de manifiesto numerosas peticiones de capacitación en ámbitos como las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la investigación participativa, el análisis político y la planificación estratégica, la presupuestación, la comercialización y la gestión, además de las aptitudes técnicas. Con frecuencia, también se solicitó capacitación en materia de dotes de comunicación, oral y escrita, además de las aptitudes generales relacionadas con el liderazgo, la creatividad, la negociación, la promoción y la motivación. De hecho, numerosas intervenciones para el DC no dan buenos resultados porque no han tomado en consideración las aptitudes generales. El proceso y la modalidad de colaboración pueden contribuir a perfeccionar estas aptitudes, al igual que la asociación puede ayudar a incorporar especialistas cuando proceda.

Coordinación con otras iniciativas para el DC

61. La metaevaluación puso de manifiesto que, sólo en la mitad de los casos analizados, la FAO coordinó sus actividades de DC con otras iniciativas de DC de gobiernos nacionales y/o asociados que se ocupaban de cuestiones de desarrollo. Se extrajeron conclusiones similares de los estudios de casos de los países y se confirmó que, en ocasiones, la FAO colabora con gobiernos y asociados en otras actividades de DC, pero de manera irregular. El equipo de evaluación observó algunos buenos resultados destacables, en especial en el ámbito de la información sobre seguridad alimentaria. Por ejemplo, la evaluación final del Programa CE/FAO de información sobre la seguridad alimentaria para la acción pone de relieve los vínculos relacionados con los sistemas de información sobre seguridad alimentaria y, por consiguiente, con las capacidades, recursos y planes de acción locales, lo cual puede potenciar la sostenibilidad de los resultados del programa. Las iniciativas complementarias de DC de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) guiadas mediante el apoyo a las políticas sobre seguridad alimentaria de la FAO en Mozambique constituyen en ejemplo de coordinación fructuosa para el DC.

Pertinencia de la labor de la FAO desde el punto de vista de las tres dimensiones del DC

a) La dimensión del entorno favorable

62. Dado el creciente hincapié en las decisiones guiadas por los países acerca de las necesidades de desarrollo, numerosos interlocutores consideran que la posición de la FAO es

²⁰ Véanse más detalles en la Sección VII.G sobre las asociaciones.

especialmente buena para facilitar la creación de grupos de toma de decisiones relacionados con la agricultura, el sector forestal y la pesca. En algunos de los países visitados, el equipo de evaluación señaló que la FAO está infrautilizando lo que se considera su ventaja comparativa como mediador imparcial, facilitador y asesor experto de los grupos de trabajo nacionales, los donantes y los grupos de las Naciones Unidas sobre desarrollo. Zimbabwe constituye una excepción porque el equipo consideró que allí la FAO desempeñaba su función con buenos resultados en el Programa de emergencia de la FAO, que le otorga más relevancia y respetabilidad entre una gran variedad de partes interesadas.

63. De los datos recopilados se desprende que la FAO ha sido decisiva para dar respuesta a las peticiones de los países en materia de asistencia para las políticas, en especial en relación con la incorporación de las cuestiones de seguridad alimentaria en las políticas nacionales agrícolas y de desarrollo. Ejemplos:

- Burkina Faso, donde las actividades de DC de la FAO en el marco del Acuerdo de cooperación sobre programas²¹ tienen como objetivo mejorar las capacidades y ofrecer asesoramiento técnico en el análisis de las repercusiones de la pobreza y la seguridad alimentaria y en la formulación de políticas de desarrollo agrícola y rural;
- Kenya, donde la FAO trabajó con el gobierno para elaborar la política nacional de alimentación y nutrición;
- Tanzania, donde la FAO ha apoyado activamente la política de irrigación nacional y la estrategia transicional y ha contribuido con DC a la estrategia nacional para el crecimiento y la reducción de la pobreza.

64. La pertinencia de la asistencia de la FAO en materia de políticas y marcos normativos sobre protección fitosanitaria y seguridad alimentaria, en concreto la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y el Codex, quedó patente durante las entrevistas con los representantes de los gobiernos. El apoyo de la FAO en estas áreas era muy necesario y fue muy apreciado puesto que ha contribuido a aumentar la capacidad de exportación de los países, proteger la agricultura y adaptarse a la creciente sofisticación de las demandas del consumidor urbano. La evaluación halló indicios del importante trabajo de la FAO en numerosos países en apoyo de las políticas y los marcos normativos para la pesca y el sector forestal. En particular, la contribución de la FAO a la creación²² de foros nacionales para el diálogo sobre políticas en el marco del Mecanismo para los programas forestales nacionales y los procesos de evaluación y vigilancia forestales nacionales (NFMA) y la Evaluación del uso integrado de la tierra (ILUA) se valoraron muy positivamente puesto que incluían a numerosos actores, entre ellos las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se ocupan de la ordenación forestal, algunas de ellas a escala subnacional. La evaluación señaló que si bien la FAO contribuyó directamente a la elaboración de políticas en el pasado, más recientemente su labor se ha centrado en la facilitación, la coordinación y el establecimiento de normas, en particular mediante el Programa de la FAO para las emergencias. Dicha labor también ha contribuido a fomentar las aptitudes generales pertinentes y a asesorar a los países para que pasen gradualmente de la ayuda humanitaria a la ayuda para el desarrollo.

65. No obstante, la escasa capacidad por parte de los gobiernos para aplicar las políticas una vez han sido elaboradas dificulta enormemente que la FAO pueda obtener resultados sostenibles en la dimensión de las políticas y el entorno favorable. Las partes interesadas de diversos países alentaron a la FAO a hacer hincapié no tanto en la elaboración de políticas cuanto en su aplicación y afirmaron que la Organización no ha trabajado suficiente para potenciar las capacidades a escala nacional y poder traducir las políticas en medidas concretas. Sin embargo, esto requeriría más relaciones interdepartamentales y asesoramiento a los gobiernos para movilizar a otros actores. En este caso el historial de la FAO ha tenido resultados dispares, con ejemplos positivos como su

²¹ Objetivo 1 de la estrategia A1 del acuerdo de cooperación sobre programas de Noruega: Inclusion of Food Security Objectives, Policies, Programmes and Monitoring Mechanisms in PRSPs and Other Policy (FNOP/INT/109/NOR).

²² En Ghana, Burkina Faso y otros países.

labor sobre las estadísticas en Burkina Faso y su apoyo a los grupos directivos sobre seguridad alimentaria en Kenya, y ejemplos negativos como sus iniciativas de descentralización forestal en Burkina Faso y su labor sobre las estadísticas en Malawi.

66. Dar respuesta a la demanda de intervenciones de DC sobre la aplicación de políticas requiere que los agentes del desarrollo refuerzen su débil capacidad a escala local y provincial, puesto que la mayor parte de los países descentralizan los servicios públicos. Una evaluación sobre la cooperación de la FAO en la República Democrática del Congo recalcó este punto como sigue:

El actual proceso de descentralización a escala provincial supone un reto y, al mismo tiempo, representa una oportunidad para la FAO. Existe una gran necesidad de ayudar al sistema de gobierno y a las instituciones públicas provinciales. El apoyo al desarrollo de las capacidades proporcionado por la FAO, que se concentra en los servicios centrales, sería más eficaz si se ajustara al proceso de descentralización con mayor sinergia. En este sentido, la extrema deficiencia de los servicios agrícolas, forestales y pesqueros de las provincias, constituye un ámbito en que la FAO tendrá una función importante²³.

67. Diversos interlocutores opinaban que la FAO podría trabajar con más ahínco para ayudar a desarrollar las capacidades a escala local aprovechando las asociaciones de primera línea como las que estableció al poner en servicio las ECA. El equipo de evaluación celebró reuniones con diversas organizaciones de productores que expresaron su interés por colmar la escasez de capacidad entre los ámbitos central y local y que, por ende, permitían que la FAO siguiera desempeñando un papel destacable mientras el proceso de descentralización avanza.

68. La FAO ha llevado a cabo actividades para la creación de plataformas destinadas a la gestión de la información en algunos países africanos. Las partes interesadas han valorado positivamente tales esfuerzos, en especial, la facilitación de intercambios entre organismos y la mejora del flujo de información consiguiente. El equipo de evaluación quedó impresionado con el Sistema de redes de información agrícola de Ghana (GAINS) y la Red de información agrícola de Kenya (KAINET), que las partes interesadas aplauden ampliamente por vincular la investigación, la extensión, los agricultores y los organismos de ejecución y por facilitar el intercambio de información y la colaboración eficaces.²⁴ También elogiaron las redes de conocimiento rurales en África oriental por su innovación en la vinculación de los agricultores, los pequeños comerciantes y los proveedores de servicios con la información sobre el mercado. Los interlocutores consideraron tales iniciativas de gran importancia y desearían extenderlas.

b) La dimensión organizativa

69. La FAO ha ayudado a los gobiernos a reforzar sus capacidades organizativas. Ha sido especialmente activa en todos los países incluidos en los estudios de casos con respecto a las instituciones públicas que se ocupan de la protección fitosanitaria y las ETA (también mediante la construcción y mejora de laboratorios), la seguridad alimentaria, las estadísticas y la gestión de información.

70. Gran parte de la labor de la FAO en línea con esta dimensión se ha concentrado en la gestión de datos y de información procedentes de una gran variedad de ámbitos técnicos, desde la seguridad alimentaria hasta la sanidad animal, la pesca y las estadísticas agrícolas, entre otros; todos ellos considerados importantes por los asociados para el desarrollo y los donantes. Si bien la labor de la FAO en la recopilación y análisis de datos responde a necesidades cruciales de información, la mayoría de los interlocutores señaló a los evaluadores que la FAO debería

²³ Evaluación de la cooperación de la FAO en la República Democrática del Congo (2003-07), 2008, pág. 7.

²⁴ En Uganda, una experiencia similar con el establecimiento de la Red de investigación y extensión agrícola (ARENET) resultó ser menos positiva, no en relación con los vínculos creados y apreciados por las partes interesadas, sino debido a ciertos defectos en el diseño del proyecto concernientes a las comunicaciones y el sitio web.

esforzarse en mayor medida por la comunicación entre los ministerios y departamentos afectados y en establecer mecanismos eficaces de intercambio de información entre todos los sectores.

71. Además, la FAO ha emprendido unas pocas intervenciones importantes y valoradas muy positivamente relacionadas con la reestructuración organizativa. Por ejemplo, en Kenya la FAO ayudó al Gobierno a establecer departamentos para las agroempresas y las políticas agrícolas con miras a prestar un mejor servicio a los intereses comerciales y a las comunidades desfavorecidas.

72. En el ámbito regional, la FAO ha desempeñado un papel limitado, aunque de gran importancia, en el desarrollo de las capacidades de las organizaciones técnicas como el Comité Regional de Pesca para el Golfo de Guinea (COREP), la COMIFAC, el International Institute for Water and Environmental Engineering, la Organización Pesquera para el Lago Victoria y la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, que son de vital importancia para el desarrollo de África. La gran necesidad de apoyo a la creación y desarrollo del Sistema de prevención de emergencia de plagas y enfermedades transfronterizas de los animales y las plantas (EMPRES) en la Región Occidental es un buen ejemplo de la importancia de la FAO en la dimensión organizativa del DC.

73. Los evaluadores registraron una amplia apreciación de las actividades de la FAO en Burkina Faso, Níger y Senegal con el fin de reforzar la capacidad de las organizaciones de productores para participar en las deliberaciones políticas. En otros países que el equipo de evaluación visitó como Ghana, Kenya, Tanzania y Uganda, donde existen organizaciones sólidas de productores y distribuidores, se consideraron cruciales intervenciones similares. Algunas partes interesadas también sugirieron que la FAO debería ayudar a las ECA a intervenir más activamente y a potenciar sus relaciones con los mercados, los servicios y las iniciativas normativas y de promoción de las organizaciones de productores establecidas.

c) La dimensión individual

74. El equipo de evaluación tropezó con más dificultades a la hora de evaluar la pertinencia de la labor de la FAO dirigida a desarrollar las capacidades individuales debido al gran número de interlocutores y beneficiarios de los proyectos y a la naturaleza mayoritariamente anecdótica de la información disponible. No obstante, el equipo encontró información suficiente en las evaluaciones de los beneficiarios y en las visitas a los países para concluir que la contribución de la FAO a la potenciación de las competencias y conocimientos técnicos de las personas era, en su mayor medida, pertinente y valiosa. El equipo de evaluación considera que para la FAO es importante seguir ocupándose de estas actividades sobre el terreno, tanto para enriquecer su labor normativa con experiencia práctica como, lo que es más importante, desarrollar la capacidad de los países de comprobar la idoneidad de enfoques y tecnologías nuevos para atender sus necesidades.

75. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, si bien la promoción de las competencias técnicas parece ser pertinente, la FAO ha prestado poca atención al fomento de las aptitudes generales que probablemente ejercen una influencia notable en el rendimiento de las dimensiones políticas y del entorno favorable. Exponemos un ejemplo para poner de relieve este hecho: los piscicultores de Ghana, a pesar de valorar positivamente la formación recibida sobre las técnicas de acuicultura de la tilapia, expresaron su preocupación por la falta de aptitudes y capacidades organizativas para realizar su trabajo en este campo de manera profesional.

J. Diseño, enfoque y modalidades

76. La evaluación analizó el diseño, el enfoque y las modalidades de las actividades de DC en comparación con las buenas prácticas reconocidas a escala internacional definidas en el informe de iniciación de la evaluación y que se describen en el Recuadro 2.

Recuadro 2: buenas prácticas respecto del diseño de las intervenciones de DC²⁵

- **Entender el contexto:** el análisis del contexto y la definición del problema iniciales, la determinación de las fuentes de cambio, la ejecución, la formación y el intercambio de experiencias resultan cruciales para un DC eficaz.
- **Evaluación de las necesidades:** las actividades de DC deberían basarse en la evaluación completa de las necesidades de capacidad, que no sólo contemple las necesidades individuales de DC sino también las de las organizaciones e instituciones, que considere los aspectos formales e informales e incentive las estructuras relacionadas con el contexto en el que se centran las iniciativas de DC.
- **Asociados locales:** en la fase de ejecución, los proveedores de DC deberían dar prioridad a los suministradores locales y regionales de servicios de DC, crear la capacidad endógena de DC y garantizar que dichos suministradores disponen de tiempo suficiente para conocer y comprender el contexto de modo que el enfoque y los instrumentos empleados sean los adecuados.
- **Función de promoción y convocatoria:** es fundamental contribuir al DC desempeñando una función neutral de convocatoria, facilitando las asociaciones entre los gobiernos, las ONG y los donantes, y promoviendo que todas las partes interesadas cumplan los compromisos en materia de DC.
- **DC en los procesos de planificación de alto nivel:** la promoción del DC en los procesos del sistema de evaluación común de los países (CCA) y el MANUD, además de la determinación y el aprovechamiento de la reforma de las organizaciones y las oportunidades de revisión de la estrategia, se consideran buenas prácticas que garantizan que la capacitación y la creación de capacidad humana estén completamente integradas como objetivos específicos de desarrollo de alto nivel.
- **Deberían aplicarse enfoques flexibles:** las modalidades de intervenciones para el DC deberían ser combinadas y adaptarse al contexto en el diseño y la ejecución de dichas intervenciones.
- **DC en Estados frágiles:** el DC del gobierno debería seguir siendo un objetivo importante en los estados frágiles, en combinación con DC de actores no públicos de maneras que refuercen el desarrollo de las capacidades del sector público a largo plazo a la vez que evitan el “efecto centralizador”.
- **Seguimiento y evaluación del DC:** es importante analizar los resultados y el grado de repercusión, midiendo los beneficios para las personas, la Organización y los beneficiarios finales.
- **Asociaciones:** los acuerdos contractuales favorecen el DC tanto como las asociaciones colaborativas y colegiadas en que tiene lugar un aprendizaje recíproco, la autoridad encargada de la toma de decisiones es compartida o transferible y existe un alto sentido de pertenencia por parte de los asociados.

Software

- De las diversas modalidades de capacitación, el aprendizaje entre iguales se perfila como una buena práctica; los iguales inspiran confianza (lo que resulta fundamental para la transferencia de aptitudes) y proceden de ámbitos institucionales pertinentes.
- El intercambio de información y conocimientos es crucial para fomentar un DC sólido, en especial cuando la tecnología amplía y mejora el acceso a los bienes públicos. El personal del proyecto debería desempeñar una función facilitadora, evitando la sustitución (subsana las deficiencias de capacidad) y resistiendo a la tentación de asumir el liderazgo de la iniciativa de DC.

Hardware

- Uno de los métodos más eficaces para estimular la capacidad es invertir en TI. Existen numerosos ejemplos que ponen de relieve cómo las nuevas tecnologías pueden ser más económicas que las viejas.

Conclusiones generales

77. Los esfuerzos de la FAO en materia de DC han producido mejores resultados cuando los proyectos se han diseñado teniendo un buen conocimiento de las condiciones físicas y sociales del proyecto y una clara comprensión de las capacidades existentes y ausentes.

78. La evaluación confirmó la gran importancia del proceso de ejecución de los proyectos²⁶. Se hallaron casos prometedores en los que los proyectos se habían diseñado destacando el proceso

²⁵ Estas prácticas se basan en la revisión de la documentación elaborada para la evaluación.

²⁶ En la evaluación de los beneficiarios del programa sobre existencias en desuso de Tanzania, las contrapartes reconocieron específicamente la importancia del proceso puesto que les brindó experiencia en una gran variedad de aptitudes y conocimientos y les ayudó a sensibilizar a los líderes locales sobre los problemas.

tanto como los resultados. Enfatizar el proceso permite que el desarrollo de las aptitudes generales acompañe a la transferencia de las aptitudes técnicas²⁷.

79. La evaluación señaló que el diseño de las actividades de DC de la FAO era por lo general deficiente y carecía de un análisis preciso de las necesidades. Todas las cuestiones relacionadas con el diseño excepto una (la capacidad de respuesta a la demanda de las partes interesadas) obtuvieron una puntuación insatisfactoria o baja en el 50 %-70 % de los proyectos examinados en la metasíntesis. Los ámbitos con la puntuación más baja son: el diseño de los marcos apropiados de seguimiento y evaluación; la traducción de los objetivos en resultados deseados evidentes; las consideraciones sobre el rendimiento y la sostenibilidad; y el grado en que las iniciativas de DC toman en consideración las necesidades de las tres dimensiones del DC. Los datos procedentes de los países examinados en los estudios de casos eran dispares y algunas evaluaciones de los beneficiarios elogiaron el planteamiento participativo del diseño aplicado por la FAO pero le criticaron que no prestara la suficiente atención al contexto del desarrollo.

Tomar en consideración el contexto y determinar las necesidades a escala individual, institucional y de las organizaciones

80. La metasíntesis reveló que la FAO no realizaba de forma sistemática evaluaciones adecuadas de las necesidades antes de planificar las intervenciones para el DC. Tal como indicó con claridad en la evaluación a medio plazo del Programa de capacitación institucional de Sudán: Información sobre la seguridad alimentaria para la acción (SIFSIA)²⁸ en 2009, “las futuras actividades de capacitación deberían estar precedidas por una evaluación más precisa de las necesidades de creación de capacidades individuales, institucionales y de las organizaciones, y la elaboración de una estrategia que las aborde todas”.

81. Si el diseño de una intervención para el DC no comienza con una evaluación adecuada de las necesidades, el tiempo, las limitaciones físicas y el marco institucional, la probabilidad de obtener buenos resultados disminuye, tal como muestra el proyecto de la evaluación de los beneficiarios de la Operación Acacia en Kenya, en el que los productos fueron de poca calidad y los resultados, mediocres, en gran medida debido a que el diseño no tomó en consideración de manera adecuada los factores antes mencionados y a la limitada participación. Los responsables de la ejecución deberían haber prestado mucha más atención al contexto. Por ejemplo, el proyecto no tuvo en cuenta la poca capacidad de los beneficiarios, las dificultades inherentes del desarrollo de las capacidades de los pastores migrantes, ni los problemas planteados por la ejecución y el seguimiento de las actividades sobre el terreno que afectan a comunidades nómadas en zonas remotas. La evaluación de los beneficiarios también consideró necesario que los responsables de la ejecución del proyecto se ocuparan con más eficacia de las cuestiones relacionadas con la certificación y la comercialización.

82. La escasa determinación de las necesidades de las tres dimensiones del DC fue uno de del diseño de acuerdo con la metaevaluación. Diversas evaluaciones de proyectos señalaron que los análisis inadecuados de las necesidades contribuyeron a la pérdida de oportunidades para orientarse más estratégicamente al DC, a la ejecución ineficaz del proyecto y a no obtener resultados sostenibles. Se observó que la capacitación aislada de los funcionarios públicos no tuvo una repercusión destacable, en especial en el complejo terreno del comercio internacional, incluso cuando la FAO incluyó la aplicación de conocimiento a la planificación y ejecución de políticas en el programa de capacitación, tal como hizo en varios programas en Kenya, Malawi y Tanzania.

²⁷ En la evaluación de los beneficiarios del programa sobre existencias en desuso de Tanzania, las contrapartes reconocieron específicamente la importancia del proceso puesto que les brindó experiencia en una gran variedad de aptitudes y conocimientos y les ayudó a concienciar a los líderes locales sobre los problemas.

²⁸ Evaluación a medio plazo del Programa de capacitación institucional de Sudán: Programa del Sur sobre Información sobre la seguridad alimentaria para la acción (SIFSIA), 2009, pág. 28.

83. Los estudios de casos nacionales también pusieron de manifiesto los malos resultados obtenidos al ejecutar las actividades de DC como un “programa tipificado” prestando poca atención al contexto y a las tres dimensiones del DC. La introducción del CountryStat en Malawi y de los instrumentos del CIF en Kenya son ejemplos de proyectos en los que la FAO debería haber prestado más atención a las relaciones institucionales en la fase de diseño y planificación, en especial en relación con las organizaciones gubernamentales y, más concretamente, a la relación entre el Ministerio de Agricultura (MoA) y el Instituto Nacional de Estadística, y entre los ámbitos centrales y descentralizados.

Participación de los beneficiarios y las partes interesadas en el diseño

84. La OCDE, el CAD y la comunidad de las Naciones Unidas reconocen que la participación de los beneficiarios en el diseño de los proyectos puede contribuir a su identificación con el mismo, alentar un mejor conocimiento del contexto y garantizar que se obtiene el mayor provecho posible de los recursos. El complejo proyecto Onchocerciasis-free Zone (OFZ)²⁹ en Burkina Faso y Ghana (que requiere un enfoque interdisciplinario, el fomento de aptitudes generales para la planificación transfronteriza y la participación de diversos organismos), la iniciativa conjunta de las Naciones Unidas en Tanzania noroccidental³⁰ y el proyecto del arroz Nerica³¹ de Uganda muestran por qué la participación intensa en el diseño y la ejecución de los proyectos de DC es importante para obtener buenos resultados.

85. Los beneficiarios del proyecto del arroz Nerica participaron en el establecimiento de los objetivos del proyecto y en su ejecución. Por tanto, pudieron recordar los objetivos y las actividades de DC cuando respondieron a las preguntas del equipo de evaluación. Los participantes en estas ECA siguen reclutando y capacitando a nuevos miembros. En el proyecto también participaron trabajadores de extensión y funcionarios públicos como asociados de ejecución y, por ende, crearon capacidad para ampliar a nuevos ámbitos. Los representantes del Ministerio de Agricultura, Industrias Pecuarias y Pesca expresaron la necesidad de contar con más iniciativas que les vinculen con los agricultores y las nuevas tecnologías³².

86. En el caso del proyecto Assistance préparatoire au recensement général de l'agriculture et de l'élevage,³³ la plena participación de las contrapartes nacionales en el diseño contribuyó a reorientar la atención de la intervención hacia ámbitos y modalidades de DC más adecuados a las necesidades locales.

87. El hecho de que no se haya consultado adecuadamente a los beneficiarios en la fase de diseño y planificación ha conllevado la aparición de desacuerdos y ha menoscabado la sostenibilidad de los resultados. Por ejemplo, en el Projet d'intensification agricole par la maîtrise de l'eau dans les Régions du Centre-Sud et du Centre-Ouest³⁴, la capacitación no se llevó a cabo según lo planificado debido a que el personal, que no había participado en el diseño y la planificación del proyecto, desempeñaba otras actividades. Uno de los capacitadores comentó: “Aprendimos sin más que los alumnos seleccionados tenían que irse durante un mes entero”³⁵. De

²⁹ Programa de desarrollo socioeconómico de la zona transfronteriza libre de oncocercosis de Ghana y Burkina Faso (GCP/RAF/376/BEL).

³⁰ Fortalecimiento de la seguridad humana mediante el desarrollo humano sostenible en el noroeste de Tanzania (UNTS/URT/002/UNJ).

³¹ Diseminación del nuevo arroz para África (NERICA) y sistemas mejorados de producción arroceras para reducir la pobreza y el déficit de alimentos en Uganda (GCP/UGA/035/JPN).

³² Fragmento de la evaluación de beneficiarios del proyecto GCP/UGA/035/JPN.

³³ TCP/BKF/3102.

³⁴ GCP/BKF/049/SPA.

³⁵ Extraído de la evaluación de los beneficiarios del proyecto.

forma parecida, un proyecto³⁶ diseñado para mejorar la seguridad alimentaria en distritos transfronterizos de Burundi, Rwanda y Uganda que apoyaba la modernización de la agricultura en el marco de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), no consultó adecuadamente a las autoridades locales y al personal agrícola sobre su diseño. Como consecuencia, el personal encargado de la ejecución tuvo que negociar largamente con los agricultores acerca del uso de un organismo externo (en vez de una cooperativa local) para gestionar el almacén, y muchos participantes se quejaron de que el proyecto desperdició recursos en un depósito para patatas mucho más pequeño de lo necesario. La evaluación de beneficiarios del proyecto de integración del ganado y la fauna salvaje de Tanzania³⁷ obtuvo resultados similares. Las oficinas provistas en el proyecto no se utilizaron y las actividades sobre el terreno tuvieron escasos resultados, en parte debido a la inadecuada participación durante el proceso de diseño del proyecto.

88. En lo concerniente al diseño de actividades de apoyo a las políticas, parece que los beneficiarios participan en raras ocasiones en el diseño, incluso en los casos posteriores en que se ha adoptado una ejecución participativa. Demasiado a menudo, el asesoramiento normativo ha hecho hincapié en los productos y no en los procesos necesarios para garantizar la participación eficaz y los buenos resultados.

Modalidades de intervenciones para el DC

89. La FAO empleó diversas modalidades como seminarios, capacitación entre iguales, cursos de corta duración con capacitadores locales, regionales o internacionales y diversas experiencias prácticas, desde las contrataciones internacionales hasta las ECA con facilitadores agrícolas, trabajadores de extensión, o ambos. En general, las experiencias prácticas y directas se han reconocido como el modo más eficaz para desarrollar las aptitudes, como en la iniciativa para transferir las aptitudes prácticas a grupos de huérfanos y personas desfavorecidas de Malawi³⁸.

90. En relación con el DC dirigido a los agricultores, las visitas sobre el terreno a los países y las evaluaciones de los beneficiarios señalaron la gran aceptación del planteamiento de las ECA y el intercambio de experiencias entre agricultores como el mejor método para desarrollar las capacidades de los agricultores, en el supuesto de que hubieran recibido suficiente refuerzo y apoyo de los organismos encargados de la ejecución y de los agentes de extensión. El equipo de evaluación señaló que la facilitación y los enfoques participativos que potencian las aptitudes individuales no técnicas eran más eficaces que la capacitación formal acompañada de asistencia técnica. Este hecho destaca que el proceso es más importante que el resultado. El proyecto “Strengthening the Organisational Capacity of Fish Farmer Groups in Ghana”³⁹ es uno de los muchos que pusieron de manifiesto la importancia de la capacitación práctica para la aplicación inmediata de las aptitudes y los conocimientos, además de la necesidad frecuente de acompañar tal capacitación con iniciativas que refuercen la gestión y las capacidades organizativas. Sin esto último, los beneficiarios, en el citado proyecto del grupo de piscicultores, no pudieron mejorar y superar la cría de subsistencia.

Selección estratégica de participantes, facilitadores y agentes de ejecución

91. Es necesario que en las intervenciones para el DC se seleccione cuidadosamente a los beneficiarios (personas u organizaciones), a los facilitadores y a los agentes de ejecución. Con el fin de alcanzar los objetivos de DC, los programas y proyectos deben contar con la participación

³⁶ Mejora de la seguridad alimentaria en distritos transfronterizos de Burundi, Rwanda y Uganda en apoyo de la modernización de la agricultura en el marco del NEPAD (GTFS/RAF/391/ITA).

³⁷ Formas novedosas de integración de la ganadería y la flora y fauna silvestres en los alrededores de zonas protegidas en África (GCP/URT/124/UBG).

³⁸ Protección y mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de los huérfanos y niños afectados por el VIH/SIDA (GCP/RAF/388/GER).

³⁹ TCP/GHA/2904.

de las personas adecuadas en el momento justo, combinados adecuadamente. Las estrategias de selección pueden variar en función de los objetivos de DC.

92. En muchos de los proyectos analizados para la evaluación se utilizaron criterios inclusivos con el objetivo de seleccionar a los participantes, mientras que en otros no se prestó atención suficiente a las cuestiones de género a la hora de seleccionar a los participantes. Por ejemplo, un programa de capacitación para el sector lechero a pequeña escala de Ghana⁴⁰ seleccionó participantes que se hallaban demasiado lejos de los mercados para poder beneficiarse de la capacitación. Los encargados de la ejecución deberían haber seleccionado participantes más cercanos o haber ofrecido asesoramiento a los productores lecheros de las regiones alejadas de los mercados. La Iniciativa de agricultura de conservación para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles de Kenya subestima la importancia de seleccionar los capacitadores y participantes pertinentes: “Los beneficiarios consideraron que habría sido más sostenible si los facilitadores capacitados hubieran sido agricultores locales [los agentes de extensión capacitados habían sido transferidos] y si además de los funcionarios del Ministerio de Agricultura, los propietarios de los garajes locales hubieran recibido capacitación en materia de servicios de fabricación de herramientas”⁴¹.

93. Las evaluaciones de los beneficiarios y la metaevaluación señalaron que, en muchos casos, los agricultores y los facilitadores locales obtenían mejores resultados llevando a cabo proyectos de DC sobre el terreno. En algunas ocasiones, el empleo de agricultores como facilitadores se consideró más eficaz que el empleo de agentes de extensión. En otras, se observó que la integración de agentes de extensión era importante para la sostenibilidad, como en el proyecto del arroz Nerica de Uganda⁴² donde se disponía de agentes de extensión contratados localmente.

94. Hacia el final del proyecto, se suele necesitar el apoyo de un servicio de extensión o de un organismo de ejecución con el fin de garantizar que las capacidades se institucionalicen una vez creadas. Es necesario vincular los proyectos a los organismos que están en condiciones de ofrecer apoyo después del proyecto. Este era el defecto principal de la iniciativa de agricultura de conservación Prods-PAIA de Burkina Faso, a pesar de sus notables resultados en diversas innovaciones técnicas como la introducción de una tecnología utilizada por los pastores del norte y el empleo de los mismos pastores para implicar a los agricultores del sur.

95. La selección de facilitadores y capacitadores para las intervenciones políticas no representó un problema, aunque el equipo de evaluación señaló que el empleo de personal de la organización o del organismo gubernamental como facilitadores creó espacio para que las personas aplicaran sus nuevas capacidades. El empleo de personal de rango superior también aumenta la voluntad de las instituciones de introducir cambios. Como se afirma en la evaluación del Programa CE/FAO de Información sobre la Seguridad Alimentaria para la Acción: “Los mejores resultados se obtuvieron en los países en que las instituciones públicas que se ocupan de la seguridad alimentaria están fuertemente comprometidas. Este hecho indica que cuando los representantes de mayor rango del departamento se comprometen con el programa, aumenta la probabilidad de mejorar el rendimiento y aumentar el nivel de beneficios mediante la capacitación y las actividades de creación de capacidad.”⁴³ Tal afirmación fue especialmente evidente cuando el facilitador o los capacitadores actúan como contrapartes de los empleados externos.

⁴⁰ Programa de capacitación para pequeños productores lecheros (TCP/GHA/0167).

⁴¹ Extraído de la evaluación de los beneficiarios del proyecto “Supporting Conservation Agriculture for Sustainable Agriculture and Rural Development (CA for SARD)” (GCP/RAF/413/GER).

⁴² Agricultura y desarrollo rural mediante sistemas innovadores de explotación agrícola basados en el arroz para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en Uganda (GCP/UGA/035/JPN).

⁴³ Evaluación conjunta CE/FAO: Programa de información sobre la seguridad alimentaria para la acción, 2009, pág. 32.

96. La evaluación señaló la existencia de una demanda evidente de utilización de personal autóctono. También indicó que en numerosos países, existe una capacidad local útil que necesita la oportunidad de adquirir experiencia y así, promover la capacidad endógena. Es lo que la FAO está haciendo en muchos casos, con algunas buenas experiencias. Tal como muestran los estudios de casos del Anexo 10, en ciertas ocasiones no ha habido el suficiente tutelaje por parte del personal de la FAO y los encargados de la ejecución no han tenido acceso a los productos normativos de la FAO.

97. En unos pocos casos, en especial en Uganda y Kenya, las partes interesadas criticaron a la FAO por haber seguido un enfoque tipificado en la selección de los encargados de la ejecución y los facilitadores, lo cual ha conllevado que no siempre se haya optado por la mejor alternativa ni se hayan cubierto las necesidades locales de la mejor manera. Algunos proyectos parecen no haber sido diseñados para desarrollar las capacidades de los encargados de la ejecución de las iniciativas de DC locales. Hubo varias excepciones, como el apoyo de la FAO al DC en proyectos de nutrición de Malawi a través del Bunda College y a la Asociación para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (ANSA) de Mozambique según se atestigua en la reciente Evaluación conjunta CE/FAO: Programa de Información sobre la Seguridad Alimentaria para la Acción.

98. El empleo de la cooperación Sur-Sur (CSS) como un mecanismo para ejecutar el DC no fue muy evidente. La evaluación reveló que la CSS se valoraba muy positivamente sobre el papel y que probablemente era eficaz cuando los capacitadores contaban con las aptitudes técnicas adecuadas, además de la adaptación cultural y el tutelaje continuado. Sin embargo, los resultados fueron descorazonadores en los pocos casos en que el equipo de evaluación observó la CSS. Parecía que las barreras culturales y lingüísticas a menudo dificultaban la eficacia del compromiso. Por ejemplo, en Ghana, sólo permaneció uno de los capacitadores originales del equipo de China, era razonablemente eficaz y se quedó hasta la finalización del contrato. En África central, la CSS también obtuvo escasos resultados.

Garantizar la institucionalización de las intervenciones

99. El respaldo a las instituciones nacionales y locales que ofrecen un marco jurídico o que cuentan con una función normativa es de vital importancia para la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de DC. No obstante, fortalecer las instituciones apropiadas no resulta fácil. La evaluación indicó algunos ejemplos de institucionalización eficaz, como la Iniciativa de agricultura de conservación para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles (CA-ADRS) de Tanzania, el proyecto OFZ de Ghana y Burkina Faso y el programa EMPRES. Dichos proyectos se diseñaron para garantizar que los organismos que necesitaran seguir proveyendo servicios al término del proyecto hubieran participado en el diseño del mismo y hubieran sido objeto de consultas exhaustivas a lo largo del proceso de ejecución. También se fortaleció a las propias instituciones como parte del proyecto. La importancia de vincular proyectos a sistemas que ofrezcan apoyo continuado ha quedado patente en los informes de los países (Anexo 10).

100. El proceso de selección de las organizaciones adecuadas para su refuerzo puede resultar problemático. El equipo de evaluación detectó casos en los que la FAO debería haber procurado analizar las relaciones institucionales a la hora de seleccionar las organizaciones regionales y nacionales que se quería reforzar. Tal fue el caso de CountryStat en Malawi (y, en menor medida, de otros varios países), donde el Ministerio de Agricultura y otras instituciones gubernamentales solían tener pocos incentivos para cooperar. En el proyecto de promoción de la manteca de karité orgánica⁴⁴, el Ministerio de Comercio de Burkina Faso, encargado de promover las exportaciones, no participó en la planificación del proyecto ni se vinculó más tarde al mismo. Esto agrió las relaciones y puso en peligro la sostenibilidad de la iniciativa. El equipo de evaluación señaló que la FAO no siempre ha reconocido los factores que favorecen o entorpecen las buenas relaciones

⁴⁴ Incremento de los ingresos de los pequeños agricultores por medio de la exportación de productos tropicales orgánicos y de comercio justo (GCP/RAF/404/GER).

entre instituciones, entre ellas las que afectan a tareas relativamente simples como el intercambio de información.

Duración, seguimiento y estrategia de retirada del proyecto

101. Las intervenciones para el DC eficaces suelen requerir mucho tiempo, en especial si se ocupan de capacidades de organizaciones e instituciones y de los factores del entorno favorable que sostienen o dificultan el rendimiento.

102. El equipo de evaluación detectó numerosos ejemplos, en especial relacionadas con el PCT, en los que los plazos eran demasiado ajustados para alcanzar la capacidad sostenible. En muchas ocasiones, se obtuvieron buenos resultados pero no se disponía del tiempo suficiente para alcanzar todos los objetivos y tuvieron que abandonarse algunos componentes. En otras ocasiones, no existía la suficiente interacción para consolidar los beneficios.⁴⁵ Por ejemplo, el proyecto de descentralización forestal de Burkina Faso⁴⁶, el Programme pour le développement de la pêche y el proyecto OFZ terminaron antes de que los resultados se alcanzaran completamente.

103. Se manifestó la frustración generalizada que se percibe en la siguiente afirmación, expresada al equipo de evaluación por unos de los participantes en el proyecto: “Mwatisiya m’ malele mwana akungobadwa.” (“Nos han dejado solos inmediatamente después del nacimiento del bebé.”)⁴⁷. Esto sugiere que allí donde la FAO no pueda prolongar su participación, deberá colaborar con quienes puedan continuar “criando al bebé”.

104. El equipo de evaluación señaló que los propios diseños de los proyectos incluyen estrategias de seguimiento y de retirada, que dificultan aún más la consecución de resultados sostenibles. Según se indica en la evaluación del Programa CE/FAO de Información sobre la Seguridad Alimentaria para la Acción, la FAO debería “elaborar desde el principio estrategias de traspaso apropiadas para garantizar la sostenibilidad de las actividades del programa, entre ellas la evaluación continua y periódica del progreso conseguido en las diferentes actividades de desarrollo de las capacidades”⁴⁸.

K. Eficacia

Conclusiones generales

105. Para analizar la eficacia, el equipo de evaluación intentó determinar qué capacidades se habían reforzado y dónde. La evaluación halló algunos proyectos que obtuvieron buenos resultados con actividades de DC sólidas a lo largo del amplio mandato de la FAO y en las tres dimensiones. En especial, el equipo de evaluación quedó impresionado por los resultados conseguidos al desarrollar las capacidades de:

- agricultores, incluidos los jóvenes y los pastores, en el marco de las ECA para agricultores, en materia de técnicas de producción y buenas prácticas;
- funcionarios públicos, en materia de comprensión y aplicación de las convenciones internacionales;
- organizaciones gubernamentales y afiliadas al gobierno que se ocupan de la protección fitosanitaria y la seguridad alimentaria, la estadística y la gestión de datos.

106. Son numerosos los factores que han contribuido a la eficacia de las intervenciones para el DC, como la pertinencia, el tiempo y en particular, el anclaje institucional, que la FAO cumple mediante:

⁴⁵ Apoyo a la preparación de un plan de reforma institucional y jurídica para la descentralización en el sector forestal (TCP/BKF/2904).

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ Evaluación de los beneficiarios, Malawi.

⁴⁸ Evaluación conjunta CE/FAO: Programa de información sobre la seguridad alimentaria para la acción, 2009, pág. 7.

- evaluación de las necesidades y planificación adecuada;
- consideración apropiada del entorno favorable, incluidos las cuestiones y vínculos institucionales;
- planificación y participación a largo plazo, en la medida de lo posible, con el seguimiento apropiado (mediante capacitación o asesoramiento);
- empleo de consultores externos con el sólido respaldo de la FAO.

107. En los siguientes apartados se ponen de relieve algunos ejemplos de logros y problemas en función de la dimensión en la que se concentran principalmente. A continuación se analiza la eficacia de las actividades de DC respecto de cada una de las dimensiones. Esto no debería restar mérito a una de las principales conclusiones de la evaluación, esto es, que las actividades de DC de la FAO han sido más eficaces cuando la Organización ha intervenido a lo largo del tiempo, a través de diversos proyectos, en todas las dimensiones del DC. La FAO ha actuado con eficacia en las tres dimensiones en diferentes situaciones. Se ha centrado más en la dimensión individual pero ha sido eficaz, en algunos casos, tanto en el desarrollo de las capacidades para la formulación de políticas como en la mejora de la eficacia de las organizaciones. También se dieron muchos casos en los que la FAO no tomó en consideración otras dimensiones del DC, lo cual incidió en los resultados de las intervenciones para el DC.

Entorno de políticas favorable

108. La FAO ha colaborado intensamente con los gobiernos para elaborar políticas en la mayoría de los ámbitos de su mandato y su contribución a la formulación y aprobación de políticas se ha valorado muy positivamente. Si bien numerosos proyectos han producido documentos útiles sobre políticas, el desarrollo de las capacidades locales para el análisis, formulación y aplicación de políticas fue menos evidente para el equipo de evaluación. En su labor de asistencia para las políticas, la FAO ha tendido a centrarse en los resultados más que en los procesos con el fin de garantizar el sentido local de identificación y el desarrollo sostenible de las capacidades.

109. El equipo de evaluación determinó que el DC no suele considerarse parte integrante de la asistencia para las políticas de la FAO. Por ejemplo, no es frecuente que los objetivos de DC figuren en los planes de asistencia para las políticas ni en el mandato de los expertos en políticas. Este problema salió a la luz en las entrevistas con el personal de la FAO en Malawi y Etiopía. No obstante, el equipo de evaluación halló ejemplos en Zanzíbar y Mozambique en los que la estrecha cooperación con las contrapartes se tradujo en la transferencia eficaz de las aptitudes de elaboración de políticas a los funcionarios locales.

Recuadro 3: influencia en los procesos políticos

El compromiso respaldado por el FNPP para integrar los conceptos de seguridad alimentaria en las políticas agrícolas nacionales constituye un ejemplo excelente de lo que la FAO puede conseguir en cuanto a DC. En Mozambique y Zanzíbar, el proyecto analizó minuciosamente el contexto, los problemas y las oportunidades. La asistencia para las políticas no dependió exclusivamente de las visitas a corto plazo de los expertos, sino que contó con las contrapartes locales, los consultores locales y el apoyo continuado de los expertos de la FAO a lo largo del tiempo. El proyecto destacó el desarrollo de las capacidades de los participantes en el proceso y midió los resultados en términos más amplios que los resultados normativos. El proyecto reconoció la importancia de crear voluntad política, tomando en consideración varios factores humanos, la necesidad de crear un sentimiento de identificación y de desarrollar las aptitudes generales del personal dedicado al DC. El proyecto estableció un clima de confianza y entabló relaciones estables gracias a un enfoque participativo dirigido a las partes interesadas clave, incluidos los responsables de la ejecución en los distritos. En la medida de lo posible, el proyecto incorporó asistencia al seguimiento. Las experiencias se han documentado en diversas publicaciones y se han divulgado en medio impreso y en formato electrónico en el sitio web de la FAO EasyPol.

110. En algunos casos, la FAO ha desempeñado una importante función de creación de entornos favorables mediante la promoción de la coordinación entre los ministerios y los departamentos gubernamentales para definir políticas y programas multidisciplinarios, diversas partes interesadas nacionales como las ONG que trabajan en un determinado sector y los gobiernos que participan en la ordenación de recursos transfronterizos.

111. El equipo de evaluación halló buenos ejemplos en este sentido, incluidos los siguientes:

- en Kenya, donde la FAO estableció grupos de trabajo que representaban una amplia variedad de partes interesadas para confeccionar las políticas de seguridad alimentaria;
- en Uganda, donde la FAO lideró el grupo nacional sobre seguridad alimentaria;
- en Ghana, donde la Organización contribuyó a establecer el Foro Nacional para la Ordenación de los Recursos Forestales, así como los comités ejecutivos de múltiples partes interesadas que representan gran variedad de intereses en las 10 regiones administrativas del país;
- en Tanzania, donde el Programa conjunto de la FAO sobre creación de riqueza, empleo y empoderamiento económico ha reforzado el diálogo sobre las agroempresas entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Industria y Comercio;
- en iniciativas de alcance regional, donde la FAO facilitó el diálogo y la formulación de políticas sobre prevención y control de ETA y sobre la ordenación del agua, como en la cuenca del Nilo y el río Kagera inferior del Lago Victoria, entre otros.

112. Sin embargo, la evaluación halló numerosos ejemplos en que la FAO dejó pasar la ocasión de desempeñar una función facilitadora y coordinadora, principalmente a causa de la falta de recursos humanos en el país y, en algunas ocasiones, a un diseño y planificación deficientes.

113. La FAO ha sido especialmente eficaz en el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos para comprender y aplicar los marcos normativos internacionales⁴⁹, como la CIPF, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), el Codex Alimentarius y convenciones internacionales de los sectores forestal y pesquero. La mayoría de los interlocutores contactados en las visitas a los países expresaron su profundo reconocimiento por la labor de la FAO en este ámbito. En concreto, mucho de ellos afirmaron que el apoyo de la FAO para su participación en foros internacionales contribuyó a crear un clima de confianza para negociar y aumentar su atención a las cuestiones internacionales que afectaban a sus países. También indicaron que la experiencia internacional y los intercambios entre regiones les ayudaron a legitimar los instrumentos internacionales y allanó el camino para la promoción y el respaldo de los gobiernos.

114. En el Recuadro 4 se ofrece un claro ejemplo de cómo las actividades diseñadas para incidir sobre el entorno favorable conllevaron que se obtuvieran buenos resultados en cuestión de DC.

⁴⁹ La mayoría de los programas relacionados con estos marcos internacionales incluyen actividades de desarrollo de las capacidades, generalmente sobre dos aspectos: i) aumento de la participación real de los miembros en los debates regionales e internacionales y en las negociaciones, así como ii) fortalecimiento de la capacidad de los países de cumplir y ejecutar dichos marcos normativos.

Recuadro 4: el potencial de DC de los marcos normativos. Ejemplo del Código de Conducta para la Pesca Responsable

“La información obtenida en el sector de la pesca indica una intensa y creciente concienciación a escala nacional sobre el valor y utilidad de la ley internacional sin fuerza obligatoria. Por otro lado, **la naturaleza internacional del proceso de elaboración de la ley sin fuerza obligatoria ha permitido a los países obtener colectivamente resultados que no habrían podido obtener de forma individual** (como la aplicación práctica de los elementos pesqueros de UNCLOS [Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar] o los compromisos del FSA [Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces]). Su experiencia en la **elaboración y utilización de la ley internacional sin fuerza obligatoria ha ayudado a que los funcionarios del sector pesquero nacional se familiaricen con una terminología y unos conceptos determinados**. En esencia, no es importante qué idioma o dialecto hablen; todos hablan “pesquero”. Por último, la ley sin fuerza obligatoria permite la elaboración de más leyes sin fuerza obligatoria. Por ejemplo, los problemas de la pesca artesanal son los mismos en todo el mundo. **Mediante los vínculos creados en la negociación y utilización del Código de Conducta para la Pesca Responsable y otros instrumentos internacionales sin fuerza obligatoria, numerosos países pueden establecer asociaciones para hallar modos de abordar este problema común.**”⁵⁰

Organizaciones

115. Si bien la mayor parte de la labor de la FAO en materia de DC no se dirigía a las organizaciones, gran parte de los buenos resultados que el equipo de evaluación detectó en los países que visitó estaban relacionados con la mejora de las capacidades de las organizaciones locales, nacionales y regionales, principalmente del sector público. Esto se consiguió mediante la reestructuración de las organizaciones, la introducción de sistemas de gestión de datos, la provisión de equipo y herramientas (por ejemplo, en laboratorios nacionales⁵¹), la capacitación y otras intervenciones.

116. Algunos de los ejemplos que han obtenido buenos resultados hallados por el equipo de evaluación son:

a) Organizaciones gubernamentales

- Ayuda a la reestructuración del Ministerio de Agricultura de Kenya y establecimiento de las unidades de políticas y agroempresas. Esta tarea se llevó a cabo en colaboración con el Instituto de Políticas, Investigación y Análisis de Kenya (KIPRA) que, por consiguiente, contribuyó a la potenciación de las capacidades locales y garantizó una mayor pertinencia y sostenibilidad.
- Introducción de nuevas técnicas e instrumentos para la recopilación y el análisis de datos estadísticos en Burkina Faso, Níger, Tanzania y Uganda, en especial como parte de la ayuda a la organización del censo nacional. En Uganda, esta mejora también se combinó con buenos resultados con la introducción del CountryStat.
- Fomento del Servicio de inspección fitosanitaria de Kenya (KEPHIS) como centro de excelencia. Actualmente, KEPHIS se ha convertido en una organización activa y autosostenible, que ofrece servicios a los sectores público y privado y a la región (véase el Recuadro 5).
- El apoyo a la Iniciativa de la Cuenca del Nilo, en la que participan los gobiernos de nueve países ribereños y numerosos donantes internacionales. El apoyo comprendía la creación de productos de información que integraran datos técnicos relativos a los recursos hídricos y a la utilización del agua con otros datos demográficos, socioeconómicos y ambientales, ensamblados mediante un sistema de información geográfica (SIG).

⁵⁰ Extraído de la Evaluación del Objetivo estratégico B1 de la FAO, pág. 24.

⁵¹ La evaluación está al corriente de numerosos ejemplos de intervenciones de DC con buenos resultados en el ámbito de la sanidad animal, como la creación de laboratorios nacionales para la prevención y control de las ETA en Sebeta (Etiopía). Encontrará información más detallada en la II evaluación en tiempo real de la labor de la FAO sobre la influenza aviar altamente patógena (IAAP).

- El respaldo y el asesoramiento a largo plazo a la Organización Pesquera para el Lago Victoria con el fin de redactar un plan regional de acción y armonizar los instrumentos de recopilación de datos.
- Ayuda duradera al Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS) en el ámbito de la seguridad alimentaria y los sistemas de información de alerta por los que la organización es hoy en día una referencia en la región.

Recuadro 5: DC de las organizaciones. El ejemplo de KEPHIS

La FAO ha prestado su apoyo a KEPHIS de manera constante y sigue manteniendo relaciones estrechas. KEPHIS se ha convertido en un centro de excelencia en la región. Con la ayuda de la FAO en la capacitación de capacitadores y en la elaboración de manuales, el Instituto cuenta actualmente con suficiente personal, mantiene vínculos sólidos con los ministerios y otras partes interesadas y trabaja para la seguridad fitosanitaria a escala nacional, regional e internacional. Con la ayuda de la FAO, hoy en día KEPHIS es capaz de gestionar los residuos de plaguicidas y establecer normas. Mediante un coordinador de la FAO, los científicos de KEPHIS han podido ofrecer asistencia y asesoramiento directos. La FAO desempeñó un papel fundamental ayudando a KEPHIS a revisar la legislación y tutelando la elaboración de la nueva legislación. El respaldo de la FAO también ha sido importante para ayudar a KEPHIS a obtener fondos para la investigación y para proporcionar orientación a escala nacional al debate sobre los organismos modificados genéticamente (OMG). La FAO proporcionó capacitación a cuatro instituciones gubernamentales que se ocupaban de la regulación de los OMG y en la supervisión de las medidas y las normativas de bioseguridad. También contribuyó a equipar un laboratorio para detectar la presencia de OMG en los productos básicos importados.

b) Organizaciones no gubernamentales y del sector privado

- Potenciación de la producción y las capacidades de gestión de las organizaciones de la cooperativa lechera de Tulaga en Kenya⁵², así como sus capacidades de gobernanza y cohesión social, mediante el fomento y utilización de un programa informático de gestión de negocios de fuente abierta para las organizaciones de productores. Esto conllevó sistemas de pago mucho más eficaces y el aumento de la producción de leche y de ingresos, así como un incremento del número de miembros.
- Fortalecimiento de las capacidades de la Red de Organizaciones de Campesinos y Productores Agrarios del África Occidental (ROPPA) de Burkina Faso, ofreciendo capacitación en diversas cuestiones relacionadas con la agricultura, respaldando el establecimiento de nuevas uniones de productores y proveedores de servicios y potenciando las relaciones entre las organizaciones de miembros y sus asociados.
- Otras pequeñas intervenciones en apoyo de las organizaciones nacionales y regionales de agricultores y las cooperativas, como en Ghana, Kenya y Uganda, así como de la Federación de Agricultores de África Oriental. La FAO contribuyó con éxito al desarrollo de las capacidades de gestión y promoción, y facilitó la asistencia de los agricultores en los foros internacionales.
- Apoyo a unas pocas unidades privadas de agroempresas, como por ejemplo, Weija Agriculture Development Ltd de Ghana y a grupos de agricultores, como Productrices de beurre de karité au Burkina Faso. La FAO intensificó sus capacidades de comercio y comercialización, incluidos los elementos de gestión de las organizaciones.

117. En general, la evaluación señaló que la FAO no está respaldando mucho a las organizaciones nacionales de producción y distribución. La FAO podría colaborar más proactivamente con estas organizaciones para aplicar los proyectos. Esto crearía efectos multiplicadores a escala de las comunidades. El equipo de evaluación visitó varias organizaciones

⁵² Informatización de cooperativas agrícolas y asociaciones incipientes de productores en Kenya (TCP/KEN/2907). Para más detalles, véase el Anexo 10 - Kenya Beneficiary Assessment and sourceforge.net/projects/coopworks.

de productores dinámicas⁵³ con vínculos sólidos entre las zonas rurales que promueven las políticas y servicios idóneos para los agricultores. Algunas parecen estar en condiciones de contribuir a la expansión de los proyectos piloto que dan buenos resultados, si bien la mayor parte de ellas sigue necesitando DC y apoyo durante el proceso de implementación para continuar desarrollando sus capacidades. Las oficinas de la FAO en los países no parecían estar bien relacionadas con las organizaciones aparte del gobierno. Poseen una capacidad limitada de participar incluso a escala gubernamental, que es el primer punto de acceso de la FAO.

Personas

118. Según se destaca en el resumen, la inmensa mayoría de los proyectos de DC de la FAO tienen como objetivo desarrollar las capacidades de las personas, principalmente funcionarios públicos, agricultores y grupos de agricultores. El equipo de evaluación consideró que la mayor parte de la capacitación técnica diseñada para transferir tecnologías y promover las buenas prácticas agrícolas era relevante y se llevó a cabo con eficacia.

119. La evaluación señaló que el planteamiento de las ECA ha sido el más eficaz para transferir tecnologías y establecer grupos. El modelo de las ECA se ha reconocido ampliamente como una buena práctica y se ha aplicado en numerosos países.

120. Cada vez más, el planteamiento de las ECA se aplica con buenos resultados en programas de rehabilitación, trabajando con jóvenes agricultores mediante escuelas de vida y campo para agricultores jóvenes, como en Malawi, Uganda, Mozambique, la escuela de Sudán y, más recientemente, con comunidades agropastoriles de las regiones semiáridas del norte de Kenya y Etiopía. En Uganda, las ECA también se enfrentaron a un brote de una enfermedad de las plantas (véase el Recuadro 6), reaccionando con rapidez y eficacia a un problema contingente.

Recuadro 6: el DC como respuesta a las emergencias

El mal de Panamá se originó en la década de 1990 como una enfermedad devastadora que afectó a los alimentos básicos de muchos ugandeses y para la que no había una solución inmediata. Un equipo entregado de especialistas nacionales de la Organización Nacional de Investigación Agrícola (NARO), en colaboración con la FAO y científicos de todo el mundo, elaboraron un programa de control práctico y eficaz. El problema surgió a la hora de formar a los agentes de extensión y a los agricultores en esta nueva tecnología. La FAO y los científicos del NARO utilizaron las ECA para divulgar la información y para promover la adopción de nuevos métodos de control. En la actualidad, el mal de Panamá es un problema que ha quedado reducido a unas dimensiones manejables y los nuevos métodos de control se comprenden, se adoptan y se practican ampliamente. Este ejemplo demuestra el éxito del DC y las asociaciones.

121. Las partes interesadas reconocieron unánimemente el valor de las iniciativas de la FAO en materia de agricultura de conservación mediante las ECA en Kenya, Tanzania y Zimbabwe. Un proyecto en Burkina Faso, que comprendía prácticas innovadoras como el uso de setos vivos y la preparación de ensilaje con leguminosas autóctonas, generó ingresos adicionales. En la actualidad, 12 cámaras regionales de agricultura y miembros de la Confédération paysanne du Faso están extendiendo el proyecto junto con otros asociados nacionales e internacionales, entre ellos los institutos de investigación como el Centro Mundial de Agrosilvicultura (ICRAF), el Consejo del África occidental y central para la investigación y el desarrollo agrícolas, la Alianza por una revolución verde en África (AGRA) y el Foro de investigación agrícola en África (FARA), entre otros.

⁵³ Por ejemplo, la Asociación de ganadores del premio a los agricultores y pescadores de Ghana, la Federación Nacional de Agricultores de Uganda, la Federación Nacional de Productores Agrícolas de Kenya y la Federación de Asociaciones de Exportadores de Ghana.

122. Los evaluadores tomaron nota de las diferentes iniciativas centradas en el agrotratamiento y la comercialización cuyo objetivo consistía en relacionar a los agricultores y productores con los mercados contemplando la cadena de valor en su totalidad. Entre las destacadas en los estudios de casos figuran:

- el proyecto de desarrollo sobre sericultura y procesamiento de la seda de Ghana⁵⁴ que dotó de nuevas aptitudes y métodos a los pequeños agricultores para la producción de capullos y a las industrias sederas para la producción de seda en bruto, hilaza de seda y tejidos de seda. El proyecto también estableció vínculos comerciales con los mercados de la seda locales y extranjeros;
- los proyectos regionales sobre comercio justo y de productos orgánicos en Ghana y Burkina Faso,⁵⁵ que capacitaron a pequeños productores en la recolección e inspección para verificar la agricultura orgánica y el comercio justo, además de facilitar la asociación entre grupos de agricultores e importadores;
- el proyecto piloto Red de conocimientos rurales para África oriental⁵⁶, que estableció compañías de acceso a los mercados y creó redes y plataformas de aprendizaje con ellas.

123. A pesar de estos resultados esperanzadores, la evaluación reveló que no se disponía de la atención y recursos necesarios para el procesamiento y la distribución. La mayoría de los documentos sobre políticas nacionales y los interlocutores ponían de relieve la importancia de que la FAO tomara en consideración todos los aspectos de la cadena de valor en su totalidad.⁵⁷ Según el experto técnico de la SFE, existía una fuerte demanda de ayuda en toda África.

124. Los evaluadores entrevistaron a un gran número de personas, incluidos desplazados internos, preocupadas principalmente por la seguridad alimentaria y la nutrición, y que expresaron su aprecio por los esfuerzos de la FAO por poner en contacto los agricultores con los mercados. El equipo de evaluación mencionó los casos de venta de boniato al sur del Sudán y de animales jóvenes en Uganda como ejemplos de historias afortunadas.

125. Las evaluaciones de los beneficiarios muestran con claridad que los agricultores consideran que la adquisición o ampliación del negocio, la gestión o las aptitudes generales relacionadas han cambiado sus vidas a mejor. Las evaluaciones infravaloran la importancia de atributos como la responsabilidad, las dotes de negociación, el trabajo en equipo y la confianza, para la eficacia.

126. Si bien muchos de los proyectos de la FAO sobre DC han potenciado las capacidades de las personas, la evaluación señaló que la mayoría de los logros eran de pequeña magnitud y a menudo carecían de la masa crítica necesaria para producir un cambio significativo. La mayor parte de las iniciativas de la FAO sobre DC se han dirigido a las personas y no se han aplicado a mayor escala. Cuando la FAO ha reforzado las instituciones locales, ha facilitado su acceso a los recursos y ha replicado ampliamente esta experiencia, tal como ha hecho con diversos proyectos orientados a los desplazados internos en Uganda, a menudo ha sido más eficaz y ha tenido un efecto más sostenible. No obstante, este no ha sido el patrón de la mayoría de las intervenciones de la FAO para el DC. Incluso con las ECA, una de las intervenciones de campo de la FAO para el DC de mayor eficacia, el equipo de evaluación halló indicios de que algunos grupos y redes de agricultores se disolvieron al término del proyecto.

⁵⁴ TCP/GHA/2902.

⁵⁵ Incremento de los ingresos de los pequeños agricultores por medio de la exportación de productos tropicales orgánicos y de comercio justo (GCP/RAF/404/GER).

⁵⁶ GCP/RAF/401/IFA.

⁵⁷ Véase el Anexo 10, Informes de los países.

L. Efectos

Conclusiones generales

127. La comunidad de profesionales del desarrollo generalmente reconoce que resulta difícil evaluar el efecto de los programas, en especial si se centran en el DC. El efecto no puede evaluarse hasta mucho tiempo después de la finalización del programa y la atribución plantea enormes problemas puesto que suelen haber muchos factores que afectan a las repercusiones más allá del propio programa. Además, los estudios recientes de medición del DC infravaloran las dificultades asociadas con la atribución de los efectos a determinadas intervenciones y sugieren que los organismos promotores del desarrollo se centran en los procesos e incluyen medidas de participación y resultados⁵⁸. Lo que debe tomarse en consideración es el grado en que las capacidades individuales, de las organizaciones y de la sociedad han tenido que reforzarse de forma más eficaz para conseguir la sostenibilidad de los medios de vida y mejorar la seguridad alimentaria. En el mundo en desarrollo, tales capacidades comprenden la capacidad de participar en debates, promover recursos y asociarse con los organismos promotores del desarrollo en vez de ser sus clientes.

128. Muchos de los informes de evaluación incluidos en la metasíntesis destacaron la dificultad para evaluar el efecto. La mayoría de los proyectos carecían de evaluaciones de las necesidades de capacidades y pocas de ellas contaban con información inicial adecuada o indicadores de referencia para evaluar los resultados. En los casos en que se evaluó el efecto, se observó que, por lo general, se relacionaba positivamente con las buenas prácticas, como la integración del DC en la fase de planificación, la creación de medidas para garantizar la sostenibilidad y el establecimiento de asociaciones fructíferas.

129. Durante las visitas sobre el terreno, los miembros del equipo de evaluación mencionaron algunos ejemplos de actividades de DC dirigidas a las personas con efectos positivos, entre ellas los proyectos de las ECA, las iniciativas sobre agricultura de conservación, las redes de información rural que ponen en contacto a los agricultores con los mercados y un proyecto centrado en la informatización de una cooperativa lechera en Kenya.

130. Los estudios de casos confirman una de las conclusiones de la evaluación del Programa de medios de subsistencia pesqueros sostenibles⁵⁹, esto es, que el efecto más visible de las actividades de DC ha sido el aumento de la producción y los ingresos para los beneficiarios primarios. Por ejemplo, la creación de las ECA en el Programme sous-régional de formation participative en gestion intégrée de la production et des déprédateurs (GIPD)⁶⁰ de Burkina Faso aumentó la producción agrícola del 20 % al 200 %.⁶¹ De forma similar, en Ghana, la introducción de técnicas para proteger los cultivos y reducir el daño causado por los elefantes contribuyó al crecimiento de la producción agrícola hasta el 70 %, además de generar nuevos ingresos procedentes de la comercialización del ají, que se utilizó para mantener alejados a los animales⁶².

⁵⁸ Morgan, P. (2006). The Concept of Capacity – Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

⁵⁹ “Existen indicios de que las intervenciones del Programa han tenido un efecto en las comunidades locales a las que iba destinado (por ejemplo, organizaciones locales) y en muchos de los individuos que las forman. Puede decirse que este es el ámbito en que el Programa ha tenido el efecto más visibles sobre los beneficiarios primarios.”

⁶⁰ GCP/RAF/009/NET.

⁶¹ Datos de la evaluación de los beneficiarios (véase el Anexo 10).

⁶² Aseguramiento de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de los agricultores alrededor del área de conservación de Kakum (TCP/GHA/2905).

Recuadro 7: efectos del DC de la FAO. Ejemplo de un proyecto en Uganda

Nunca creí que pudiera utilizar el pequeño espacio de que dispongo en casa para cultivar vegetales. Con la formación que recibí de CESVI/FAO, las deyecciones de mis pollos y los excrementos de mis cabras y vacas ya no se volverán a desperdiciar puesto que son el alimento de los vegetales que cultivaré en mi microjardín. Ahora apenas iré al mercado a comprar cebollas, tomates, calabazas y berenjenas porque me he dado cuenta de que puedo tener un pequeño jardín y mantenerlo húmedo aunque no llueva porque podré regarlo.

Aldo, 60 años, agricultor ugandés, beneficiario del
Apoyo a los medios de vida para los pastores y agropastores de
la región de Karamoja

131. Los informes de la Asamblea general de proyectos comarcales de África occidental destacan el efecto positivo del apoyo al DC:

*Cada proyecto, tal como se ha planificado, ha contribuido a reforzar las organizaciones de agricultores y las ONG, ha facilitado el diálogo entre ellas, ha construido sus estructuras, redefinido su visión y les ha permitido defender sus propios intereses y funcionar con eficacia dentro del contexto socioeconómico*⁶³.

132. A pesar del buen rendimiento general, algunas ECA han tenido menos efectos de los esperados debido a la falta de vínculos con los sistemas locales de apoyo, de redes y de seguimiento. Las evaluaciones de los beneficiarios se hicieron eco de estos resultados y señalaron la necesidad de primar la expansión, el refuerzo de los vínculos y la mejora de la comprensión de los contextos de los países por parte de los responsables del diseño y la ejecución de los proyectos de las ECA⁶⁴.

133. En el ámbito del refuerzo de las organizaciones, existen diversos ejemplos en los que la FAO ha contribuido a la sostenibilidad de los centros de excelencia nacionales, como KEPHIS en Kenya y el laboratorio veterinario de Sebeta (Etiopía). La Organización Pesquera para el Lago Victoria es un ejemplo de la contribución de la FAO a la formación de una organización regional sostenible.

134. El historial de la FAO con respecto a la elaboración de políticas también es desigual. Si bien la ayuda de la FAO ha permitido que los países adoptaran nuevas políticas agrícolas o adaptaran las antiguas, el equipo de evaluación halló escasos indicios de la aplicación de las mismas. Son excepciones destacables la labor de la FAO en relación con el Codex Alimentarius, la CIPF y algunos acuerdos internacionales de los sectores forestal y pesquero. Allí donde el equipo halló indicios de los efectos, también encontró capacitación recurrente, plazos holgados, evaluaciones apropiadas de las necesidades y un gran compromiso de seguimiento.

M. Sostenibilidad y seguimiento de las actividades para el DC

Conclusiones generales

135. La sostenibilidad comienza con procesos adecuados de diseño y ejecución que reflejan muchas de las prácticas eficaces antes mencionadas. El equipo de evaluación señaló que, generalmente, los proyectos de la FAO en África otorgaban poca importancia a la sostenibilidad. Como ejemplos de ello, cabe citar la ausencia de una visión más allá de la finalización del proyecto en el diseño de las intervenciones para el DC, una tendencia a aplicar iniciativas a corto plazo, proyectos orientados a los resultados y una falta de motivación por garantizar la

⁶³ Evaluation tripartite de l'axe thématique « Approche participative et gestion de terroirs » du Programme de coopération FAO-Belgique pour la période 2004-2007, pág. 37.

⁶⁴ Extraído del Informe nacional de Malawi, que según el equipo de evaluación, es el más fidedigno de la región.

sostenibilidad por parte del personal de la FAO, los consultores y los asociados encargados de la ejecución. La metaevaluación mostró que la sostenibilidad ocupó una posición poco importante (véase la Figura 3) y sigue siendo uno de los problemas más graves de las intervenciones para el DC de la FAO.

136. Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los proyectos raras veces tienen un enfoque a largo plazo, con poca frecuencia abordan las tres dimensiones del DC y raramente consideran que el DC es un proceso iterativo que requiere ajustes constantes y seguimiento. Las intervenciones más provechosas y sostenibles son las que prestaban apoyo interdisciplinario a las tres dimensiones del DC a lo largo del tiempo, vínculos continuados con expertos de la FAO y acceso a estos, así como actividades llevadas a cabo por instituciones locales o nacionales.

Más tiempo, más seguimiento y participación continuada

137. El DC es un proceso y en pocas ocasiones puede conseguirse en el período de tiempo establecido por un único proyecto. Los países examinados en los estudios de casos y numerosas evaluaciones, entre ellas las estadísticas de la FAO, ponen de manifiesto la importancia de un planteamiento a largo plazo para el DC con participación continuada. La sostenibilidad a largo plazo de los proyectos sobre la creación de capacidades se halla en peligro debido al seguimiento limitado. Dados los períodos más prolongados de gestación relacionados con las iniciativas para el DC, como un censo agrícola, los breves plazos de los proyectos del PCT limitan la sostenibilidad. La autoevaluación también señaló que la duración del proyecto afectaba a la sostenibilidad y que los resultados de los proyectos siguen siendo un importante problema en muchos países⁶⁵.

Recuadro 8: perspectivas de los beneficiarios sobre la sostenibilidad

Los proyectos de este tipo son como un matrimonio. De recién casados, a veces no conoces suficientemente bien a tu pareja. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo, se tiende a comprender mejor a la otra persona. De manera similar, en este proyecto, hasta que piensas que estás entendiendo las cosas, dices “vamos haciendo”. ¡De este modo, nos sentimos inseguros y desorientados!

Agricultor de Malawi⁶⁶

Hay muchas posibilidades de que la mitad de nuestros agricultores vuelvan a las viejas costumbres... Se necesitan tres campañas agrícolas y los proyectos requieren un tiempo para la introducción, la ejecución, la retirada y la finalización.

Agricultor de Tanzania⁶⁷

138. La metaevaluación mostró que generalmente la capacitación carecía del seguimiento y el tutelaje adecuados para garantizar que los conocimientos y aptitudes recién adquiridos se aplicaran a la labor y quedaran reflejados en un aumento del rendimiento de las personas y las organizaciones. La metaevaluación mostró que la participación y el seguimiento continuados suelen ser de vital importancia para abordar los problemas institucionales, incluidos los relacionados con el mandato, los incentivos, las normas, el reglamento y la tenencia, y para conseguir resultados sostenibles. La evaluación a medio plazo de un programa de desarrollo de las capacidades institucionales de Sudán confirma estos resultados:

⁶⁵ Autoevaluación de las actividades de la FAO en los servicios de apoyo técnico a los Estados Miembros y el Programa de campo (entidad programática 222S1) y la Iniciativa FAO/Banco Mundial/Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para las estadísticas agrícolas en África (entidad programática 222A2), 2006, pág. 13.

⁶⁶ Informe de la evaluación de los beneficiarios – Malawi – Proyecto Small-scale Industry Development Enhancing Food Security and Developing Sustainable Rural Livelihoods (GCPS/MLW/030/NOR) - Farmer, Chilembwe Section, Mpilisi EPA.

⁶⁷ Informe de la evaluación de los beneficiarios – Tanzania: A Joint UN Response for Northwestern (UNTS/URT/002/HSF) Tanzania - Farmer Field and Life School Beneficiary.

...La capacitación de las personas debería estar vinculada a resultados y expectativas de rendimiento concretos en sus ministerios respectivos, debería prestarse atención al apoyo al seguimiento y el tutelaje, y es necesario supervisar minuciosamente los resultados de la inversión en capacitación... Se ha beneficiado el personal, pero se requiere más seguimiento para abordar los problemas de las instituciones y las organizaciones y para ofrecer apoyo continuado en el trabajo, de modo que los capacitadores puedan aplicar sus aptitudes”⁶⁸.

139. La mayoría de las actividades de la FAO para el DC se ejecutan mediante proyectos. La Organización no tiene capacidad suficiente para trabajar más allá del plazo establecido por el proyecto. Donde se hallaron indicios de seguimiento posterior al proyecto, la evaluación encontró que esto se debía con frecuencia al compromiso personal de los empleados de la FAO que a menudo tenían que utilizar recursos de otros proyectos. No obstante, existen algunos ejemplos en los que la FAO había participado con constancia, en todas las dimensiones, mediante una serie de proyectos a lo largo de muchos años para potenciar las organizaciones nacionales y regionales, como la Organización Pesquera para el Lago Victoria, la Oficina de Estadística de Tanzania y el KEPHIS. Cuando esto ocurrió, la evaluación señaló que, con frecuencia, el rendimiento de las organizaciones mejoró considerablemente, aumentó la confianza y, en algunas ocasiones, la capacidad de prestar servicios a otros países africanos.

Institucionalización de los resultados y los procesos

140. El equipo de evaluación halló indicios de sostenibilidad cuando los proyectos contaban con estrategias de retirada, favorecían que el control quedara en manos de las partes interesadas en un primer momento y estimulaban el compromiso de las instituciones. El desarrollo de las aptitudes de las personas o de grupos no producirá necesariamente resultados sostenibles a menos que sean organizaciones que permitan el cambio y adaptación continuados, e incentiven el uso de dichas aptitudes. Muchas de las intervenciones para el DC que han obtenido mejores resultados estaban vinculadas con instituciones locales o nacionales que ofrecían apoyo continuado y el ímpetu para el cambio continuo. A continuación se señalan algunos ejemplos dignos de mención de asociaciones entre instituciones gubernamentales, OSC y el sector privado:

- el proyecto de la cooperativa lechera de Tulaga en Kenya⁶⁹ utilizó un programa informático y contó con la participación de una compañía de telefonía para mejorar sus servicios bancarios. Las compañías siguieron ofreciendo su apoyo tras la finalización del proyecto;
- la Unidad de Gestión de Playas del Lago Victoria ha estado estrechamente relacionada con la Organización Pesquera para el Lago Victoria (LVFO), ofreciéndole apoyo continuado, aunque la organización necesita promover otros recursos para proporcionar servicios de asistencia.

141. La evaluación señaló que la mayoría de estas asociaciones eran un primer paso eficaz, pero que pocas de ellas habían sido suficientemente institucionalizadas. Por lo general, la FAO necesita garantizar que los resultados y procesos del DC se lleven a cabo en instituciones capaces de trabajar a mayor escala y ofrecer respaldo.

Desarrollo de las capacidades en los ámbitos descentralizado y local

142. La creciente tendencia a la descentralización de la ejecución subraya la urgencia de colmar los vacíos críticos de capacidades a escala local. El equipo de evaluación encontró una falta considerable de capacidades locales y vínculos institucionales débiles a escala local en los países visitados. Si bien numerosos proyectos sobre el terreno contribuyeron a formar grupos de

⁶⁸ Programa de capacitación institucional de Sudán: Información sobre la seguridad alimentaria para la acción (SISFIA) – OSRO/SUD/620/MUL/EC – Evaluación a medio plazo del programa SISFIA – Junio de 2009, pág. 14.

⁶⁹ Informatización de las cooperativas agrícolas y las asociaciones incipientes de productores en Kenya (TCP/KEN/2907), pero hubo problemas debido al escaso seguimiento por parte del Ministerio de Cooperativas, lo que limitó las posibilidades de ampliar la escala del proyecto.

agricultores, muchos de estos grupos quedan desamparados sin los programas que fortalecen las autoridades gubernamentales locales encargadas de prestarles servicios. El equipo de evaluación recibió numerosas peticiones para que el DC reforzara las instituciones locales, en especial en relación con los sistemas de gestión y el desarrollo de las aptitudes generales. Tales peticiones insistían principalmente con respecto a las complejas iniciativas locales como las asociaciones entre los sectores público y privado.

143. El desarrollo de las capacidades a escala local para la gestión de la información y la creación e implementación de políticas resulta esencial para la sostenibilidad de las intervenciones de la FAO a escala nacional. Si la información disponible a escala local es escasa y la capacidad de ejecutar las políticas, insuficiente, es poco probable que las mejores iniciativas a escala nacional sean sostenibles. La evaluación señaló la existencia de pocos indicios del efecto de “goteo” en los distritos como resultado de la información de la FAO y las iniciativas políticas a niveles más elevados. La labor de la FAO en las políticas sobre seguridad alimentaria de Mozambique y Zanzíbar constituyó una excepción notable.

Fomentar las redes

144. Los evaluadores señalan que muchos de los proyectos más sostenibles analizados eran los que mantenían el contacto continuo con redes para el desarrollo profesional y la actualización constantes. Si bien algunos proyectos sobre el terreno han contribuido a duplicar los grupos de agricultores, diversificar cultivos e intensificar la comercialización, estos beneficios solían ser limitados a menos que los grupos tuvieran acceso constante a los servicios y al apoyo. La FAO ha proporcionado escaso apoyo al fortalecimiento de las actividades en defensa de los intereses por los servicios de los agricultores y ha ofrecido pocos incentivos para garantizar la sostenibilidad.

145. Por el contrario, los esfuerzos de la FAO por favorecer la participación de los africanos en los foros, seminarios y otros intercambios regionales e internacionales para mejorar su comprensión y crear un clima de confianza, han sido importantes para mantener las capacidades. Numerosos beneficiarios infravaloraron los beneficios duraderos de las oportunidades ofrecidas por la FAO para ampliar su confianza, mejorar sus dotes de comunicación y negociación e intercambiar ideas. Tal experiencia favoreció que algunas personas influyeran en el entorno favorable informal. Esto fue evidente, por ejemplo, en la Iniciativa de la Cuenca del Río Nilo y en las intervenciones de protección fitosanitaria en todos los países examinados en los estudios de casos antes mencionados.

Facilitar el compromiso de los gobiernos

146. Con frecuencia, la sostenibilidad de los proyectos depende del compromiso del gobierno receptor para realizar el seguimiento y proporcionar recursos suficientes. Las visitas del equipo de evaluación a los países destacaron la necesidad de aumentar las capacidades de los funcionarios públicos para defender los recursos necesarios con vistas a ampliar el alcance del proyecto y continuarlo hasta su finalización.

147. No obstante, el equipo de evaluación señaló que las intervenciones de la FAO en África no dedican suficiente atención y recursos para la creación de la voluntad política necesaria para provocar y mantener el cambio. Se requiere más participación activa de los representantes de la FAO con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para crear el entorno favorable necesario, que comprende motivación, incentivos y voluntad para expandir las capacidades sostenibles una vez desarrolladas.

N. Cuestiones de género

148. Es necesario realizar grandes esfuerzos para incorporar de manera eficaz la igualdad entre hombres y mujeres en los proyectos agrícolas, tratar las muchas causas subyacentes de la pobreza y la inseguridad alimentaria relacionadas con el género y velar por que el análisis basado en el género esté presente de manera notable en la adopción de decisiones sobre las políticas. En los

últimos años, la FAO ha tomado medidas en su Sede para otorgar mayor importancia al género en sus estrategias institucionales. Por ejemplo, en el Plan de Acción sobre Género y Desarrollo para los períodos 2002-07 y 2008-2013 se reconoció la importancia de promover la igualdad entre hombres y mujeres. La inclusión de un objetivo específico⁷⁰ sobre este tema entre los 11 objetivos estratégicos de la FAO podría allanar el camino para la incorporación de las cuestiones de género. Recientemente, la División de Género, Equidad y Empleo Rural (ESW) ha elaborado una guía para incorporar las cuestiones de género en el nuevo Marco estratégico de la FAO⁷¹; África es un objetivo prioritario para las intervenciones de la ESW centradas en este tipo de cuestiones, ya que comprende 37 de los 50 países principales en los que se centra la División. Asimismo, esta apoyó, a través de Oficina Regional de la FAO para África (RAF), a los ministerios de agricultura de determinados países africanos en la preparación de documentos, específicos para el sector, sobre políticas y planificación estratégicas relacionadas con el género y el desarrollo *agrícola* en respuesta a la Conferencia sobre la Mujer que tuvo lugar en Beijing en 1995.

Conclusiones generales

149. La labor sobre el DC en relación con las cuestiones de género que la FAO lleva a cabo en África se desarrolla principalmente a través de: i) proyectos de campo que tratan las cuestiones relacionadas con el género, ii) el apoyo a los institutos nacionales de estadística en la recopilación y el análisis de estadísticas desglosadas por sexos, iii) la integración de las cuestiones de género en las políticas de ordenación de la tierra y el agua en los países de habla portuguesa, y iv) la difusión y la formación sobre DC basadas en instrumentos de análisis de género creadas por el Programa de análisis socioeconómico y de género (ASEG). Además, el proyecto sobre Género, biodiversidad y sistemas locales de conocimientos para la seguridad alimentaria (LinKS) y el Proyecto Dimitra han trabajado en la dimensión individual y en la correspondiente a las políticas y el entorno favorable para reforzar las capacidades de los funcionarios gubernamentales y las poblaciones rurales en cuestiones relacionadas con el género. En África (y Asia) también se organizaron actividades para la creación de capacidad en el marco del Proyecto sobre análisis de las cuestiones de género en la ordenación del agua de los agricultores, que respalda el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA).

150. La mayoría del personal entrevistado por los miembros del equipo de evaluación parecía ser consciente de la necesidad de considerar las cuestiones de género en su trabajo. Algunas iniciativas sobre el terreno, como muchos de los proyectos de las ECA, han intentado asegurar la presencia de las cuestiones de género en los proyectos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los proyectos de DC en África apoyan en teoría estas cuestiones, pero no entienden completamente las dimensiones de género de las intervenciones⁷². Las consideraciones relacionadas con el género no obtuvieron una puntuación satisfactoria en muchas de las evaluaciones analizadas como parte de la metasíntesis. Las evaluaciones de los beneficiarios y las entrevistas que llevó a cabo el equipo de evaluación sobre el terreno confirmaron un conocimiento superficial de la igualdad entre hombres y mujeres y la importancia de su función en relación con el adecuado desarrollo de África. Un indicador de esta falta de conocimiento era que muchas de las personas entrevistadas sobre el terreno creían que habían cumplido las expectativas de la FAO con respecto a las cuestiones de género al asegurarse de que el número de mujeres que participaban en las actividades de los proyectos fuera el mismo, o casi, que el de hombres. Generalmente, los responsables de las intervenciones para el DC, incluidas aquellas llevadas a cabo mediante una labor normativa, consideraban las cuestiones de género como un conjunto de actividades independientes y no como un asunto transversal. Solo ocho de los más de treinta

⁷⁰ Equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales.

⁷¹ Equidad entre géneros en la agricultura y el desarrollo rural, FAO, 2009.

⁷² Por ejemplo, se convoca a las mujeres a las reuniones cuando tienen otras responsabilidades, como cuando se planearon actividades de capacitación para mujeres participantes en un proyecto de pesca en el Lago Victoria. Las actividades coincidían con la época en la que las mujeres ayudaban a los hombres a salir en los barcos, por lo que muy pocas participaron.

productos normativos examinados contenían referencias a las dimensiones de género de la materia en cuestión (véase la Sección VIII de este informe). Como se observaba en la evaluación de la *Approche participative et gestion de terroirs*⁷³, la falta de atención a la igualdad entre hombres y mujeres tiene graves consecuencias que pueden conllevar lagunas metodológicas y operacionales en todas las actividades.

151. Los asociados y el personal de la FAO reconocen que esta no posee en exclusiva conocimientos especializados sobre las cuestiones de género en sí mismas, pero tiene una ventaja comparativa en la incorporación de estas cuestiones a la agricultura, entre otras cosas mediante el establecimiento de vínculos entre los ministerios de agricultura y otras partes interesadas fundamentales que se ocupan de este tema. Las cuestiones de género representan un área que requiere la atención urgente de la FAO. Cuando no posea experiencia suficiente, existe la posibilidad de asociarse con entidades externas como se hizo en Uganda (véase la siguiente sección, relativa a las asociaciones). La FAO debería esforzarse aún más para concienciar a su propio personal sobre el significado y la importancia de la igualdad entre hombres y mujeres y para integrarla de manera práctica en las iniciativas de DC. En el marco de la iniciativa Una ONU, la FAO también debe comunicar cuál es su valor añadido en cuanto a la integración de las cuestiones de género en el sector agrícola y en las iniciativas de seguridad alimentaria. Los resultados y recomendaciones procedentes de la próxima auditoría de género que se llevará a cabo con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) contribuirán probablemente a la formulación de una estrategia sobre DC institucional a fin de incorporar las cuestiones de género a las actividades de la FAO.

152. Para institucionalizar la incorporación de las cuestiones de género y mejorar los resultados a ese respecto en la Organización, la FAO ha nombrado un coordinador de las cuestiones de género en cada división de la Sede y ha llevado a cabo, en paralelo, actividades relativas al DC para los representantes de la FAO en África y los representantes adjuntos en África occidental, así como para los coordinadores de emergencia y los directores de proyectos en Kenya, Somalia y el Sudán. En determinados países del África austral se organizaron también, junto con la División de Operaciones de Emergencia y Rehabilitación (TCE), talleres de DC sobre la incorporación de las cuestiones de género a los programas de emergencia y rehabilitación. Pero con un solo funcionario de la RAF dedicado a esta cuestión⁷⁴, la capacidad sobre el terreno de la Organización se ve gravemente limitada. Sin duda se necesitan mayores recursos, más asociaciones y más capacitación (para el personal de la Sede y sobre el terreno) en la incorporación de estas cuestiones si se quiere lograr el objetivo de la FAO relacionado con el género. En la EEI también se señaló esta cuestión.

O. Asociaciones

153. La experiencia de la FAO es necesaria para fomentar la capacidad en gran variedad de ámbitos y en todas las dimensiones relativas al DC. Como se señala claramente en el proyecto de estrategia institucional sobre DC de la FAO, es importante que la Organización participe en mayor grado en asociaciones para cubrir de manera adecuada la amplia variedad de trabajos relacionados con el DC y, al mismo tiempo, centrar su atención en las áreas en las que tiene una ventaja comparativa.

⁷³ Evaluation de l'Axe thématique "Approche participative et gestion des terroirs" du Programme de coopération FAO-Belgique pour la période 2004-07.

⁷⁴ En Malawi y Uganda, la FAO contrató a dos consultores para trabajar en proyectos sobre cuestiones de género. Aunque se ha apreciado considerablemente esta iniciativa, también ha suscitado preocupaciones sobre la sostenibilidad.

154. Para los fines de esta evaluación, el concepto “asociación” hace referencia a “la cooperación y colaboración entre dependencias de la FAO y entidades externas en el marco de una acción conjunta o coordinada con una finalidad común”⁷⁵. Las relaciones contractuales para tareas de ejecución no se consideran asociaciones, ya que no comprenden la distribución significativa de recursos. La evaluación se centró en las asociaciones de la FAO para el DC a nivel regional y nacional. Sin embargo, en ella no se abordan cuestiones generales referentes a las asociaciones de la FAO con otras instituciones.

Conclusiones generales

155. El establecimiento de asociaciones en la FAO se debe con más frecuencia a relaciones individuales que institucionales, a excepción de las establecidas con los países participantes en la iniciativa Unidos en la acción, en las que la FAO está obligada formalmente a participar.

156. Según los informes obtenidos por el equipo de evaluación sobre el terreno, es posible que en los casos en que la FAO participa en asociaciones no esté aprovechando plenamente sus beneficios, lo que a veces se percibe como un incumplimiento de su función como miembro de la asociación. A menudo, se ha reprochado a la Organización la lentitud de sus procesos de adopción de decisiones, así como sus complejos e inapropiados mecanismos financieros y contractuales. En unos pocos casos, el equipo de evaluación recibió quejas de que la FAO no siempre reconoce las capacidades de sus asociados ni los hace partícipes de sus procesos de planificación y toma de decisiones.

157. La Organización necesita asociaciones para cumplir sus obligaciones en virtud de la Declaración de París relativas al desarrollo de una capacidad endógena, para cumplir los requisitos establecidos en relación con las reformas previstas en la iniciativa Una ONU y para contar con recursos adicionales.

158. A continuación, se proporciona un análisis de los tipos de asociaciones en las que participa habitualmente la FAO para llevar a cabo su labor de DC en África.

Organizaciones intergubernamentales africanas

159. La FAO ha colaborado ampliamente con organizaciones regionales y subregionales de integración económica y política de África, aunque su colaboración ha consistido más en proporcionar apoyo financiero, técnico y sobre políticas que en actuar como asociada. A continuación se citan algunos ejemplos:

- apoyo (servicios de asesoramiento) a la Secretaría de la NEPAD y estrecha colaboración en la elaboración del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP);
- refuerzo institucional de la COMIFAC y asistencia al Comité Regional de Pesca para el Golfo de Guinea (COREP) en la preparación de su plan estratégico y su programa de acción;
- apoyo a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) en el establecimiento de un mecanismo de seguimiento y evaluación de la seguridad alimentaria;
- asistencia a la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) en la elaboración de políticas y en la creación de un sistema de gestión de datos relativo a las semillas.

160. En cada uno de los ejemplos anteriores, el apoyo de la FAO se ha dirigido principalmente a la consecución de realizaciones más que a la participación en procesos destinados a mejorar la capacidad y la colaboración institucionales.

⁷⁵ Evaluación temática de las asociaciones y alianzas de la FAO, Servicio de Evaluación (PBEE) de la FAO, 2006, pág. 7.

161. El equipo de evaluación observó relaciones con un carácter más colaborativo y duradero a la hora de tratar cuestiones técnicas con organizaciones regionales como el CILSS y AFRISTAT. La FAO también ha proporcionado apoyo relativo al DC en materia de nutrición, uso seguro de plaguicidas y sistemas de alerta y de información sobre seguridad alimentaria. En virtud de un programa patrocinado por la Comisión Europea (CE), la FAO está colaborando con el CILSS para elaborar marcos regionales de seguridad alimentaria y emprender misiones de evaluación conjuntas.

162. La FAO también ha contribuido a establecer y reforzar los acuerdos institucionales regionales para tratar cuestiones relativas a la ordenación de recursos transfronterizos. El apoyo de la FAO a la Iniciativa de la Cuenca del Nilo es un buen ejemplo⁷⁶. Este acuerdo de colaboración ha permitido realizar análisis de gran calidad y accesibilidad que ahora sirven de base para la elaboración de políticas y programas regionales. También ha contribuido a mejorar las aptitudes que se están utilizando para desarrollar una política hídrica nacional innovadora y cuidadosamente formulada.

163. Muchas de estas organizaciones regionales, incluidas aquellas cuyos mandatos se superponen, como la CEDEAO y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), requieren un apoyo técnico, financiero y de facilitación permanente por parte de la FAO. A pesar de las dificultades inherentes a la colaboración con organizaciones regionales, existen posibilidades de establecer asociaciones más auténticas que exploten plenamente el poder de convocatoria y los mandatos políticos de estas organizaciones.

Organismos de las Naciones Unidas

164. En los países visitados, los miembros del equipo de evaluación encontraron pocos ejemplos de asociaciones concretas entre la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas, excepto en Tanzania y, en menor medida, en Malawi y Uganda. En Malawi observaron que, a pesar de la limitada capacidad de participación de la FAO en este país, existían posibilidades considerables para participar en un mayor número de asociaciones en el marco de la iniciativa Unidos en la acción de las Naciones Unidas. La evaluación confirmó que en la mayoría de los países la FAO tiene capacidad limitada para estar adecuadamente representada en los numerosos comités de coordinación.

165. Los esfuerzos de cooperación de la FAO en Tanzania comenzaron en 2005, cuando se inició el proyecto sobre Fortalecimiento de la seguridad humana a través del desarrollo humano sostenible en Tanzania noroccidental. La FAO, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) han trabajado conjuntamente desde entonces en la seguridad alimentaria de los hogares, en cuestiones relacionadas con los medios de subsistencia y la pobreza de los pequeños agricultores en las aldeas de refugiados y en programas y actividades de capacitación organizados por las ECA con el objetivo de mejorar los métodos agrícolas y las aptitudes empresariales.

166. En el marco de la iniciativa Unidos en la acción de las Naciones Unidas, en la que Tanzania fue uno de los ocho países piloto⁷⁷, la colaboración alcanzó una nueva e importante fase en 2007 y 2008. Actualmente, la FAO participa, en distinta medida, en seis programas conjuntos, todos ellos relacionados con el DC. Cabe destacar especialmente el primer programa conjunto, sobre Creación de riqueza, empleo y empoderamiento económico. A pesar de cierto retraso inicial, los asociados de las Naciones Unidas participantes, fundamentalmente la ONUDI y la

⁷⁶ La Secretaría de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo está hospedada en Entebbe (Uganda) y presta servicios a nueve países ribereños, a saber: Egipto, Etiopía, Kenya, la República del Congo, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sudán, Tanzania y Uganda. La Secretaría se estableció a fin de proporcionar la capacidad analítica necesaria para el desarrollo, la asignación, la ordenación y la protección de los recursos acuáticos del Nilo. En el informe "Uganda Country Report", en el Anexo 10, pueden encontrarse más detalles

⁷⁷ Junto con Cabo Verde, Mozambique y Rwanda en África.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), están de acuerdo en que el programa posee gran potencial para incrementar las sinergias basándose en la ventaja comparativa de cada organismo. Asimismo, reconocen que los organismos todavía trabajan en paralelo en lugar de conjuntamente, pero mantienen que se ha producido una mejora significativa debido al establecimiento de un marco común y divisiones del trabajo. La experiencia de la FAO contribuyó a reducir algunos de los costos de transacción, como los relativos a la movilización de recursos. También ha sido beneficioso en otros aspectos, como ayudar a la FAO en su labor a nivel subnacional, complementar las aportaciones técnicas de esta con una programación más global, vincular de manera horizontal la cadena de valor y permitir que cada organismo se especialice en su propio ámbito de ventaja comparativa. Sin embargo, esta programación coordinada requiere un elevado nivel de experiencia en el país para participar plenamente y colaborar de manera efectiva. Además, es una labor compleja, pues conlleva diversos ciclos de programación, distintos procedimientos de toma de decisiones a nivel nacional y, a veces, sistemas incompatibles de seguimiento e intercambio de información.

167. En Malawi, la FAO participa en cinco grupos del MANUD y preside uno de ellos (relativo al crecimiento económico sostenible y seguridad alimentaria y nutricional). La Organización desempeña una función activa y muy apreciada en cuestiones de género y VIH/SIDA en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas. En 2009, recibió por primera vez, en el marco de un proyecto conjunto con el PMA, recursos procedentes del Fondo Una ONU para promover la utilización de árboles frutales. Sin embargo, el retraso en la transferencia de los recursos dificulta gravemente la ejecución del proyecto y socava la capacidad de la FAO para participar como asociado fiable. Las entrevistas realizadas a los donantes y a los asociados confirmaron que la FAO no posee suficientes recursos en el país para participar de manera adecuada en los grupos de trabajo y colaborar de forma efectiva en estos programas conjuntos.

168. En Uganda, las partes interesadas apreciaron la colaboración entre la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas participantes en un proyecto destinado a contrarrestar la violencia de género. Entre otras cosas, el proyecto ha permitido a la FAO determinar las repercusiones de la violencia de género en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia y ofrecer al proyecto conjunto de las Naciones Unidas una importante perspectiva sobre los medios de subsistencia para el DC por medio del enfoque de las ECA y las escuelas de campo y de vida para jóvenes agricultores (ECVJA).

169. En general, las asociaciones con los organismos de las Naciones Unidas son pobres cuando no están ligadas a mecanismos formales, como la iniciativa Unidos en la acción de las Naciones Unidas y los programas conjuntos. La limitada colaboración con las Naciones Unidas restringe el alcance de las intervenciones de la FAO relativas al DC y su labor en áreas técnicas en las que la Organización no posee suficientes recursos ni capacidades. A pesar de que la agricultura tiene una función destacada en los programas del MANUD y Unidos en la acción, la escasa capacidad de la FAO en muchos países africanos constituye una grave limitación, pues con frecuencia le impide participar cabalmente en los procesos de planificación y adopción de decisiones y, a veces, asumir una función principal cuando es apropiado y esperado.

Universidades y organizaciones de investigación nacionales y regionales

170. El equipo de evaluación observó que la FAO ha perdido muchas oportunidades para asociarse con universidades y organizaciones y redes nacionales y regionales en iniciativas relativas al DC. Esta conclusión se hizo patente en la metasíntesis⁷⁸ y como resultado de las visitas

⁷⁸ La evaluación de las actividades de la FAO relativas a la explotación y utilización de los recursos pesqueros destacó la posibilidad de colaborar con instituciones de capacitación y creación de capacidad. La evaluación propuso un “hermanamiento” (véase la nota siguiente) a través del cual un centro de excelencia “superior” (instituciones con capacidad de formación reconocida internacionalmente) se vinculase con otra institución mediante un acuerdo de cooperación a largo plazo para preparar conjuntamente materiales de capacitación apropiados y para formar instructores.

a instituciones como el FARA, la Asociación para el fortalecimiento de las investigaciones agrícolas en el África oriental y central (ASARECA), la Red africana de educación sobre agricultura, agrosilvicultura y recursos naturales (ANAFE) y el Foro universitario regional para la creación de capacidad en la agricultura (RUFORUM). Las personas entrevistadas mostraron gran interés en colaborar con la FAO en ámbitos relacionados con la capacitación, las aportaciones técnicas, los estudios de posgrado y la investigación. Muchas de ellas opinaban que, a su vez, estas asociaciones proporcionarían a la FAO plataformas eficaces para diseminar sus conocimientos y aplicar su experiencia⁷⁹.

171. También existe la posibilidad de que la FAO se “hermane”⁸⁰ con estas y otras organizaciones para ayudarlas en sus esfuerzos por vincular más estrechamente los institutos de investigación y las universidades con la población rural y las cuestiones relacionadas con su desarrollo. La FAO, asimismo, podría ayudarlas a adaptar los planes de estudio, los métodos didácticos y los sistemas de información para aprovechar las tecnologías modernas y los avances en el aprendizaje.

172. La SFE ha realizado un esfuerzo innovador para proporcionar a los estudiantes y los profesores con permisos sabáticos o de intercambio la oportunidad de llevar a cabo investigaciones sobre temas de interés mutuo. La colaboración entre la FAO y los estudiantes y profesores universitarios proporciona una oportunidad excelente para desarrollar las capacidades de los investigadores africanos, promover el establecimiento de redes y aplicar los resultados de las investigaciones agrícolas. La AGRA mostró interés en colaborar con la FAO en algunos de los programas de posgrado que patrocina la Organización.

173. Es importante destacar que la calidad de los recursos humanos en los centros de investigación y las universidades varía considerablemente en África, pues los de mejor calidad se encuentran en África oriental, occidental y austral. Esto sugiere que la FAO podría desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de la capacidad de investigación agrícola en África central, utilizando las organizaciones de otras regiones siempre que sea posible.

Sociedad civil y sector privado

174. El equipo de evaluación advirtió que el número de asociaciones de la FAO con la sociedad civil y el sector privado era escaso y que se han perdido muchas oportunidades. El equipo opina que la FAO debería considerar la posibilidad de asociarse con más organizaciones de agricultores y otras OSC, especialmente en África occidental y oriental, donde las capacidades están aumentando pero aún se necesita apoyo. Para que estas organizaciones participen en la prestación de servicios podría ser necesaria una gran inversión inicial, pero esta inversión podría posibilitar una mayor sostenibilidad. Dada la escasez de recursos de la FAO en los países, estas asociaciones podrían ayudar a la Organización a llegar de manera más eficaz al plano descentralizado y al plano local.

⁷⁹ Muchas universidades están estableciendo nuevos grados prácticos, y más interdisciplinarios, como por ejemplo un Máster regional en métodos de investigación organizado por el RUFORUM y la Jomo Kenyatta Agricultural University of Technology. La FAO podría proporcionar materiales didácticos a estas organizaciones, contribuir mediante la docencia, organizar talleres o cursos conjuntos y promover la participación de los estudiantes en el trabajo sobre el terreno.

⁸⁰ Las organizaciones de ayuda conciben y llevan a cabo los procesos de hermanamiento de diversas formas. El Banco Mundial, por ejemplo, define los hermanamientos como un proceso que vincula a una entidad orgánica de un país en desarrollo con otra entidad similar pero más madura en otro país. [The World Bank Handbook on Technical Assistance, 1993]. El Banco reconoce que este método es uno de los cuatro principales procedimientos de prestación de asistencia técnica que utiliza, además de asesores a largo y corto plazo y actividades de capacitación. El Banco usa el hermanamiento para transferir conocimientos operacionales relevantes entre dos organizaciones con funciones y estructuras similares. La CE ha realizado numerosos proyectos de hermanamiento desde 1998 para facilitar el proceso de adhesión de países que deseaban formar parte de la Unión Europea (UE). Los expertos de la UE pueden ser cedidos para participar en un convenio de hermanamiento durante un año y se puede esperar que participen también en misiones a corto plazo, actividades de capacitación y apoyo técnico.

175. Muchas de las personas entrevistadas en los países que visitó el equipo de evaluación afirmaron que las OSC poseen redes que llegan a regiones remotas y que proporcionan oportunidades para vincular a los agricultores con los mercados y con los órganos nacionales encargados de la elaboración de políticas. Además, señalaron que las federaciones regionales de asociaciones de agricultores que están surgiendo podrían contribuir a la difusión entre los agricultores de materiales e información de la FAO sobre tecnologías adecuadas, prácticas eficaces y convenios internacionales.

176. Asimismo, asociarse con ONG internacionales proporciona a la FAO la oportunidad de ampliar su alcance y participar en un aprendizaje e intercambio mutuos. El Proyecto Dimitra es un buen ejemplo de asociaciones para promover intercambios entre 10 organizaciones africanas.

177. Parece que la FAO ha tenido poca experiencia en asociaciones con el sector privado, en especial con pequeñas empresas. El equipo de evaluación observó algunas excepciones en los estudios de casos de países. En Ghana, por ejemplo, la FAO se ha asociado con una empresa de elaboración orgánica. En África oriental, estableció una relación con las Redes de conocimientos rurales, que vinculan a los agricultores con los comerciantes rurales. Sin embargo, en este último ejemplo, la FAO no ha logrado determinar completamente las deficiencias en relación con el acceso de las empresas al mercado, aunque otros aspectos del proyecto se han llevado a cabo con éxito razonable.

178. Aparte de estos casos, en la evaluación no se ha tenido la oportunidad de observar ningún ejemplo relevante de asociación entre la FAO y el sector privado. De hecho, en los países objeto de estudio es evidente que actualmente la FAO se ocupa más de prestar asistencia a los pequeños comerciantes y elaboradores que de asociarse con ellos.

Productos normativos de la FAO en materia de DC

179. Una de las cuatro áreas de trabajo principales de la FAO es “poner información al alcance de todos” para contribuir al desarrollo. La FAO desempeña una función normativa mediante la creación de normas internacionales, el fomento de estas y el establecimiento de directrices y prácticas eficaces en cuestiones pertinentes a su mandato. Su personal profesional recopila, analiza y difunde una gran cantidad de información normativa. Gran parte de esta labor va más allá del alcance de la presente evaluación. Sin embargo, en ella se incluye una valoración de los productos normativos en materia de DC desde la perspectiva de los usuarios africanos⁸¹. En esta sección se extrae lo esencial de dicha valoración y se complementa esta información con los resultados obtenidos durante las visitas sobre el terreno. La valoración, que se reproduce íntegramente en el Anexo 8, está basada en una muestra de 31 productos normativos en materia de DC producidos entre 2000 y 2008 y se centra fundamentalmente en cuestiones de relevancia, calidad y uso.

P. Enfoque

180. La mayor parte de estos productos normativos tienen su origen en proyectos concretos que los donantes mantienen con recursos extrapresupuestarios. Algunos de dichos proyectos representan iniciativas aisladas con poco seguimiento tras la elaboración y distribución del producto. Sin embargo, ciertos productos tienen un carácter más programático, pues forman parte de una iniciativa de DC más amplia que a veces requiere financiación a lo largo de varios años y múltiples intervenciones. Por ejemplo, la Iniciativa para la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, que vincula los recursos, la experiencia práctica, el conocimiento y las tecnologías

⁸¹ En el informe de iniciación de la evaluación se especifican de la siguiente forma los productos normativos en materia de DC pertinentes: “únicamente se considerarán aquellos que se han adaptado o elaborado a nivel nacional o regional a través de un enfoque pedagógico (es decir, no se evaluará la mera existencia de este material a nivel nacional o regional). Se prestará especial atención a las actividades y los productos, incluidos los globales, que se centren en los países del África subsahariana y/o sean importantes en cuanto a su posible uso o repercusión en la región” (pág. 2).

con las necesidades de las comunidades rurales y los grupos desfavorecidos, produjo un excelente conjunto de soluciones concisas y prácticas (accesibles en la Web) para problemas técnicos como parte de un programa más amplio de asistencia técnica que incluía tanto organizaciones e instituciones gubernamentales como no gubernamentales.

181. Muchos de los productos técnicos de la FAO presentan a expertos dirigiéndose a otros expertos o expertos dirigiéndose a agricultores. Aunque a menudo está justificado, las enseñanzas extraídas por la comunidad para el desarrollo sugieren que invertir el equilibrio de poderes de manera que los expertos respondan a las preguntas planteadas por los agricultores o que los agricultores hablen directamente con otros agricultores puede ayudar a producir un cambio de comportamiento. La FAO ha utilizado este método en su modelo ejemplar de ECA en África y otros lugares, pero es necesario recopilar las enseñanzas extraídas de estos proyectos en directrices genéricas para establecer e institucionalizar estas escuelas de campo. La División de Nutrición y Protección del Consumidor (AGN) parece estar siguiendo un modelo pedagógico similar en *Les bonnes pratiques d'hygiène dans la préparation et la vente des aliments de rue en Afrique* (buenas prácticas de higiene en la preparación y la venta callejera de alimentos en África), que hace hincapié en el diálogo entre instructores y vendedores callejeros como medio para fomentar la manipulación higiénica de los alimentos.

Q. Pertinencia para las necesidades

182. Tras la valoración se concluyó que la mayoría de los materiales producidos para el DC están basados en las necesidades identificadas sobre el terreno y/o en los foros internacionales. La mayoría, pero no todos, parecen ser relevantes para las prioridades de desarrollo de los países objeto de estudio. Sin embargo, no existen mecanismos formales en la Sede para ajustar los productos normativos de la FAO a las prioridades de los países africanos, formalizadas en los MNPMP o en otros documentos estratégicos. La mayoría de las divisiones hace hincapié en la necesidad de una fuerte presencia sobre el terreno para entender las necesidades y demandas y elaborar productos pertinentes. En este sentido, no parecía que hubiera una estrecha colaboración con las organizaciones nacionales de investigación y las universidades para complementar la presencia sobre el terreno y proporcionar conocimientos locales.

183. La valoración reveló que la información ofrecida en varios de los productos examinados puede obtenerse de otras fuentes, incluidos, ocasionalmente, otros organismos de las Naciones Unidas y otros documentos elaborados por la FAO. Esta duplicación sugiere la necesidad de una mayor colaboración tanto interna como externa. La valoración también reveló un caso en el que el impulso para la elaboración de un producto normativo provenía del objetivo académico personal de un funcionario, más que de las necesidades prioritarias del país. Aunque este tipo de casos no parecen ser habituales, son motivo de preocupación dado el gran número de necesidades de capacidad insatisfechas sobre el terreno.

184. Muchos de los productos normativos de la Organización están dirigidos a expertos e instituciones especializadas. La evaluación indica que existen deficiencias de capacidad significativas en el plano de las comunidades y en las administraciones municipales de África que la FAO no trata de manera adecuada. En Malí, por ejemplo, los representantes locales informaron de que los términos utilizados en algunos de los manuales didácticos de la FAO eran demasiado avanzados para el personal que trabaja en primera línea y que algunos temas eran demasiado difíciles de tratar para los instructores. Parece ser que se necesita adaptar más materiales sobre DC a las condiciones locales, así como traducirlos a las lenguas africanas locales, especialmente en aquellos lugares donde el nivel de alfabetización de los grupos de agricultores es bajo, como ocurre en muchos países subsaharianos. Además, solo un número reducido de los materiales sobre DC de la FAO trata de los aspectos “secundarios” del desarrollo, tales como cuestiones relacionadas con la cultura institucional y los sistemas formales e informales de incentivos y recompensas, que a menudo determinan el comportamiento de los individuos en las organizaciones.

R. Calidad del diseño y la producción

185. El acceso consiste en primer lugar en que los usuarios puedan entender, interiorizar y aplicar la información que reciben de modo que tenga sentido dentro de su propio contexto cultural y organizativo. Desde un punto de vista pedagógico, muchos de los productos normativos de la FAO son de una excelente calidad. Por ejemplo, todos los productos de aprendizaje electrónico examinados ofrecen autoevaluaciones, métodos de aprendizaje individual, tutorías, listas de control y enlaces a recursos de aprendizaje relacionados. Sin embargo, algunos productos en CD-ROM, como la serie en medios digitales sobre la tierra y el agua, no explotan el potencial de aprendizaje interactivo del medio. Algunos materiales impresos constituyen normas de oro. Entre los instrumentos examinados, algunos de los mejores eran los relativos a la Gestión de incendios, las directrices voluntarias, los Principios y las medidas estratégicas, mientras que las Técnicas de negociación y mediación para la ordenación de los recursos naturales sirven como modelo para estructurar y diseñar un manual para un DC eficaz.

186. Muchos de los materiales examinados para la evaluación fueron diseñados con aportaciones de grupos de usuarios, lo que constituye una buena práctica. Algunos se beneficiaron de un ensayo riguroso sobre el terreno, práctica que la FAO debería fomentar respecto de todos sus materiales didácticos. Sin embargo, solo una proporción relativamente pequeña del material evaluado se había preparado mediante una colaboración interdepartamental de la FAO, lo que, una vez más, es prueba de las carencias del enfoque interdisciplinario de la FAO a la hora de realizar el trabajo de DC.

187. Aunque la mayoría de los productos normativos de la FAO en materia de DC se han producido en diferentes lenguas, se necesitan recursos para traducir más productos a las lenguas locales a fin de llegar a un sector de la población africana más amplio.

S. Cuestiones de género

188. La insuficiente atención a las cuestiones de género representa una grave deficiencia de muchos de los productos normativos de la FAO en materia de DC en África. La FAO proporciona directrices sobre la igualdad de género a los diseñadores de materiales de enseñanza electrónicos, pero no a los redactores. No se realiza de manera sistemática un análisis basado en el género durante el diseño y no parece que se lleve a cabo un examen del contenido y las imágenes atendiendo a consideraciones de género tan riguroso como sería de esperar en una organización comprometida a incorporar estas cuestiones.

189. Sin embargo, la ESW ha creado algunos métodos e instrumentos específicos para el análisis de género, principalmente en el marco del ASEG y el Programa de medios de subsistencia sostenibles, a fin de integrar las cuestiones socioeconómicas y de género a distintos niveles y en el contexto de una variedad de esferas técnicas. Se dispone de manuales para las intervenciones de programación y normativas a nivel institucional y de campo (comunitario, familiar e individual). También se dispone de manuales sobre subsectores técnicos, como las estadísticas⁸², las microfinanzas, el riego, los programas de emergencia y rehabilitación, el ganado, la gestión de los recursos domésticos, etc. El proyecto LinKS ha apoyado la creación de materiales de formación de posgrado para universidades y de un manual para los promotores de enfoques participativos sobre el conocimiento local y la ordenación de la biodiversidad para la seguridad alimentaria⁸³.

190. Las visitas del equipo de evaluación a los países examinados en los estudios de casos no desvelaron grandes indicios de una amplia distribución y uso de los instrumentos de DC específicos de género ya mencionados, entre otros. Como se sugirió en el debate llevado a cabo en

⁸² La cooperación entre la División de Estadística (ESS), la ESW y la RAF ha dado como resultado una serie de manuales y directrices sobre cuestiones de género y estadística publicados conjuntamente.

⁸³ Más recientemente, las oficinas regionales han lanzado un conjunto de instrumentos para la recopilación y el análisis de datos desagregados por sexos a petición de la Comisión de Estadísticas Agrícolas para África (AFCAS).

el Ministerio de Género de Uganda⁸⁴, parece que se podría realizar un esfuerzo mucho mayor para aumentar la concienciación y fomentar la distribución de estos materiales, lo que, a su vez, ayudaría a lograr que las consideraciones sobre la igualdad entre los sexos se integren de forma más sistemática en la planificación y la aplicación del DC.

T. Acceso y formatos

191. Los materiales impresos suponen, con diferencia, el formato más extendido en los productos normativos de la FAO. La Organización distribuye copias, con frecuencia a través de sus oficinas regionales e instituciones asociadas. Sin embargo, el equipo observó que se distribuían muy mal en África y eran de difícil acceso para muchos posibles usuarios. Cada vez más, la FAO distribuye sus productos en línea y en disco compacto (CD-ROM). La mayoría de los materiales se pueden descargar desde Internet de manera gratuita, pero algunos CD-ROM, como los del programa del Codex Alimentarius y la serie en medios digitales sobre la tierra y el agua, se deben comprar a un precio que resulta prohibitivamente caro para la mayoría de los africanos.

192. La distribución de los productos normativos de la FAO, así como el acceso a los mismos, es escasa en África. Esta conclusión se desprende claramente de las evaluaciones de los beneficiarios y las visitas sobre el terreno. Muchas de las bibliotecas locales y de las oficinas de la FAO no tienen una oferta suficiente de los materiales más importantes de la Organización. La mayoría de las bibliotecas de recursos de la FAO sobre el terreno han cerrado, por lo que los consultores y contratistas contratados a nivel local han tenido que elaborar a menudo nuevos materiales sin referencias a los ya existentes. Este fue el caso, por ejemplo, de los recursos de aprendizaje en materia de suelos y riego en Zimbabwe.

193. Aunque el uso de Internet por parte de la FAO amplía de manera significativa el alcance de sus productos, la red también presenta inconvenientes, en especial para la población africana, que suele tener acceso a Internet y anchura de banda limitados. El personal de la FAO ha tomado medidas para compensar las limitaciones de África en lo referente a la conectividad y la anchura de banda de Internet⁸⁵. Por ejemplo, ha elaborado diversos CD-ROM sobre un gran número de productos normativos que están disponibles gratuitamente o a bajo costo y ha preparado materiales que requieren una anchura de banda mínima y que se pueden descargar por partes e imprimir de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Sin embargo, según algunos funcionarios de la FAO, incluso la impresión a partir de CD-ROM causa problemas en algunas partes de África, pues la oferta de fotocopadoras fiables suele ser escasa. Un funcionario de campo señaló que, al no imprimir los documentos, la FAO estaba efectivamente transfiriendo el costo del acceso al conocimiento a las personas más necesitadas y que menos pueden permitírselo.

194. Los problemas de acceso persisten incluso cuando los usuarios tienen una conexión de alta velocidad y fiable a Internet y una anchura de banda de mucha capacidad. Por ejemplo, existe tal cantidad de información en el sitio web de la FAO que puede resultar difícil a los usuarios encontrar la información que buscan. Desde su página principal no se puede acceder al mapa del sitio y algunos de sus buscadores, como los del Portal de creación de capacidad, no muestran muchos de los productos normativos más conocidos de la Organización.

195. Una preocupación generalizada, que se aplica además a muchas otras organizaciones que presentan la mayoría de sus escritos en línea, es que no consiguen adaptarlos para el uso en Internet, lo que obliga a muchos lectores a descargar e imprimir los materiales para estudiarlos sin conexión.

⁸⁴ El personal desconocía gran parte de la labor de la FAO sobre las cuestiones de género.

⁸⁵ Los problemas de conectividad siguen suponiendo una barrera importante para el 93 % de la población africana, que no dispone de acceso a Internet (<http://www.exitoexportador.com/>, junio de 2009).

196. El personal de la FAO tiende a usar cada vez más el aprendizaje a distancia y electrónico para el DC. Entre los cursos virtuales de aprendizaje individual disponibles se cuentan el repertorio de recursos para la gestión de información (IMARK), la serie de publicaciones de información sobre la seguridad alimentaria para la acción y la serie de cursos electrónicos del Codex. El IMARK, que tiene 135 000 usuarios registrados en todo el mundo, parece ser especialmente eficaz en función de los costos. Sin embargo, la integración de las actividades de enseñanza electrónica de la FAO parece haber sido limitada. Su creación y puesta en marcha es cara y es necesario examinarlas atentamente para evaluar su eficacia como intervención de DC en África. Parece ser que un defecto general de muchos de los cursos virtuales de la FAO es que pocos disponen de tutores y/o grupos de aprendizaje entre homólogos locales, lo que puede, en parte, explicar por qué muchas de las personas que se inscriben no llegan a completar los cursos.

197. La FAO hace un uso limitado de algunos medios “anticuados”, como la radio, y aún debe adoptar plenamente nuevas tecnologías digitales como el vídeo en tiempo real, que, una vez más, solo es de aplicación en determinados entornos. Durante las visitas sobre el terreno, se hizo un llamamiento para que se empleara un sistema móvil de videos de capacitación en los pueblos, similar a los antiguos cines móviles.

U. Portal de creación de capacidad

198. El portal de creación de capacidad de la FAO constituye un punto de acceso único para consultar los recursos de DC de la FAO. Proporciona acceso a los materiales didácticos publicados por la FAO, a una serie de buenas prácticas y estudios de casos (la Serie de estudios de caso de capacitación y buenas prácticas)⁸⁶, así como a servicios de aprendizaje de la FAO. Asimismo, ofrece enlaces a los recursos de enseñanza electrónica de la FAO. A pesar de su potencial como plataforma práctica para todos los productos de la FAO sobre DC, para que el portal, que aún se encuentra en la fase de desarrollo, pueda cumplir su cometido, será necesario aún realizar un trabajo considerable. Por ejemplo, el sistema de búsqueda del portal no funciona correctamente y muchos de los mejores recursos de DC de la FAO se encuentran en sitios diferentes, lo que hace que los usuarios deban pulsar numerosas veces para poder conseguir la información que están buscando. Con el objetivo de que el portal tenga un carácter más global y las tareas de búsqueda no lleven tanto tiempo, el sitio web debería estar vinculado al depósito de documentos de la Biblioteca David Lubin de la FAO.

199. El portal podría mejorar si se introdujeran enlaces a algunas de las mejores redes de investigación internacionales en materia de DC, como la del ECDPM (www.ecdpm.org, disponible únicamente en inglés y francés) y la red Capacity.org (www.capacity.org). Asimismo, podría mejorarse el portal por medio de asociaciones con organizaciones y redes de DC de África, tales como el FARA, la ASARECA, la ANAFE y el RUFORUM.

V. Uso de productos normativos en materia de DC

200. Resulta complicado determinar la utilidad y las repercusiones de los productos normativos de la FAO destinados al DC ya que la Organización recoge pocos datos y hace pocas evaluaciones sobre su uso. En las visitas del equipo de evaluación a los países examinados en los estudios de caso, se observó que la distribución y adopción de los productos de la FAO es deficiente. Eran pocos los interlocutores que conocían el modo de acceder a los materiales de la FAO e incluso menos los que se molestaron en buscar información por Internet. En otros casos, el uso de los materiales de la FAO puede verse limitado por razones relacionadas con el entorno favorable, como las limitaciones de los incentivos, la falta de certificación asociada a los cursos de capacitación y, en especial, la falta de seguimiento por parte de la FAO.

⁸⁶ La Serie se puede consultar en el Portal de creación de capacidad. Se trata de un esfuerzo interdepartamental con miras a documentar las buenas prácticas de la FAO en materia de DC y análisis de los factores decisivos para el éxito.

201. El alto costo, los problemas de conectividad y la escasa anchura de banda limitan la adopción. Sin embargo, cada vez más partes interesadas tienen acceso al correo electrónico. La mayoría de los interlocutores manifestaron su deseo de formar parte de las listas de correo electrónico especializadas que proporcionan, entre otros archivos, resúmenes para su lectura sin conexión. Varias organizaciones de investigación, universidades y departamentos gubernamentales se mostraron dispuestos a seleccionar a los integrantes de las listas en cuestión y hospedar o facilitar dichos servicios⁸⁷. La mayoría indicó que se puede sacar el mayor partido a los materiales cuando los productos se presentan en los talleres y se mantienen un contacto y una actualización posteriores regulares.

202. Aunque el número de productos examinados fue reducido, la evaluación recogió pruebas suficientes para concluir que la calidad de los productos de la FAO varía considerablemente. Algunos establecen normas de oro, mientras que otros son mejorables, en la mayoría de los casos en lo relativo a la incorporación de las cuestiones de género. Es probable que el volumen de materiales producidos durante los últimos siete u ocho años supere el de los demás organismos de las Naciones Unidas. Aunque esto resulte encomiable, la evaluación indica la necesidad de dar más importancia a la distribución y al mantenimiento sistemático de la calidad. No tiene sentido producir materiales a los que no se tiene acceso físico o cognoscitivo.

203. Existen importantes lagunas en la distribución y adopción de los productos normativos de DC en África. La FAO depende demasiado de la distribución a través de Internet, mientras que el acceso y la anchura de banda suponen un problema en gran parte de África. La Organización debe tener en cuenta la realidad del contexto africano. Necesita emplear otros medios de distribución e invertir más en el DC presencial sobre el terreno, con asociados que tengan un alcance más eficaz a través de sus miembros. La distribución de materiales impresos es costosa, pero la colaboración de diversos asociados locales adecuados puede reducir estos costos considerablemente.

Capacidad de la FAO para realizar actividades de DC

W. Conclusiones generales

204. La evaluación llevó a la conclusión de que la FAO no tiene capacidad suficiente en África para participar de modo significativo en las decisiones en materia de DC relativas, cada vez más, a países individuales.

205. La evaluación reveló que las limitaciones de la capacidad se deben a diversos factores, entre los que se cuentan los siguientes:

- la demanda creciente, dirigida a las oficinas en los países, para que coordinen la asistencia para el desarrollo y apoyen la función de liderazgo de los gobiernos⁸⁸;
- los distintos modos de entender el DC en la Organización y la función de la FAO en el mismo;
- los inadecuados arreglos administrativos e institucionales, en particular la insuficiente coordinación (tanto horizontal como vertical) dentro de la Organización y las dificultades en el acceso a los servicios de expertos y de conocimientos técnicos de la FAO;
- los recursos humanos insuficientes para satisfacer las demandas y las escasas capacidades operacionales, en especial en la oficina regional y las oficinas subregionales y en los países;
- los plazos y reglamentos inadecuados que rigen los proyectos.

⁸⁷ Se citó la lista de correo electrónico FANPANR Climate Change como ejemplo excelente.

⁸⁸ Como se señala en la sección sobre el entorno cambiante, hay muchos conjuntos y grupos de trabajo en los que se espera que participe la FAO y, en algunos de ellos, se confía en su liderazgo.

X. *Comprensión del DC y del papel de la FAO a ese respecto*

206. El DC es una función básica de la FAO pero los debates con los interlocutores revelaron que el DC no está bien integrado aún en todos sus trabajos, ni es considerado una función básica por todos. En la Declaración de París y el Programa de acción de Accra se solicitó a los organismos de desarrollo que facilitaran procesos dirigidos por los países y fortalecieran las capacidades endógenas, lo que supone un cambio en el entendimiento del DC por la FAO y en su enfoque del mismo. El equipo de evaluación observó que pocos funcionarios de la FAO entendían el DC como un concepto multidimensional. La metasíntesis indicó una tendencia bastante generalizada a equiparar el DC con el mejoramiento de las aptitudes, lo que lleva a excluir el contexto organizativo más amplio y el entorno favorable. Las consecuencias de esta falta de comprensión se ponen de relieve en una evaluación reciente del siguiente modo:

[...] parte de las actividades de capacitación no surtieron efecto ya que los aprendices no volvieron a un lugar de trabajo donde pudieran poner en práctica sus nuevos conocimientos. Ha llevado algún tiempo reconocer a nivel estatal la importancia de la creación de capacidad (en términos de capacitación y hardware), pero ya se han establecido las correcciones necesarias⁸⁹.

207. Asimismo, esta falta de claridad sobre la esencia del DC quedaba patente en el uso incoherente de la terminología sobre el tema en los documentos e informes. En algunas ocasiones, el personal de la FAO utilizaba los términos DC y capacitación indistintamente.

208. La nueva estrategia de la FAO en materia de DC reconoce la necesidad de que la Organización trabaje de un modo más sistemático en las tres dimensiones del DC. La FAO también debe proporcionar al personal una perspectiva más clara sobre el modo de mejorar las aptitudes generales, fortalecer la eficacia organizativa e influir en el entorno favorable. Tiene que especificar que no se exige al personal técnico que sean expertos en estos ámbitos, sino más bien que comprendan el modo de desarrollar dichas aptitudes según el enfoque utilizado y, en caso conveniente, que se asocien a fin de lograr mejores resultados.

209. La nueva estrategia ofrece un camino a seguir pero debe ser interpretada claramente para quienes no son especialistas en DC, así como difundirse dentro de la Organización. Las entrevistas realizadas para la evaluación demostraron que la FAO debería conseguir que el personal de la Sede y sobre el terreno participe de modo más sistemático en el perfeccionamiento de la estrategia y su amplia difusión. Las consultas que está llevando a cabo la KCEF representan un paso en la dirección correcta pero necesitan ir más allá para garantizar la identificación con la estrategia y su uso.

210. Muchos interlocutores pidieron a la FAO que aclarara su enfoque del DC y que proporcionara a sus oficiales, en especial a los de la oficina regional y las oficinas subregionales y en los países, nuevos instrumentos y orientación clara en lo referente al modo de incorporar el DC en sus programas.

211. El equipo de evaluación observó que el personal de la FAO no ha recibido el suficiente reconocimiento por su labor en el DC. Además, algunos expresaron su preocupación con respecto al modo en que el DC se desarrollará y se reflejará en el nuevo marco basado en resultados de la FAO. Debido a que el DC es un proceso y produce pocos resultados cuantificables de manera inmediata, existe el riesgo de que el trabajo de DC se margine si no se tienen en cuenta estos aspectos.

⁸⁹ Evaluación de mitad de período del Programa de capacitación institucional del Sudán: Información sobre la seguridad alimentaria para la acción (SIFSIA) – OSRO/SUD/620/MUL – Junio de 2009.

212. De las 40 descripciones de puestos que examinó el equipo de evaluación, solo en 19 se incluía el DC entre las obligaciones de los oficiales técnicos. En ninguna, a excepción del caso de los oficiales de inversiones de las oficinas subregionales, se indicaba la experiencia en DC como criterio de selección. Dicha experiencia tampoco parecía ocupar un lugar prominente en los mandatos de los consultores.

Y. Arreglos administrativos e institucionales para realizar las actividades de DC

213. Las oficinas de la FAO en los países representan la primera línea en la prestación de DC por la Organización. Las oficinas subregionales constituyen el primer recurso para ayudar a las oficinas en los países en la prestación eficiente y efectiva de DC.

214. Fortalecer la descentralización supone un componente fundamental de la reforma de la FAO⁹⁰. La RAF, en colaboración con las oficinas subregionales, está asumiendo progresivamente nuevas responsabilidades. Se espera que las oficinas descentralizadas desempeñen un mayor papel en la planificación estratégica y el establecimiento de prioridades institucionales y estratégicas y que respalden la elaboración de los MNPMP y la determinación de las prioridades subregionales.

215. El equipo de evaluación visitó la oficina regional y las oficinas subregionales de la FAO en África y trató de valorar su capacidad para desempeñar esas mayores funciones en el contexto apenas descrito.

Oficina regional y oficinas subregionales

216. A lo largo del período de la evaluación, la RAF y la SFW han tenido que soportar, bien la ausencia de cambios en el liderazgo, bien cambios significativos en este. No fue hasta 2009 que se designó a los jefes de estas oficinas. Con ocho puestos profesionales vacantes, podría resultar difícil para la RAF y la SFW responder al aumento de las demandas. El equipo de evaluación observó que en estas oficinas no se prestaba la suficiente atención al DC ni a los problemas relacionados con la moral, la motivación y las condiciones de trabajo de los empleados. Parecía haber poca cohesión entre los grupos de trabajo y los oficiales eran responsables a título personal de lograr sus objetivos laborales. Tampoco parecía existir un compromiso con el DC ni con la comprensión del importante papel de los oficiales técnicos a este respecto. Con pocas excepciones notables, estos oficiales consideraban que su función consistía fundamentalmente en atender las peticiones de asesoramiento técnico específico de los países.

217. La infraestructura física de la oficina regional y las oficinas subregionales no favorece el trabajo en equipo. Ni la oficina en Ghana ni la SFW parecían beneficiarse de su ubicación en la RAF. El contacto entre la SFW y los oficiales técnicos regionales era escaso, aunque había algunas excepciones. La mayoría de los oficiales técnicos regionales parecían tener una mayor participación en iniciativas fuera de Ghana y fuera de la SFW. El equipo de evaluación especuló si no sería más apropiado que la SFW estuviera ubicada en Dakar, junto con muchas de las demás oficinas regionales y de las Naciones Unidas.

218. Muchos oficiales técnicos se sentían desconectados de sus divisiones técnicas de origen. Había excepciones importantes, como la División de Producción y Protección Vegetal (AGP), que había fomentado la participación activa de sus oficiales de campo en la elaboración de su estrategia sobre DC solicitando sus contribuciones y proporcionándoles regularmente información sobre cuestiones técnicas y administrativas. En la oficina regional y la mayoría de las oficinas subregionales, rara vez se facilita orientación al personal y los vínculos con la Sede son poco claros y dependen con frecuencia de las relaciones personales. Un oficial técnico indicó que mantenía activos los contactos con la Sede gracias a que preparaba sus proyectos de modo que

⁹⁰ La SFE, la SFC y la SFW se han establecido recientemente, por lo que aún no disponen de todo el personal necesario.

sufragaran el costo de los conocimientos especializados del personal de la Sede. Se puso de relieve la existencia de vínculos poco sólidos, y en especial la falta de coordinadores claros, cuando algunos oficiales de programas de emergencia indicaron que el número de puntos de acceso a los servicios de expertos técnicos y de conocimientos de la FAO era tan reducido que con frecuencia recurrían a otros organismos en busca de ayuda. Esta situación, a su vez, resaltó los problemas de acceso a los expertos técnicos y los conocimientos mencionados por las partes interesadas no pertenecientes a la FAO. Los oficiales regionales y subregionales se sentían aislados de las novedades en sus campos y de las oportunidades de actualización disponibles para el personal de la Sede. Algunos opinaban que no tenían contacto suficiente con las cuestiones nuevas o de carácter intersectorial ni una formación adecuada sobre dichas cuestiones.

219. La evaluación reveló que el conjunto estándar de competencias técnicas de las oficinas subregionales no acababa de encajar con los recursos disponibles y las necesidades. Algunos directores de las oficinas subregionales plantearon esta misma preocupación. Por ejemplo, la SFC necesita un mayor apoyo respecto de las actividades forestales y las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y menos atención a la ganadería; la SFS, por su parte, indicó la necesidad de hacer hincapié en las políticas y la seguridad alimentaria. El equipo de evaluación señaló que el PIA preveía un examen del conjunto inicial de competencias en el contexto del PTP para 2010-11. Los oficiales destacaron la importancia de proporcionar un mayor acceso a las aptitudes relacionadas con los enfoques multidisciplinarios y holísticos, así como prestar mayor atención a las aptitudes nuevas e intersectoriales. Se expresó la necesidad de formar al personal para trabajar en equipos multidisciplinarios. Algunos consideraban importante que los oficiales técnicos tuvieran una mayor experiencia sobre el terreno y que se les concienciara acerca de la importancia de evaluar las necesidades relativas a la capacidad como parte de la prestación de asistencia técnica.

220. A nivel regional y subregional, es necesario establecer un vínculo mucho más estrecho entre el programa ordinario y los de emergencia, en especial en la SFS. Se estaba llevando a cabo un gran esfuerzo en la SFE para promover el funcionamiento unificado de la FAO, haciendo que el programa ordinario y la dependencia de emergencias colaborasen en la prestación de servicios. La evaluación reveló que la SFE estaba lista para crear un enfoque de equipo multidisciplinario y que los directores estaban adoptando medidas activas, como las de la SFC, a fin de motivar y formar a su personal.

221. La evaluación reveló asimismo que no se otorgaba el reconocimiento suficiente al importante papel de la difusión de conocimientos como parte del DC. Solo la SFE se esforzaba realmente por asegurar su liderazgo a fin de lograr que los productos normativos de la FAO estuvieran ampliamente disponibles y fueran accesibles. Esta situación también se daba en los países, con la excepción de Zimbabwe⁹¹. La mayoría de las oficinas no parecían disponer de una estrategia de comunicación y muchas habían cerrado sus bibliotecas⁹².

Oficinas en los países

222. La evaluación reveló una insuficiente capacidad para satisfacer las demandas dirigidas a la FAO, incluso en países con una fuerte representación, como es el caso de Tanzania. Esto supone una limitación importante en los países en los que los organismos de la Naciones Unidas deben cooperar con los gobiernos.

⁹¹ En Zimbabwe, el boletín mensual distribuido ampliamente por la FAO constituía un mecanismo excelente para atraer la atención hacia los nuevos productos normativos.

⁹² El número de documentos posteriores a 2003 disponibles en las bibliotecas visitadas era escaso, con la excepción de la SFE. En los casos en los que la biblioteca se había trasladado a una institución gubernamental o una universidad, no se había realizado esfuerzo alguno para asegurarse de que hubiera una transmisión continua de información y la capacidad de administrar la colección.

223. Las oficinas de la FAO en los países no tienen recursos humanos suficientes como para participar de manera eficaz en un diálogo sobre políticas más intenso. Aunque los países recurren a la capacidad de la oficina regional y las oficinas subregionales, muchos funcionarios de las oficinas nacionales señalaron que en aquellas no siempre se disponía de conocimientos especializados. También hicieron hincapié en la necesidad de disponer de expertos de alto nivel de la FAO para participar en el diálogo sobre políticas en los países.

224. La evaluación mostró que la situación más favorable para asumir este papel se daba en aquellos países donde existe un programa de emergencia que proporciona recursos humanos y financieros adicionales. La fuerte función de coordinación de la TCE en Zimbabwe le ha valido el reconocimiento generalizado entre la comunidad de donantes y los asociados en el desarrollo. Constituye un ejemplo excelente del modo en que la FAO puede proporcionar plataformas para la colaboración efectiva y mejorar así la capacidad en el entorno favorable para prestar servicios en circunstancias difíciles. En Zimbabwe, la FAO desempeña una activa función de creación de redes y de dirección respecto del refuerzo de la capacidad de la sociedad civil, el servicio público y el sector privado a través del grupo de trabajo para la agricultura. En Uganda, la TCE y el Representante de la FAO (FAOR) colaboran estrechamente; además, la Organización trabaja de manera activa en su papel de dirección del grupo sobre seguridad alimentaria y en la colaboración con otros organismos y asociados de las Naciones Unidas, por lo que es muy respetada. Sin embargo, como señalaron las oficinas y los asociados en el desarrollo, la FAO tiene limitaciones debidas a la falta de capacidad para representar cabalmente a la Organización en todos los foros importantes.

225. Incluso donde la FAO se muestra activa, los asociados tienen la impresión de que el poder de decisión del FAOR es limitado. En algunos países donde el FAOR estaba muy ocupado o no tenía el perfil indicado⁹³ para tomar la iniciativa, el Representante Adjunto de la FAO no era en algunas ocasiones la persona adecuada para asumir ese papel.

226. El equipo de evaluación señaló la falta de capacidad de la FAO en todos los países visitados. En algunos países, la FAO no está representada sino de manera marginal en grupos formados por diferentes donantes y no asume una función de dirección en la medida que debiera⁹⁴. Dada la tendencia cada vez mayor a que las decisiones se tomen en el país, es posible que esta falta de liderazgo repercuta negativamente.

Z. Modalidades de los proyectos

227. La mayoría de las actividades de DC a escala nacional se llevan a cabo mediante proyectos.

228. Como ya se ha mencionado, el calendario de los proyectos suele ser demasiado corto para lograr objetivos de DC. Esta falta de tiempo, en especial si la logística provoca retrasos, fue uno de los problemas más destacados por parte de los asociados para la ejecución y los beneficiarios (Anexo 11). La capacidad de realizar actividades de DC se ve gravemente afectada cuando no se dispone de tiempo suficiente para los proyectos. El proceso de participación es de especial importancia tanto para la eficacia como para la sostenibilidad de las intervenciones. Quienes elaboran las propuestas de proyectos exageran con frecuencia lo que se puede razonablemente lograr en el tiempo asignado a fin de cumplir los requisitos para la aceptación. La ejecución de los proyectos se interrumpe a menudo debido a retrasos en los procedimientos financieros y administrativos, lo que reduce aún más el tiempo disponible para la ejecución. No se puede dar prisa al DC, pues requiere un compromiso de participación que lleva tiempo.

⁹³ Un buen conocimiento de la FAO y de África.

⁹⁴ La situación a este respecto era especialmente grave en Malawi, donde, dada su participación experimental en la iniciativa Una ONU, la fuerte presencia de donantes en el país y la falta de capacidad dentro del mismo, la escasa presencia de la FAO se hace muy patente.

229. Algunas de las restricciones administrativas a que están sujetos los proyectos del PCT suponen problemas para el DC. Las restricciones del PCT que limitan el seguimiento eran motivo de especial preocupación. Como ya se ha señalado, un seguimiento insuficiente era con frecuencia la razón principal por la que se obtenían resultados escasos o insostenibles. Además, el límite común para todos los proyectos del PCT no explica las disparidades referentes al tamaño del país, su población e infraestructura, así como su contexto institucional, factores que afectan al diseño del proyecto y los procesos de ejecución⁹⁵.

230. Los asociados en la ejecución que trabajan en virtud de cartas de acuerdo muy breves se encuentran especialmente en desventaja respecto de las iniciativas de DC. Es imposible retener al personal en situaciones en las que se da, por ejemplo, un retraso de dos a cinco meses para la obtención del siguiente acuerdo. Los asociados en Uganda se lamentaron de esta regla y de sus efectos perjudiciales.

231. El equipo de evaluación observó que el DC como componente necesario de los proyectos del PCT se limitaba demasiado a menudo a la capacitación de individuos, en detrimento de otras dimensiones de la capacidad de igual o mayor importancia.

Conclusiones

Resumen general

232. La evaluación se ha centrado en el DC, asunto que ocupa un lugar destacado en el programa para África y que tiene una importancia decisiva, ampliamente reconocida, para la consecución de las tres metas globales y los ODM. La evaluación tenía un ambicioso mandato: evaluar los resultados de la FAO en África con respecto a la pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de sus iniciativas de DC y responder a una serie de preguntas complejas relativas al enfoque de la DC aplicado por la Organización. Aunque la evaluación no puede considerarse definitiva en todos los aspectos de su mandato, se ha reunido información suficiente para extraer conclusiones acerca de los resultados de la FAO en África y sugerir formas de guiar el trabajo de la Organización en la esfera del DC en el futuro.

233. La evaluación reveló que los resultados de la FAO en el ámbito del DC en África han sido mixtos. La mayoría de las intervenciones es pertinente y muchas de ellas han sido eficaces, pero pocas han resultado sostenibles. En general, han sido de gran calidad y han aprovechado las ventajas comparativas de la FAO con respecto a su competencia técnica y su papel de mediador imparcial. Si bien la evaluación ha permitido documentar algunas informaciones relativas a retrasos operacionales, las iniciativas de la FAO en relación con el DC en África han sido, en conjunto, razonablemente eficientes.

234. La evaluación puso de manifiesto diversos éxitos, principalmente en los casos en que la FAO había realizado actividades con continuidad a lo largo del tiempo y relativas a las tres dimensiones del DC, muy especialmente respecto de la protección fitosanitaria, las estadísticas y, crecientemente, las ETA. Esta actividad continua durante períodos prolongados y en relación con todas las dimensiones permitió establecer una masa crítica de aptitudes, la memoria institucional y las políticas, normas, valores y estructuras necesarios para respaldar el trabajo. La FAO ha logrado asimismo un éxito ampliamente reconocido en la integración del DC en sus proyectos piloto de ensayo de nuevas tecnologías mediante la aplicación de enfoques eficaces del DC, como las ECA. En unos pocos países, la FAO demostró también un fuerte liderazgo en relación con las agendas nacionales en materia de política agrícola y desarrollo en cuanto facilitador entre gobiernos, donantes, el sector privado y OSC. Se han encontrado asimismo algunos buenos ejemplos de asistencia en materia de políticas que ha reforzado de manera efectiva y sostenible la capacidad de análisis y aplicación de políticas en Burkina Faso, Mozambique y Zanzíbar, entre otros lugares.

⁹⁵ Se señaló que el límite es el mismo para Nigeria y las islas de Cabo Verde.

235. Sin embargo, pese a que muchas de las intervenciones fueron eficaces y pertinentes, la evaluación demostró que las actividades de la FAO relativas al DC son, en su mayor parte, insostenibles. Se presta muy poca atención a la sostenibilidad y demasiada a los resultados y realizaciones inmediatos. Esto es evidente en: los calendarios y las modalidades de los proyectos; la falta de comprensión por el personal de la FAO de la importancia del proceso para el DC; la falta de atención a la institucionalización de las actividades de DC y a la promoción de la voluntad política para sostenerlas; y, por último, la limitada motivación y oportunidad para la realización de actividades complementarias y para el seguimiento y evaluación por parte del personal de la FAO.

236. Aunque la evaluación puso de manifiesto algunos ejemplos sobresalientes de iniciativas de DC de la FAO en los planos de las organizaciones, por una parte, y de las políticas y el entorno favorable, por otra, la mayor parte de sus esfuerzos se ha dirigido a las personas, contrariamente a las lecciones aprendidas por la comunidad de desarrollo, que resaltan la necesidad de prestar atención a los tres niveles y, en particular, a los sistemas formales e informales, las normas y los valores que influyen en el comportamiento individual y de las organizaciones. En consecuencia, la conclusión derivada de la evaluación es que gran parte de la labor más eficaz de la FAO en la esfera del DC en África ha tenido lugar cuando la Organización ha llevado a cabo intervenciones durante un período prolongado y relativas a las tres dimensiones de la capacidad.

237. La FAO produce una gran cantidad de conocimientos valiosos y pertinentes que representan una importante contribución al DC, pero su asimilación y utilización en África son limitadas. África sufre las limitaciones impuestas por la deficiente infraestructura de comunicaciones, por lo que son precisas inversiones adicionales, o asociaciones, para conseguir aumentar el acceso a los productos normativos de la FAO. Esto podría entrañar asimismo la producción más selectiva de materiales a fin de asegurarse de que los recursos puedan distribuirse con eficacia. No tiene sentido producir materiales que no llegan a la audiencia prevista.

238. La evaluación mostró que las oficinas regionales y subregionales necesitan que se refuerce su propia capacidad, así como más recursos y un mejor acceso a los conocimientos especializados de la Sede, a fin de promover el DC en África. En el ámbito nacional, la FAO carece de la capacidad para asumir el papel que le corresponde en los numerosos comités establecidos a fin de determinar las prioridades, coordinar las actividades de los donantes y facilitar la interacción entre gobiernos y donantes y con otras partes interesadas. El equipo de evaluación considera que la FAO perderá tanto pertinencia como oportunidades a menos que consiga reforzar de modo significativo la capacidad efectiva en África.

239. Con objeto de ayudar a afrontar las limitaciones de la capacidad para ejecutar proyectos y hacer frente a las nuevas necesidades que plantean los sistemas descentralizados, la FAO debe reforzar la capacidad endógena, y debe alentársela a establecer asociaciones más eficaces. El establecimiento de prioridades en materia de DC en el ámbito de un marco estratégico, como los MNPMP, debería permitir que se tengan en cuenta el contexto del país, la ventaja comparativa de la propia FAO con vistas a hacer frente a las necesidades nacionales y las posibilidades de asociación con organismos locales, regionales e internacionales.

240. Por otra parte, la FAO dispone de recursos limitados y tiene que tomar en consideración las consecuencias económicas al adoptar un enfoque más sostenible y eficaz del DC. Si la función básica de la Organización es mejorar la capacidad de África para fomentar medios de vida sostenibles, entonces es importante que se otorgue el debido reconocimiento al DC en la presupuestación y en los programas de trabajo y las evaluaciones del personal. Cuando no se disponga de recursos adicionales, el equipo de evaluación considera que tal vez sea necesario que la FAO reduzca el número de proyectos y programas con objeto de asegurarse de que cuenta con los recursos humanos y financieros necesarios para realizar intervenciones sostenibles de DC en determinadas áreas. La FAO puede asimismo potenciar la colaboración a fin de distribuir parte de los costos de ejecución e incrementar su cobertura. Puede también continuar la tendencia a abandonar la ejecución directa en favor de tareas de facilitación y de formación de los encargados

de la ejecución en el ámbito local. La FAO está sometida a una presión creciente para que haga frente a nuevas áreas. Muchas de estas son intersectoriales y exigen enfoques más interdisciplinarios y holísticos. Según algunos, el personal actual puede reconvertirse (cambio climático, arrendamiento de tierras, aptitudes generales, etc.); según otros, serán necesarias algunas inversiones adicionales y nuevas asociaciones (para ocuparse de la cadena de valor completa, las cuestiones de género, etc.); y según otros, una estrecha colaboración con los asociados es la opción más adecuada (aptitudes de gestión y contabilidad, DC en primera línea, etc.).

241. Esta evaluación ha mostrado que las modalidades más eficaces para la realización de intervenciones con miras al DC son aquellas en las que se presta mayor atención al modo en que la FAO pone en práctica esas intervenciones que a la consecución de realizaciones. La evaluación ha permitido determinar los factores que han posibilitado un DC sostenible y efectivo y el nuevo clima respecto del desarrollo. Igualmente ha puesto de manifiesto los problemas a que se enfrenta la FAO como resultado del Programa de acción de Accra, el aumento de la colaboración y la participación en la adopción de decisiones en los países por parte de los donantes, así como las implicaciones de la creciente descentralización y del carácter cada vez más comercial. La FAO debe tener en cuenta estos factores al adoptar decisiones sobre la asignación de recursos, establecer prioridades y estrategias y motivar al personal a fin de que desempeñe un papel destacado en el fortalecimiento de la capacidad con miras a alcanzar los ODM.

242. Con objeto de lograr la masa crítica necesaria a fin de reforzar la capacidad de las organizaciones e instituciones africanas para establecer sistemas más efectivos de ordenación de los recursos naturales y agrícolas que sigan el ritmo de una tecnología en rápida evolución, el cambio climático y los caprichos de los mercados internacionales, la FAO, junto con otros organismos de desarrollo, tiene que invertir más y modificar su enfoque del DC y dar cuentas por él.

Conclusiones específicas de las que se derivan las recomendaciones

Incorporación general del DC (recomendaciones 1 y 2)

243. El DC es una función básica de la Organización y la comunidad internacional reconoce que constituye una limitación fundamental para un desarrollo efectivo en África. El Marco estratégico para 2010-19 incluye el DC como una función básica y algunos de los resultados de la Organización previstos en los objetivos estratégicos incluyen el DC. El equipo de evaluación considera que el DC debe recibir mayor atención en el Marco estratégico de la FAO. El título de la función básica (e) debería modificarse a fin de reflejar que el DC es más que la simple transferencia de tecnología. Además, el DC debería articularse con mayor claridad en el contexto de los resultados de la Organización previstos en todos los objetivos estratégicos. El equipo de evaluación señala la necesidad de que la FAO haga frente a las posibles contradicciones originadas por un sistema de rendimiento basado en los resultados que depende en gran medida de realizaciones en un plazo especificado, mientras que el DC es un proceso que se basa en la actividad sostenida a lo largo del tiempo. Igualmente considera que debe otorgarse un mayor reconocimiento a la importancia de incluir el fortalecimiento de la capacidad en todo el trabajo de la FAO en África. Dada la importancia del DC, podría ser apropiado examinar si el Comité del Programa, las conferencias regionales y los demás órganos rectores de la FAO participan suficientemente en la provisión de supervisión política del programa de DC de la FAO.

244. Por otra parte, es importante que haya un entendimiento común del significado de DC. Se ha observado que no existen un planteamiento y una definición comunes del DC en el conjunto de la Organización. La nueva estrategia de la FAO para el DC expone las cuestiones principales. No obstante, requerirá un trabajo considerable aumentar la concienciación y aplicar las medidas necesarias para lograr que el DC represente una parte integral del trabajo de la FAO en toda África.

245. Dadas las interpretaciones divergentes en el seno de la Organización de lo que constituye el DC, así como de las diferentes perspectivas sobre el papel de la FAO con miras a desarrollar la capacidad, es importante que se dé a conocer y se debata ampliamente la nueva estrategia de DC y que se acepte un entendimiento común. El equipo de evaluación observó que muchos funcionarios reconocen la importancia del DC en cuanto elemento central del mandato de la FAO, pero que para la mayor parte del personal esto significa desarrollar las capacidades individuales mediante la formación. Es precisa una mejor comprensión de lo que constituyen buenas prácticas para el DC, de cómo realzar las aptitudes generales, del fortalecimiento de la Organización y del modo de influir en el entorno favorable.

246. En general, la FAO debe realzar la importancia y la comprensión del DC en la Organización. El DC debe ser el objeto de la mayoría de las actividades de la FAO, si no de todas, incluyendo la recopilación y el suministro de información, el apoyo a instrumentos, normas y estándares internacionales, el asesoramiento sobre políticas, la promoción, la creación y diseminación de distintas formas de conocimientos, el desarrollo y la transferencia de tecnología y el establecimiento de redes. Esto no quiere decir que todas las actividades deban incluir un componente específico de capacitación, sino más bien que todas las actividades y productos deben tratar de realizarse de maneras que refuercen en la mayor medida posible la capacidad de los clientes. En el plano nacional, el DC tiene que incorporarse explícitamente en los MNPMP de modo que haya un enfoque más coherente, pertinente y coordinado del DC en cada país.

Eficacia y sostenibilidad de las iniciativas (*recomendaciones 2, 3 y 4*)

247. Esta evaluación ha mostrado que la FAO tiene que seguir haciendo hincapié en modalidades participativas de DC. Las enseñanzas adquiridas gracias a esta evaluación ponen de manifiesto que deben incorporarse de manera más sistemática los siguientes principios en el enfoque del DC aplicado por la FAO: con respecto a la capacitación individual, promover la participación de las organizaciones empleadoras desde el inicio del diseño del proyecto para velar por la elaboración de estrategias con vistas a utilizar las nuevas aptitudes; usar un enfoque participativo con los beneficiarios de modo que participen activamente en el diseño y la aplicación; interactuar continuamente con los organismos de ejecución y velar por la participación adecuada de los interesados directos a lo largo de todo el proceso; usar personal local para la ejecución siempre que sea posible (incluso aunque inicialmente puedan necesitarse recursos adicionales); aprender con la práctica; facilitar y orientar más que simplemente transferir aptitudes; hacer hincapié en las aptitudes generales brindando oportunidades para participar en los proyectos y responsabilizarse de ellos; proporcionar oportunidades para intercambiar ideas y establecer redes; por último, y lo que es más importante, seguir las intervenciones mediante una participación constante, apoyo y la provisión de puntos de contacto activos.

248. Se ha apreciado que todos estos factores contribuyen a un DC más eficaz y sostenible. El personal de la FAO tiene que reconocer la importancia del proceso, en contraposición a las realizaciones, para reforzar la capacidad y estar dispuesto a invertir una proporción significativa de recursos en el proceso. Debe alentarse al personal y motivarlo para incorporar estas y otras buenas prácticas reconocidas de forma más sistemática en sus enfoques. Al mismo tiempo, debe alentarse al personal a establecer asociaciones con otros organismos para hacer frente a ciertas áreas respecto de las cuales tiene una ventaja comparativa menor.

249. La evaluación ha revelado también inconvenientes comunes que menoscaban la eficacia, a saber: evaluaciones pobres de las necesidades en materia de DC; falta de datos de referencia y seguimiento; acceso o referencias limitados a muchos de los excelentes productos normativos de la FAO; débil integración de los problemas relacionados con las cuestiones de género; e insuficiente atención a la documentación y diseminación de intervenciones exitosas y de las enseñanzas obtenidas.

250. Asimismo, la evaluación ha permitido determinar numerosos problemas para que la FAO realice intervenciones de DC más sostenibles. Los más comunes tienen que ver con: la falta de motivación del personal para diseñar proyectos usando modalidades que primen el proceso de aprendizaje y de desarrollo de capacidades, que lleva tiempo planificar, incluso para el personal de la FAO; los calendarios de los proyectos, que no tienen en cuenta la naturaleza reiterativa de un DC eficaz; los procedimientos administrativos engorrosos de los proyectos; las dificultades para superar la escasa identificación con las intervenciones para el DC en el plano local o la falta de voluntad política en el plano nacional; y la falta de seguimiento y de verificación para asegurarse de que las capacidades desarrolladas se utilicen, institucionalicen, amplíen y sostengan.

251. Para superar las deficiencias de las actuales modalidades de los proyectos, especialmente en relación con el PCT, a fin de posibilitar un aumento de la duración y sostenibilidad del trabajo relativo al DC son precisas una reestructuración y una reforma de los criterios relativos al PCT y al Comité de Examen de Programas y Proyectos⁹⁶. Para resolver las demás cuestiones es necesario brindar orientación al personal sobre el modo de participar en las actividades de los proyectos de forma que se promueva un DC eficaz y sostenible y con la motivación y los incentivos para realizar el seguimiento de sus actividades.

Asociaciones (*recomendación 5*)

252. El equipo de evaluación observó que el entorno del DC en África es dinámico y variado, mientras que el enfoque del DC aplicado por la FAO ha sido con frecuencia uniforme y excesivamente prescriptivo. A medida que vaya habiendo personas y organizaciones más capacitadas en África, el papel de la FAO tendrá que pasar de ejecutar directamente el DC por su cuenta a respaldarlo en colaboración con otros actores, como se estipula en la nueva estrategia de DC. El hecho de que haya muchas demandas nuevas de capacidad en África, como las relativas a la administración, la comercialización y la promoción, pone de relieve la necesidad de adoptar un enfoque basado en el fortalecimiento de las asociaciones. Asimismo se están creando demandas de capacidad en el plano subnacional, como resultado de la descentralización gubernamental, y en áreas que afectan a la agricultura y la seguridad alimentaria y respecto de las cuales la FAO no tiene ni el mandato ni la capacidad para desempeñar un papel destacado.

253. También está cambiando el modo en que las organizaciones de desarrollo llevan a cabo su labor. A medida que más actividades de DC se planifiquen y coordinen en el marco de mecanismos de múltiples donantes y de la iniciativa Una ONU, la FAO se enfrentará a algunas elecciones difíciles debido a su limitada capacidad en muchos países africanos. Como sugiere la nueva estrategia de DC, la FAO tendrá que reforzar sus propias capacidades, encontrar huecos en función de sus ventajas comparativas peculiares y desplegar esfuerzos concertados por establecer asociaciones con otros agentes.

254. La evaluación ha proporcionado pruebas de la necesidad de establecer asociaciones para el DC y de su eficacia. La FAO debe colaborar con **organizaciones regionales** con objeto de aprovechar su programa y ayudarlas a desarrollar su capacidad. El establecimiento de asociaciones exige elevados costos de transacción iniciales y el personal podría resistirse inicialmente a realizar esa inversión, dado que se le empuja a producir resultados a corto plazo. Sin embargo, estos costos son una inversión en el DC en África y en futuras asociaciones más eficaces para la FAO.

255. Para hacer frente a las graves limitaciones de la capacidad a nivel local y complementar el trabajo de la FAO de modo holístico, así como para aplicar las políticas en países con una creciente descentralización, dado que la capacidad de la FAO para intervenir en primera línea es limitada es especialmente importante fortalecer la capacidad de los **asociados de ejecución locales**.

⁹⁶ PPRC.

256. La FAO colabora actualmente con cierto número de empresas privadas y ONG en la ejecución de proyectos y utiliza consultores locales. La evaluación reveló que una colaboración y orientación más estrechas y la promoción de más asociaciones ayudaría a reforzar en mayor medida la capacidad endógena. En algunos países, había una variedad de asociaciones nacionales de agricultores, productos, comerciantes o exportadores que tienen un amplio alcance y posibilidades, y el deseo, de colaborar con la FAO. El equipo de evaluación consideró que la FAO debería empeñarse más enérgicamente en esta esfera.

257. La evaluación confirma la recomendación derivada de la EEI de que la FAO establezca una colaboración mucho más estrecha con **universidades e institutos nacionales y regionales de investigación**. La FAO debería explorar el modo de asociarse de manera más eficaz con estas instituciones. Existen oportunidades interesantes que podrían estudiarse, como la cesión temporal de profesores para que trabajen en proyectos y comités dirigidos por la FAO a fin de proporcionar un acceso más estructurado, fiable e institucionalizado a estos recursos humanos que el actual sistema de consultorías ad hoc. Estas instituciones, junto con diversas OSC (incluidas las asociaciones nacionales de agricultores), podrían ser también asociados útiles para diseminar los productos normativos de la FAO, que a su vez podría ofrecer a las universidades conferencias del personal técnico visitante.

Desarrollo de la capacidad de análisis, formulación y aplicación de políticas (recomendación 6)

258. Se observó que la FAO había resultado eficaz por lo que se refiere a prestar asistencia a los países para formular políticas, pero menos eficaz en lo relativo a mejorar las capacidades locales para analizar y formular políticas. Es importante que la asistencia en materia de políticas incorpore el DC específicamente como su objetivo principal para conseguir que los países puedan elaborar sus propias políticas con mayor eficacia. Asimismo se ha observado claramente la necesidad de que la FAO ofrezca mucho más DC para la aplicación de políticas. Ello exige una mayor interacción en primera línea, donde las capacidades son escasas, y la determinación y colocación de todos los interesados directos (y sus necesidades de DC) que participan en la aplicación.

259. La FAO se esfuerza por conseguir que las políticas aborden los ODM y promuevan medios de vida sostenibles. La evaluación reveló que, en general, en la asistencia de la FAO en materia de políticas se tenía en cuenta ese objetivo, ya que dicha asistencia se centra en las políticas de seguridad alimentaria. Al mismo tiempo, la FAO debería ayudar a los países a prever los cambios y analizar las implicaciones de las nuevas tendencias. El equipo de evaluación concluyó que, en este entorno cambiante, la FAO tiene que desarrollar también la capacidad para formular políticas a lo largo de toda la cadena de valor, sobre mitigación del cambio climático y sobre riego (con políticas sostenibles y pertinentes para los pequeños agricultores), así como ayudar a los países con vistas a que al determinar los arrendamientos de tierras se consideren las externalidades y las comunidades locales.

Documentación de las innovaciones exitosas y mejora de la difusión de conocimientos (recomendaciones 7 y 8)

260. Las peticiones frecuentes por parte de organismos externos de documentación sobre las ECA llevó al equipo de evaluación a concluir que es importante que la FAO documente las innovaciones exitosas. Para que las iniciativas puedan ser repetidas en mayor escala por otros organismos, es particularmente importante que los principios estén claramente descritos en un conjunto de directrices genéricas a fin de evitar que se distorsione el concepto. Estas directrices deberían demostrar los principios mediante ejemplos que muestren la amplias posibilidades de aplicarlos y la importancia de la flexibilidad. Pueden citarse otros ejemplos como CountrySTAT, las redes de conocimientos rurales, la informatización para las cooperativas, la agricultura de conservación y las técnicas de cartografía y analíticas elaboradas para la Iniciativa de la Cuenca del Nilo. La evaluación reveló asimismo que dar a conocer casos satisfactorios es importante para

fomentar la voluntad política, ayudar indirectamente a los beneficiarios a acceder a nuevos fondos y aumentar las oportunidades de colaboración y para ampliar la escala de las intervenciones.

261. El equipo de evaluación observó graves deficiencias en relación con el acceso a los productos normativos de la FAO y su uso en África. Es preciso elaborar una estrategia mucho más eficaz de difusión y comunicación para conseguir que se preste mucha más atención a poner los productos normativos a disposición de una amplia variedad de partes interesadas en África. Actualmente, la FAO realiza esfuerzos limitados por conocer el número de lectores y el uso. Efectuar cuantiosas inversiones en la preparación de productos normativos es un despilfarro a menos que esos productos lleguen a las audiencias a las que van dirigidos. La FAO debe velar asimismo por que los conocimientos que produce se usen en sus intervenciones, talleres y cursos de capacitación proporcionando a los consultores acceso a los mismos.

262. Aunque la difusión de conocimientos es costosa, es tan importante como la creación de productos normativos. Para reducir en cierta medida los costos de distribución, la FAO tiene que asociarse con universidades, gobiernos, el sector privado y ONG, centros de investigación y documentación que pueden distribuir tanto copias impresas como electrónicas de sus productos normativos. Asimismo puede colaborar con estos organismos a fin de usar sus listas de distribución para facilitar a sus miembros información sobre nuevos materiales y ofrecer la posibilidad de pedir copias por correo electrónico de manera que quienes tienen acceso limitado a Internet puedan recibirlas.

Aumento de la inversión en la capacidad de la FAO en África (recomendación 9)

263. La evaluación reveló una significativa falta de capacidad en la mayoría de las oficinas regionales, subregionales y en los países. También puso de manifiesto que la falta de recursos humanos y financieros y la autoridad limitada de los funcionarios de las oficinas descentralizadas limitan su capacidad para desarrollar de modo efectivo la capacidad en África. El equipo de evaluación observó que era urgentemente necesario incrementar el número de empleados de la FAO en África, mejorar considerablemente sus vínculos con la Sede, acrecentar su motivación y preparación y proporcionarles capacitación y actualización frecuentes para asegurarse de que se mantengan a la vanguardia en sus campos con miras a desarrollar las capacidades en África. Además de la inversión en la capacitación, la motivación y el refuerzo de los lazos con la Sede, el equipo de evaluación concluyó que al asignar a los funcionarios técnicos, sería necesario un mejor conocimiento de las limitaciones de la capacidad subregional. En un caso se pidió que se velase por que todas las oficinas contaran con un oficial técnico o más con formación en enfoques intersectoriales e interdisciplinarios para ayudar en la creación de equipos multidisciplinarios.

264. En las oficinas en los países, como se señala en las conclusiones, la capacidad es variada, pero en todas ellas los recursos y aptitudes eran insuficientes para el importante papel que la FAO desempeña en el DC con objeto de hacer frente a los graves problemas relacionados con la pobreza y el desarrollo agrícola. En algunos países existe una demanda considerable por parte de gobiernos y asociados para el desarrollo de que la FAO desempeñe un mayor papel a fin de facilitar la formación de grupos de trabajo para la coordinación. La FAO ha participado activamente en algunos, principalmente en los casos en que las oficinas de la Organización tienen el personal, la motivación y los recursos adicionales que acompañan a los trabajos en situaciones de emergencia. La FAO tiene que reconocer la situación y poner en práctica una estrategia que tenga en cuenta las limitaciones de sus recursos humanos y financieros pero que le asegure, al menos en algunos países, la visibilidad y las oportunidades de financiación que una intervención sostenida puede favorecer.

265. El DC es un proceso y las oficinas en los países tendrán que contribuir a mantener la relación de la FAO con los proyectos incluso después de su finalización. Deberán esforzarse por proporcionar vínculos entre las partes interesadas y los conocimientos especializados de la FAO y tratar de prever los cambios necesarios en el DC para el país de que se trate. Por lo tanto, para que las oficinas en los países sean eficaces habrá que reforzarlas considerablemente. Los recursos son

limitados, de manera que tal vez sea apropiado concentrar en mayor medida los recursos humanos y financieros en menos países.

266. Una sugerencia es que la FAO sea selectiva y refuerce las oficinas en los países donde es más necesario en función de los indicadores relativos a la seguridad alimentaria y la pobreza y donde la agricultura, el sector forestal y la pesca representan una parte importante de la economía. Además, la FAO debe tomar en consideración las oportunidades y responsabilidades en los países que están participando en la iniciativa Una ONU.

267. Es preciso asegurarse de que las estrategias para complementar los recursos humanos de los países no minen la capacidad local. El sistema de la SFE, consistente en emplear a funcionarios locales cedidos para ocuparse fundamentalmente de cuestiones de ámbito nacional y dedicar menos tiempo a cuestiones regionales, es una buena estrategia para reforzar la capacidad del país anfitrión, la SFE y los interesados. También es importante que todos los voluntarios suplementarios comprendan el contexto en el que trabajan. El equipo de evaluación encontró pocos ejemplos, y relativamente poco afortunados, de colaboración Sur-Sur. No obstante, consideró que había posibilidades de mejorar los recursos humanos en los países y la región mediante una colaboración mucho más estrecha de la FAO con universidades e institutos de investigación nacionales y regionales, como ya se ha señalado anteriormente en la sección relativa a las asociaciones.

268. Se observó claramente, por medio de los planes nacionales y de entrevistas, el interés en que la FAO proporcione más DC para la comercialización, la adición de valor y el comercio. En los países se da ahora una mayor importancia al carácter comercial del sector. La FAO tendrá que considerar su ventaja comparativa y sus prioridades y elaborar una estrategia junto con los asociados con miras a hacer frente a las nuevas necesidades de los países africanos en materia de DC.

269. Por último, es importante que las oficinas africanas participen directamente en el establecimiento de las prioridades respecto del DC. Se sugiere que las ccrr desempeñen un papel en el examen de las prioridades sobre DC y la creación de un consenso al respecto. Esas prioridades podrían a continuación informar los debates nacionales y los MNPMP, que a su vez se armonizarían también con el proceso relacionado con el MANUD. Las conferencias regionales podrían en ese caso participar en mayor grado en la supervisión del programa de la FAO con respecto al DC.

270. Las recomendaciones que se formulan a continuación están orientadas al futuro y tienen la finalidad de ayudar a la FAO a poner en práctica su nueva estrategia de DC. Asimismo tienen la finalidad de complementar la agenda de medidas institucionales 2009-2011 propuesta en la nueva estrategia de la FAO para el DC y concuerdan con la orientación general del programa de reforma establecido en el PIA.

Recomendaciones

AA. Incorporación general del DC

271. **Recomendación 1:** Se recomienda que el Grupo interdepartamental de trabajo sobre creación de capacidad tome medidas para fomentar un entendimiento conceptual común del DC y del papel de la FAO a ese respecto entre el personal y los socios de la Organización. A tal fin, el Grupo deberá, entre otras cosas:

- clarificar para todo el personal de la Organización qué se entiende por DC y el enfoque que la FAO adoptará para preparar, seguir y evaluar el DC;
- reexaminar el papel del Comité del Programa, las conferencias regionales y los demás órganos rectores de la FAO respecto de la supervisión del programa en materia de DC;
- dar amplia difusión a la estrategia institucional en toda la Organización;

- preparar documentos de información breves y en lenguaje llano en los que se expongan los principios esenciales y ejemplos del modo en que estos pueden aplicarse en las tres dimensiones del DC, en particular con respecto a la mejora de las aptitudes generales, el fortalecimiento de organizaciones, la promoción de un entorno favorable y la mejora de las capacidades funcionales;
- proporcionar capacitación en DC a todo el personal, especialmente el que se encuentra en primera línea en las oficinas descentralizadas;
- elaborar estrategias relativas a todos los sectores del DC basadas en evaluaciones de las necesidades que incluyan directrices que puedan aplicarse.

272. **Recomendación 2:** Se recomienda que la Administración superior, con la orientación del Grupo interdepartamental de trabajo, incorpore el DC en los mandatos, programas de trabajo y descripciones de los puestos de todo el personal de programación pertinente.

273. Para aplicar esta recomendación se sugiere que se adopten las siguientes medidas:

- incluir sistemáticamente el DC entre las obligaciones de todos los oficiales técnicos pertinentes en toda la Organización. El DC debería incluirse en sus programas de trabajo y en las evaluaciones de su rendimiento;
- exigir niveles mínimos de experiencia sobre el terreno en DC y de formación para prestar servicios de DC como requisito para los puestos en las oficinas regionales y subregionales;
- ofrecer incentivos para alentar al personal a participar en el DC, y aprender de él, por medio de actividades de promoción y de la incorporación del DC en las responsabilidades, los programas de trabajo y las evaluaciones del rendimiento;
- establecer la obligación para el personal de dedicar tiempo al seguimiento de iniciativas de DC tras la conclusión de los proyectos, a fin de institucionalizar sus beneficios y ampliar el alcance de los mismos siempre que sea posible;
- establecer y promover redes y puntos de contacto para el DC de forma que el personal de la FAO sobre el terreno y otras partes interesadas puedan acceder con mayor facilidad a los conocimientos y experiencia práctica de la FAO en materia de DC.

BB. Sostenibilidad y eficacia de las iniciativas de la FAO en materia de DC

274. **Recomendación 3:** Se recomienda que la Administración superior, con la orientación del Grupo interdepartamental de trabajo, examine y revise cuando sea necesario los sistemas de la FAO a fin de aumentar la eficacia y sostenibilidad de las iniciativas de DC.

275. Teniendo presente la necesidad de flexibilidad, dado que el DC es diferente en cada situación, esta recomendación entrañaría:

- velar, siempre que sea posible, por que se disponga de los recursos apropiados —recursos humanos y financieros y apoyo administrativo— para permitir la realización de actividades de DC durante períodos prolongados, hasta que los cambios necesarios se hayan institucionalizado y se haya ampliado la escala de las iniciativas piloto;
- conseguir que las modalidades de trabajo y los proyectos de la FAO sean lo suficientemente flexibles para permitir la programación de actividades reiteradas de DC, que comprendan la experimentación, el seguimiento y el aprendizaje. Ello podría exigir la reestructuración del PCT modificando sus limitaciones, modalidades y criterios (por ejemplo, incrementando los límites de financiación para las labores de DC en los países más grandes, cambiando las reglas del Programa de manera que sea posible realizar proyectos de seguimiento y velando por que se haga un seguimiento adecuado de todos los proyectos);
- velar por la aplicación de prácticas apropiadas de seguimiento, evaluación y presentación de informes de modo que formen parte del DC y que se fomenten un enfoque de gestión adaptativa y la experimentación;

- revisar el marco basado en resultados teniendo en cuenta el carácter a largo plazo del DC y la necesidad de posibilitar un proceso iterativo⁹⁷.
276. **Recomendación 4:** Se recomienda que el Grupo interdepartamental de trabajo prepare, y la Administración superior aplique, directrices para los proyectos y programas que hagan hincapié en prácticas efectivas de DC, como enfoques participativos que fomentan el control por los interesados, la sostenibilidad y las asociaciones.
277. Las directrices deberían abarcar los siguientes elementos decisivos, por ejemplo:
- la realización de evaluaciones de las necesidades en materia de capacidad como primer paso del diseño de los proyectos;
 - la comprensión del contexto organizativo e institucional, incluidos los diversos factores de un entorno favorable que pueden influir en el comportamiento individual y de las organizaciones;
 - la consideración sistemática de los aspectos de género en todas las etapas del diseño y ejecución de proyectos y programas, sin limitarse a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en las actividades de los proyectos;
 - alentar a los beneficiarios y otros interesados directos a participar en el diseño y ejecución de proyectos, particularmente a los organismos encargados del apoyo posterior a los proyectos;
 - la promoción de enfoques interdisciplinarios y coordinados a nivel interno del diseño y ejecución de proyectos y programas de DC;
 - la aplicación de estrategias de ejecución que hagan sistemáticamente el mayor uso posible de expertos e instituciones locales, tales como asociaciones de agricultores, universidades e institutos de investigación;⁹⁸
 - la preparación de estrategias de orientación, seguimiento, evaluación y retirada que tengan en cuenta la naturaleza reiterativa del DC satisfactorio.
278. **Recomendación 5:** Se recomienda que la Administración superior de la FAO vele por que el personal, en particular el de las oficinas descentralizadas y los representantes de la FAO, dedique mayor atención a las asociaciones en sus actividades de DC en África.
279. La aplicación de esta recomendación podría entrañar:
- reconocer y presupuestar los costos de transacción derivados del establecimiento de estas asociaciones;
 - elaborar directrices para proporcionar al personal más información sobre las oportunidades y mecanismos de establecimiento de asociaciones;
 - realizar evaluaciones subregionales y en los países de las oportunidades para establecer asociaciones a todos los niveles.

CC. Desarrollo de la capacidad de análisis, formulación y aplicación de políticas

280. Aunque la asistencia de la FAO a los países africanos para la formulación de políticas ha sido por lo general eficaz, la Organización ha tenido menos éxito en lo relativo al fortalecimiento de las capacidades locales para el análisis y la aplicación de políticas.
281. **Recomendación 6:** Se recomienda que el personal de la FAO, en particular los FAOR, dediquen mayor atención a facilitar el desarrollo de la capacidad nacional para el análisis y la aplicación de políticas.

⁹⁷ “Improving the Results of Learning for Capacity Building” hace algunas propuestas útiles respecto de sistemas de evaluación más pertinentes al DC(<http://capacitydevelopment.ning.com/page/presentations-from-june-2009>).

⁹⁸ La FAO tiene que completar su base de datos de personas e instituciones pertinentes y colaborar con aquellas que dispongan de aptitudes y potencial para ser asociados eficaces.

282. La aplicación de esta recomendación podría entrañar:

- velar por que las contrapartes participen plenamente en la formulación de políticas y por que se les ofrezcan oportunidades para mejorar las aptitudes analíticas. El DC debería incluirse en el mandato de todos los consultores contratados para prestar apoyo en materia de políticas en los países con objeto de asegurarse de que no se centren únicamente en la consecución de realizaciones en ese campo;
- asegurarse de que toda la asistencia en materia de políticas incluya un seguimiento suficiente, así como actividades de promoción para la aplicación y DC para elaborar planes operacionales con vistas a aplicar políticas y estrategias;
- hallar formas, incluso mediante asociaciones con agentes locales, de apoyar el DC en el plano subnacional en países que están en proceso de descentralización;
- facilitar mecanismos para que el personal en los países, las regiones y la Sede reconozca y prevea las nuevas necesidades en materia de políticas.

DD. Documentación y promoción de las innovaciones exitosas

283. **Recomendación 7:** Se recomienda que el personal de la FAO conceda prioridad a —y mejore— la documentación y difusión de iniciativas, métodos y productos normativos en materia de DC acertados.

284. La aplicación de esta recomendación debería incluir:

- documentar, ejemplificar y diseminar ampliamente estudios de casos exitosos entre los asociados para el desarrollo, organismos públicos, organizaciones nacionales de productores y distribuidores, universidades y organizaciones de investigación, ONG y OBC;
- documentar y diseminar los principios básicos de los enfoques del DC aplicados por la FAO, en particular los que hayan sido, o puedan ser, ampliamente adoptados por otros organismos. Deberían facilitarse directrices genéricas en diferentes formatos útiles para una variedad de audiencias;
- establecer un examen independiente de las ECA, que están convirtiéndose en un producto de DC emblemático de la FAO, con vistas a establecer quizá un centro de excelencia a fin de proporcionar apoyo a iniciativas relacionadas con las ECA y velar por una alta calidad;
- fomentar el aumento del aprendizaje interdepartamental y en colaboración así como la participación activa en redes regionales e internacionales de DC.

EE. Acceso a los conocimientos en cuanto componente esencial de la capacidad

285. **Recomendación 8:** Se recomienda que la Administración superior de la FAO tome medidas inmediatas para mejorar la distribución y adopción de los productos de la FAO para el DC en África.

286. Los posibles pasos incluyen:

- elaborar planes de comunicación y distribución de productos fundamentales adaptados para diversos contextos en África;
- salvar o compensar los problemas de conexión en muchas partes de África proporcionando acceso alternativo cuando la anchura de la banda sea baja y diseminando materiales en CD-ROM e impresos;
- velar por que todas las divisiones y el centro de distribución central proporcionen materiales a los asociados y los centros de documentos en África;
- verificar sistemáticamente la distribución y el uso de los materiales;
- poner los productos normativos de la FAO a disposición de las partes interesadas, incluidos organizaciones externas, consultores y proveedores de servicios;

- reforzar los servicios de biblioteca en las oficinas descentralizadas, incluida la creación de bibliotecas en todas las oficinas regionales y subregionales y en las oficinas en los países en colaboración con instituciones como institutos de investigación y universidades que dispongan de capacidad de disseminación;
- promover redes que ayuden en la distribución y disseminación de productos de la FAO.

EE. Aumento de la inversión en la capacidad de la FAO en África

287. **Recomendación 9:** Se recomienda que la FAO invierta más recursos en la capacidad de sus oficinas descentralizadas en África para participar de manera significativa en el desarrollo de capacidades en los sectores agrícola, forestal y pesquero y para responder a las nuevas demandas de los Estados Miembros de África.

288. La aplicación de esta recomendación podría entrañar:

- una evaluación de las necesidades en materia de capacidad en cada región durante las conferencias regionales y posteriormente en cada subregión para ayudar a elaborar una estrategia de DC pertinente a nivel local, determinar las prioridades para los MNPMP y orientar la asignación de la combinación apropiada de aptitudes a cada oficina;
- velar por que la descentralización del proceso de aprobación relativo al PCT vaya acompañado de los recursos humanos y financieros necesarios para que las oficinas en África puedan incorporar las cuestiones relacionadas con el DC;
- establecer una colaboración más sistemática con instituciones locales y regionales de DC, como institutos de investigación y universidades, para colmar lagunas, complementar los conocimientos especializados disponibles en las oficinas descentralizadas y acrecentar ulteriormente la capacidad de los asociados;
- aplicar el modelo relativo al país anfitrión empleado por la SFE con funcionarios cedidos: se trata de un enfoque consistente en destinar los funcionarios principalmente al país anfitrión de modo que la FAO no reduzca unos recursos escasos en él, pero aun así se beneficie de recursos humanos adicionales;
- realizar una selección cuidadosa si se participa en intercambios Sur-Sur y se emplean voluntarios para cerciorarse de que sus perfiles y aptitudes reflejen un profundo conocimiento del contexto africano así como cierto conocimiento y experiencia sobre DC;
- elaborar un plan con objeto de incrementar la capacidad de los funcionarios sobre el terreno de la FAO. Esto debería incluir orientación, capacitación, actualización, una mayor familiaridad con las actividades en la Sede y las tendencias actuales en los campos de los funcionarios, y motivación e incentivos para conseguir que den una mayor importancia al DC en su trabajo. Asimismo debería haber una sólida coordinación del DC en la Sede.