

C 89/4

examen de los

PROGRAMAS de CAMPO

1988-89



ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y
LA ALIMENTACION

C 89/4
Julio de 1989

25^o período de sesiones
11-30 de noviembre de 1989

EXAMEN
de los
PROGRAMAS DE CAMPO
1988-89

INDICE

Párrafos

PREFACIO DEL DIRECTOR GENERAL

RESUMEN

CAPITULO UNO: TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

A. EXPOSICION GENERAL	1.1
Tendencias de los gastos	1.7
Programas del PNUD	1.13
Programas de Fondos Fiduciarios	1.19
. Actividades especiales de Fondos Fiduciarios para la lucha contra la langosta del desierto	1.24
. Asistencia técnica en relación con préstamos y créditos bancarios	1.25
Programa de Cooperación Técnica (PCT)	1.27
Campana Mundial contra el Hambre/Acción pro-Desarrollo	1.30
Apoyo al Programa Mundial de Alimentos	1.32
B. PRINCIPALES CATEGORIAS DE PROGRAMAS DE CAMPO	1.34
. Distribución geográfica de los proyectos de campo	1.35
Principales sectores de la asistencia	1.38
C. PRINCIPALES COMPONENTES DE PROYECTOS	
Principales componentes de gastos extrapresupuestarios en proyectos de campo en 1988	1.68
Utilización de expertos y consultores	1.74
Recursos procedentes de países en desarrollo	1.78
D. ACTIVIDADES EN APOYO A LAS INVERSIONES	1.84
Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial	1.88
Programa de apoyo a la inversión	1.90
Vinculación entre la asistencia técnica y las inversiones	1.92
Fomento de las inversiones a través del PCT	1.93

CAPITULO DOS: EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE CAMPO

A. INTRODUCCION	2.1
B. EVALUACIONES DE LOS PROYECTOS PREPARADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LA FAO	2.9
Observaciones de los Representantes de la FAO sobre las realizaciones de los proyectos	2.25
C. SINTESIS DE LOS INFORMES DE EVALUACION DE 1987-88	2.54
Labor de evaluación: misiones e informes	2.57
Evaluación del diseño, ejecución y resultados de los proyectos	2.64
. Diseño de los proyectos	2.65
. Ejecución de los proyectos	2.66
. Consecuencias de los proyectos	2.69
Enseñanzas extraídas de la experiencia de proyectos en los países menos desarrollados	2.72
. Factores que afectan a las operaciones de los proyectos en los países menos adelantados	2.73
. Perfil de los proyectos evaluados en los países menos adelantados	2.79
Ejecución y resultados de los proyectos en los países menos adelantados	2.85
Capacidad de absorción y problemas insti- tucionales en los países menos adelantados	2.86
. Principales características de los proyectos que tienen éxito en los países menos adelantados	2.95
. Factores de que depende el éxito de los proyectos en los países menos adelantados	2.104
. Factores externos	2.116
Conclusiones	2.119
D. EXAMEN DEL PROGRAMA DE REHABILITACION AGRICOLA PARA AFRICA (PRAA)	
Antecedentes	2.129
Concepción y diseño del Programa	2.137
Objetivo del examen	2.142
Calidad de la formulación y ejecución de los programas del PRAA	2.146
. Formulación de los proyectos del PRAA	2.148
. Ejecución de los proyectos en el marco del PRAA	2.150
. Deficiencias y problemas en la ejecución de los proyectos	2.151
Función catalizadora de los proyectos del PRAA	2.152
Resultados logrados en los países	2.154
Consideraciones y conclusiones	2.172

CAPITULO TRES:	PROMOCION DE LAS INVERSIONES AGRICOLAS	3.1
A.	INTRODUCCION	3.2
B.	FUNCION DEL CENTRO DE INVERSIONES	3.8
	Programa de Cooperación	
	FAO/Banco Mundial (PC)	3.20
	Programa de Apoyo a la Inversión (PAI)	3.30
	Reciente evolución de la formulación de proyectos	3.43
C.	VINCULACIONES ENTRE LA INVERSION Y LA ASISTENCIA TECNICA	
	La asistencia técnica como fuente de proyectos de inversión	3.46
	La asistencia técnica como componente de los proyectos de inversión	3.69
	Apoyo a la inversión por las dependencias técnicas de la FAO	3.73
D.	CUESTIONES Y PERSPECTIVAS	3.82
CAPITULO CUATRO:	ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE CAMPO	
A.	INTRODUCCION	4.1
	Respuesta a las necesidades cambiantes	4.4
	Hacia la autosuficiencia para el desarrollo	4.10
B.	UN FUERTE COMPONENTE DE CAPACITACION	4.15
	Becas y viajes de estudio	4.17
	Actividades de capacitación en el marco de los proyectos	4.19
C.	PERSONAL NACIONAL Y GESTION DE LOS PROYECTOS	4.27
	Directores nacionales de proyectos (DNP)	4.28
	Profesionales nacionales de proyectos (PNP)	4.38
	Hacia la ejecución plena por los gobiernos	4.42
D.	EXPANSION DE LOS CRITERIOS DE CTPD	4.52
	La formación de redes de CTPD	4.59
E.	ALGUNAS ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE LA CMRADR: COLABORACION CON LAS ONG LOCALES Y MAS ATENCION A LA MUJER	4.69

APENDICE ESTADISTICO

LISTA DE SIGLAS

GRAFICOS

	<u>Página</u>
1.1 Tendencias en el volumen real de la Cooperación Técnica de la FAO	2
1.2 Asignaciones del PNUD a la FAO y gastos FAO/PNUD, 1972-89	2
1.3 Evolución reciente de los programas de Fondos Fiduciarios	8
1.4 Distribución de las asignaciones para los proyectos de campo de la FAO en 1988-89	13
1.5 Clasificación de los gastos extrapresupuestarios para proyectos de campo en 1988-89 (proyectos FAO/PNUD y de Fondos Fiduciarios)	14
1.6 Gastos de proyectos FAO/PNUD en 1984, 1986 y 1988	22
1.7 Utilización de la capacidad de los países en desarrollo en proyectos de campo	25
2.1 Evaluación de los proyectos de campo de 1988-89 (proyectos financiados por el PNUD y los Fondos Fiduciarios)	36
2.2 Calidad general de los informes de evaluación	50
3.1 Distribución sectorial de los proyectos con asistencia del Centro de Inversiones de la FAO aprobados para su financiación (1964-1988)	92
3.2 Distribución regional de los proyectos que cuentan con asistencia del Centro de Inversiones de la FAO aprobados para su financiación (1964-1988)	92
3.3 Asignaciones a proyectos preparados con asistencia del Centro de Inversiones de la FAO, 1983-1988	94
3.4 Asignaciones en condiciones de favor a proyectos preparados con asistencia del Centro de Inversiones de la FAO, 1983-1988	95

PREFACIO DEL DIRECTOR GENERAL

Desde mediados de los años sesenta, el Examen de los Programas de Campo ha analizado la forma, contenido y tendencias de las actividades operacionales de la Organización, y evaluado la eficacia y los resultados de los proyectos de campo. Como las actividades implicadas en ellos están relacionadas con la labor paralela realizada en el marco del Programa Ordinario, el presente documento debe examinarse conjuntamente con el Examen del Programa Ordinario para 1988-89. Conviene también subrayar que, mientras que el Examen ofrece una imagen global de los programas de campo, se preparan también informes detallados sobre las actividades técnicas, sectoriales y regionales de campo, que se presentan periódicamente a los diversos comités y otros órganos intergubernamentales que supervisan la labor de la FAO.

Un hecho positivo es que, durante este bienio, los programas de campo han continuado la gradual expansión iniciada hace cuatro años; gracias a ello, los Estados Miembros en desarrollo han podido recibir en mayor cuantía, sobre todo a través de la cooperación en los países, la experiencia y conocimientos técnicos de la FAO. Sin embargo, es importante considerar el modesto aumento registrado frente a los graves problemas que los países en desarrollo siguen encontrando para vencer el hambre y garantizar la seguridad alimentaria a una población en rápido crecimiento. En estas circunstancias, la crisis de liquidez padecida durante el bienio ha tenido sobre el Programa Ordinario efectos especialmente negativos, ya que ha limitado la capacidad de apoyo a los programas de campo por parte de la Organización.

Las perspectivas de ulterior expansión de los programas de campo son bastante alentadoras en los próximos años, sobre todo por el aumento registrado en los recursos del PNUD y la nueva atención que dicho Programa parece conceder ahora a los sectores de la agricultura y la alimentación. Es también significativo que los Fondos Fiduciarios de la FAO se hayan mantenido en conjunto elevados, aunque su crecimiento se ha estabilizado en comparación con la primera parte del decenio. Por otra parte, las actividades financiadas por el PCT se mantuvieron necesariamente durante este bienio en un nivel más bajo que en el de 1986-87, período en el que dichas actividades se vieron reactivadas por una transferencia excepcional del Programa Ordinario - por un total de 15 millones de dólares EE.UU. - en apoyo del Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa (PRAA).

El centro de atención de las actividades de campo de la Organización durante 1988-89 se ha centrado todavía más en Africa. Aunque no se debe nunca infravalorar la gravedad de los problemas alimentarios y agrícolas de otras regiones, es precisamente el continente africano el que tiene mayor peligro de escasez de alimentos y mayores problemas para conseguir la seguridad alimentaria. En el total de los proyectos de campo en cartera, las iniciativas encaminadas a reforzar y mejorar la producción de cultivos alimentarios básicos continúan siendo justamente el centro de atención, mientras que en la categoría de los recursos naturales adquieren la máxima importancia las actividades de proyectos destinadas a la conservación de los recursos para un desarrollo sostenido. Al mismo

tiempo, ha aumentado la labor destinada a desarrollar en los países la capacidad de análisis de políticas y planificación, frecuentemente en situaciones en que los países se ven obligados a adoptar decisiones difíciles para "ajustar" sus economías, como consecuencia de la carga de la deuda. El asesoramiento independiente y objetivo de la Organización en estas situaciones ha resultado sumamente valioso.

En la ejecución de todas estas importantes actividades, continúa siendo de la máxima importancia la participación del equipo, generoso y experimentado, de consultores y expertos de campo de la FAO, gran parte de ellos procedentes de los países en desarrollo y ayudados ahora más que nunca por un número creciente de funcionarios nacionales cualificados. Otro aspecto notable en este bienio es la mayor importancia concedida a la capacitación, tanto por el número de actividades como por el total de personas beneficiarias.

Hasta ahora, el Examen ha analizado con espíritu franco y crítico los méritos y deficiencias de los proyectos de campo, atendiendo a su resultado. Para este bienio se mantiene el mismo planteamiento, con casi 800 proyectos evaluados por Representantes de la FAO y los resultados de más de 130 evaluaciones de proyectos analizados objetivamente con el fin de extraer enseñanzas para el futuro. Creo que el empeño de la Organización en aumentar la eficacia y eficiencia de los proyectos queda ampliamente ilustrado a través de las medidas concretas que hemos adoptado y estamos adoptando al respecto, medidas que suponen una intensificación de la importancia, ya considerable, de la evaluación y que comprometen a todas las dependencias pertinentes en una gran variedad de iniciativas destinadas a agilizar y reforzar todavía más la planificación, programación, ejecución y seguimiento de los proyectos. Se trata de un proceso al que concedo la máxima prioridad, y que estamos realizando en estrecha cooperación con los países beneficiarios y los organismos de financiación.

Considero sumamente positivo el hecho de que, en el presente bienio, se ofrezca una descripción y examen del amplio y enorme apoyo de la FAO a la inversión en la agricultura, la pesca y la silvicultura. Ello se realiza sobre todo a través de las actividades, excepcionales y sumamente especializadas, del Centro de Inversiones, que hasta la fecha han generado la cifra impresionante de 34 000 millones de dólares EE.UU. en planes de inversión en la agricultura y la alimentación en los Estados Miembros en desarrollo. Para realizar su labor, el Centro cuenta con la experiencia y apoyo de las dependencias técnicas de la FAO y - en algunos casos - de las iniciativas individuales de asistencia técnica que han llevado directamente a la continuación de las inversiones. Sin embargo, como se observa en el capítulo correspondiente, el Centro no ignora ni subestima los problemas encontrados en su importante labor.

Algunos de los nuevos rasgos de las actividades operacionales de la Organización se comentan en el Capítulo CUATRO, parte final del Examen en que se reflexiona sobre la evolución reciente y se tratan de prever los cambios que pueden sufrir en el futuro los programas de campo. A lo largo de los años, las actividades de campo de la FAO han respondido de forma constante a los cambios registrados en las necesidades de asistencia técnica. Aunque los programas actuales se caracterizan, en consecuencia, por la gran variedad de los proyectos y programas, ha habido un interés mucho mayor en reforzar el potencial de recursos humanos de los países

destinatarios para que puedan adoptar por su cuenta las medidas necesarias para el desarrollo de la agricultura y la alimentación. En los programas en curso, esta meta se refleja en aspectos como el incremento de las actividades de capacitación a través de proyectos y la utilización, ahora muy generalizada, de directores de proyecto nacionales y de profesionales también nacionales para la ejecución de los proyectos, con vistas, cuando las circunstancias lo permitan, a la plena ejecución por los gobiernos. El apoyo catalizador al concepto de CTPD y la mayor colaboración a nivel popular, que supone con frecuencia la participación de ONG locales y la promoción de las actividades de la mujer, contribuyen también a aumentar la autosuficiencia. Estos esfuerzos, a los que concedo máxima prioridad, contribuyen a garantizar la pertinencia y sostenibilidad de las actividades de campo en los años próximos.

Este importante documento ha estimulado tradicionalmente un debate activo y constructivo de los programas de campo de la FAO, por lo que espero con vivo interés el examen de que será objeto en la 25ª Conferencia de la FAO.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Edouard Saouma', written in a cursive style and enclosed within a hand-drawn oval.

Edouard Saouma
Director General

RESUMEN

TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

El volumen total de las actividades de campo durante el bienio alcanzó un nivel sin precedentes en términos corrientes: los gastos totales fueron de 342 millones de dólares EE.UU. en 1988 y, según las estimaciones, de 363 millones de dólares EE.UU. en 1989. Sin embargo, en términos reales, el nivel alcanzado fue inferior al de 1980-81. El factor principal que motivó una subida aproximada del 9 por ciento en los gastos entre 1987 y 1988 fue un fuerte aumento en la ejecución de programas financiados por el PNUD, al que correspondió poco menos de la mitad del total de los gastos correspondientes a los programas de campo durante el bienio. Las perspectivas de los próximos años son razonablemente alentadoras, a juzgar por el nivel ininterrumpidamente alto de aprobaciones de proyectos FAO/PNUD.

Los gastos de Fondos Fiduciarios tendieron a estabilizarse durante el bienio entre los 155 y los 160 millones de dólares EE.UU. al año. Aunque la mayor parte de los programas FAO/Gobiernos de Fondos Fiduciarios continúan aumentando gradualmente, se ha registrado un descenso en los gastos de Fondos Fiduciarios Unilaterales. Las actividades de lucha contra las langostas y saltamontes en Africa constituyeron un importante apartado de las actividades de apoyo con Fondos Fiduciarios en 1987-88. Con la conclusión de la mayor parte de los proyectos financiados por el PCT en el marco del PRAA en 1986-87, los gastos del PCT en el bienio bajaron a niveles anteriores.

El total de los presupuestos combinados de los proyectos de campo operacionales alcanzó en 1988 la cifra récord de 2 120 millones de dólares EE.UU., destinados a 2 500 proyectos distribuidos en 140 países y territorios. La ejecución de proyectos en Africa registró un nuevo aumento, alcanzando el 48 por ciento de todos los gastos, mientras que otras regiones recibieron aproximadamente la misma proporción de los gastos totales que en el bienio anterior. Mientras que los proyectos incluidos en la categoría de producción y mejoramiento de los cultivos representó todavía la parte más importante de los programas de campo ejecutados (25 por ciento), hubo un notable aumento de los gastos correspondientes a proyectos con actividades de planificación y análisis de políticas (que pasaron del 6 al 10 por ciento de los gastos totales).

La parte correspondiente al personal continuó disminuyendo durante el bienio, hasta situarse en el 50 por ciento (en valor) del total de los elementos de los proyectos, y aumentó de forma continua el recurso a expertos/consultores con contratos de corta duración respecto al personal de campo residente con contratos largos. Al mismo tiempo, aumentó el uso de personal nacional en los proyectos. Creció de nuevo la proporción del equipo en los proyectos de campo financiados por el PNUD (actualmente el 28 por ciento), y el elemento de capacitación alcanzó un porcentaje sin precedentes del 13 por ciento. El personal de los países en desarrollo representa ahora casi la mitad de todos los expertos de campo de la FAO de contratación internacional, aunque la parte de los países en desarrollo en el equipo de los proyectos continúa siendo baja. Se registró un nuevo aumento, hasta casi el 50 por ciento, en la proporción de las becas de estudio en instituciones de países en desarrollo.

El Centro de Inversiones tuvo también un importante volumen de actividades: se realizaron 196 misiones y el Centro aprobó 44 importantes proyectos de inversión para su financiación en 1988. El total de los fondos de inversión movilizadas como consecuencia de la asistencia desde la creación del Centro (1964) supera ahora los 34 000 millones de dólares EE.UU. Como consecuencia de las anteriores actividades complementarias en relación con los proyectos FAO/PNUD, se aprobaron, para su financiación durante el bienio, proyectos de inversión por valor de unos 66 millones de dólares EE.UU. Las actividades y perspectivas del Centro de Inversiones se describen con mayor detalle en el Capítulo TRES.

EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE CAMPO

Como en ocasiones anteriores, para calibrar el resultado reciente de los proyectos de campo de la FAO se ha utilizado un planteamiento doble, a saber una evaluación de los proyectos operacionales efectuada por los Representantes de la FAO y una síntesis de los informes recientes del Servicio de Evaluación. En esta ocasión, la evaluación de los Representantes de la FAO abarca la cifra sin precedentes de 788 proyectos en 85 países, la mayoría de ellos financiados por el PNUD. Aunque la fijación de objetivos y la formulación y diseño de proyectos continúan recibiendo calificaciones relativamente altas por parte de los Representantes de la FAO, eran evidentes las dificultades asociadas a los insumos de contraparte y la consiguiente transferencia de conocimientos prácticos (aunque en menor medida que en 1986-87). A pesar de que las dificultades financieras de muchos países destinatarios, particularmente de los países menos adelantados, continúan influyendo negativamente en los resultados de los proyectos, los Representantes de la FAO han calificado de positivas las perspectivas de continuación de la mayor parte de los proyectos.

La labor de evaluación de los proyectos de campo de la FAO se ha visto considerablemente reforzada en los últimos años gracias a la aplicación de directrices sistemáticas con relación a cada uno de los 65-70 proyectos examinados ahora anualmente por misiones independientes de evaluación. La síntesis de las evaluaciones de proyectos individuales presentados por estas misiones (con un total de 133 proyectos en 1987-88) se ha comparado en esta ocasión con los datos obtenidos en 1981-82, lo que ha permitido identificar notables mejoras a largo plazo en el diseño y ejecución de los proyectos de la FAO desde comienzos del decenio.

La síntesis de los informes de evaluación de 1987-88 ha permitido también descubrir los problemas y dificultades y los elementos necesarios para el éxito de los proyectos, tanto en los países menos adelantados como en el resto, se proponen algunos ejemplos para aclarar las conclusiones. Los proyectos realizados en los países menos adelantados, aunque tropiecen por lo general con mayores dificultades que los proyectos realizados en otros países, consiguen en muchos casos logros notables, gracias a la acertada administración de los mismos y a otros factores, internos y externos, favorables. El análisis revela que las actividades de campo de la FAO en muchos de los países menos adelantados debe reflejar una estrategia general de desarrollo de las instituciones, con compromisos a largo plazo tanto de los donantes como de los destinatarios.

En este capítulo se presenta también un examen de los proyectos realizados en el marco del Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa (PRAA), ejecutado sobre todo entre 1985 y 1987. Los informes de los Representantes de la FAO indican que los programas por países del PRAA estaban bien formulados y eran pertinentes, y que los resultados de los proyectos del PRAA eran comparables en general con los del conjunto de los proyectos de campo de la Organización. Muchos proyectos del PRAA produjeron notables efectos catalizadores, y contribuyeron a movilizar fondos adicionales del PNUD, de donantes bilaterales y otros donantes. Sin embargo, el examen reveló que el Programa se resentía de la ausencia de medidas para garantizar la rápida ejecución en todos los casos y de directrices que hubieran permitido un planteamiento más correcto de los programas.

Los esfuerzos por mejorar el resultado de los proyectos de campo continúan recibiendo atención prioritaria dentro de la Organización. Además de reforzar el proceso de evaluación, las dependencias operativas y técnicas han contribuido a reforzar las actividades de seguimiento, de examen de los informes provisionales y de respaldo y han participado en los exámenes tripartitos de los proyectos. En colaboración con el PNUD y los donantes de Fondos Fiduciarios se han efectuado exámenes críticos pormenorizados de los programas. En este bienio, todas las dependencias principales afectadas - operacionales, técnicas, administrativas, etc. - han participado, bajo los auspicios del Comité de Programas de Campo, en la preparación de un conjunto de medidas para mejorar la eficacia en todas las fases de los proyectos.

PROMOCION DE LA INVERSION AGRARIA

La inversión es un componente esencial del desarrollo agrícola y un aspecto de gran importancia para la mayor parte de los países en desarrollo. Para estimular y apoyar la inversión de recursos nacionales, se requiere asistencia exterior pues sólo así se podrá mantener el ritmo necesario de crecimiento de la producción agrícola. La ayuda en la promoción de las inversiones es, por consiguiente, una actividad prioritaria de la FAO. El centro de coordinación de esta labor dentro de la Organización es el Centro de Inversiones, que recibe apoyo técnico del resto de la FAO.

La disponibilidad de recursos financieros no es el único factor que limita las inversiones. Hay una continua necesidad de proyectos viables y bien preparados. La mayor parte de los países en desarrollo, especialmente los más pobres, no se encuentran todavía en condiciones de formular por sí solos proyectos de inversión. El Centro de Inversiones de la FAO se ha creado precisamente para colmar este vacío, ya que su principal función es ayudar a los países en desarrollo a formular proyectos de inversión que atraigan recursos de capital, especialmente de las instituciones multilaterales de financiación que conceden préstamos a la agricultura. Con su ayuda en la formulación de unos 750 proyectos de inversión, el Centro de Inversiones ha contribuido a generar más de 34 000 millones de dólares EE.UU. de inversiones agrarias en 108 países durante sus 25 años de existencia. De esta cifra, aproximadamente 18 000 millones de dólares EE.UU. han correspondido a divisas procedentes de instituciones de financiación, multilaterales o de otra índole, generalmente en condiciones sumamente favorables.

Las actividades de asistencia técnica de la FAO están con frecuencia íntimamente relacionadas con la inversión. Gran parte de la información y de los datos técnicos necesarios para formular proyectos y programas de inversión procede de la asistencia técnica. Muchos proyectos de inversión incluyen componentes de asistencia técnica para garantizar el éxito de su ejecución. Los resultados de las actividades de asistencia técnica no son sólo fundamentales para la formulación de proyectos de inversión sino que pueden también ofrecer nuevas ideas y por lo tanto constituir una fuente de proyectos de inversión.

Para realizar sus programas de inversión, los países y las instituciones financieras utilizan la abundante información estadística y de otra naturaleza generada por las direcciones técnicas de la FAO en los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca. Una actividad importante de la FAO es la de asesorar a los países sobre la planificación y análisis de las políticas. Especial importancia para la inversión tienen los numerosos estudios sectoriales y subsectoriales centrados en aspectos específicos del desarrollo agrícola y rural, que pueden servir de base para un diálogo sobre políticas entre los países y las instituciones de financiación.

La FAO continúa estando atenta a los cambios que se registran en la forma de concebir la financiación del desarrollo agrícola y en las necesidades de los países en desarrollo, no sólo adaptándose en la medida necesaria sino también contribuyendo a la aparición de nuevos medios de prestación de asistencia con el fin de utilizar los recursos locales y externos para el desarrollo agrícola. El Centro de Inversiones ha emprendido recientemente un examen sobre su labor anterior de formulación de proyectos, en el que se han subrayado una serie de deficiencias comunes a las que ahora se está prestando atención.

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE CAMPO

En más de 40 años de existencia, los programas de campo se han adaptado a las necesidades cambiantes de un grupo cada vez más numeroso y diverso de países en desarrollo destinatarios. Después de los servicios de asesoramiento de alto nivel de los años cincuenta, los programas de campo pasaron a orientarse mucho más claramente hacia los proyectos en los primeros años sesenta, en que se emprendieron actividades relativamente largas de creación de instituciones y de estudio y planificación de la utilización de recursos. En los años setenta, hubo un cambio de orientación hacia la ayuda a la administración y fomento de los recursos conocidos, con lo que se intensificó el carácter multidisciplinario de los proyectos. Se registró también una tendencia en favor de las intervenciones de breve duración y - con el PCT - a la asistencia inmediata para hacer frente a necesidades urgentes. En los primeros años ochenta, el programa de campo incluyó una serie de actividades de proyectos tendentes a fomentar la flexibilidad y complementariedad de las intervenciones en los países.

En los años setenta se registraron, en relación con las actividades de campo, tendencias e iniciativas que subrayaron el desplazamiento de la asistencia técnica hacia la cooperación técnica - con el objetivo último de fomentar la autosuficiencia de los países en desarrollo destinatarios. Un elemento básico en este sentido han sido

siempre las actividades de capacitación. Estas representan ahora en los proyectos de campo un aspecto más destacado y de base más amplia que en años anteriores y - con unos 73 000 beneficiarios en 1987 (más una cifra récord de viajes de estudio y de becas) - están contribuyendo de forma sustancial a la consecución del objetivo de la autosuficiencia.

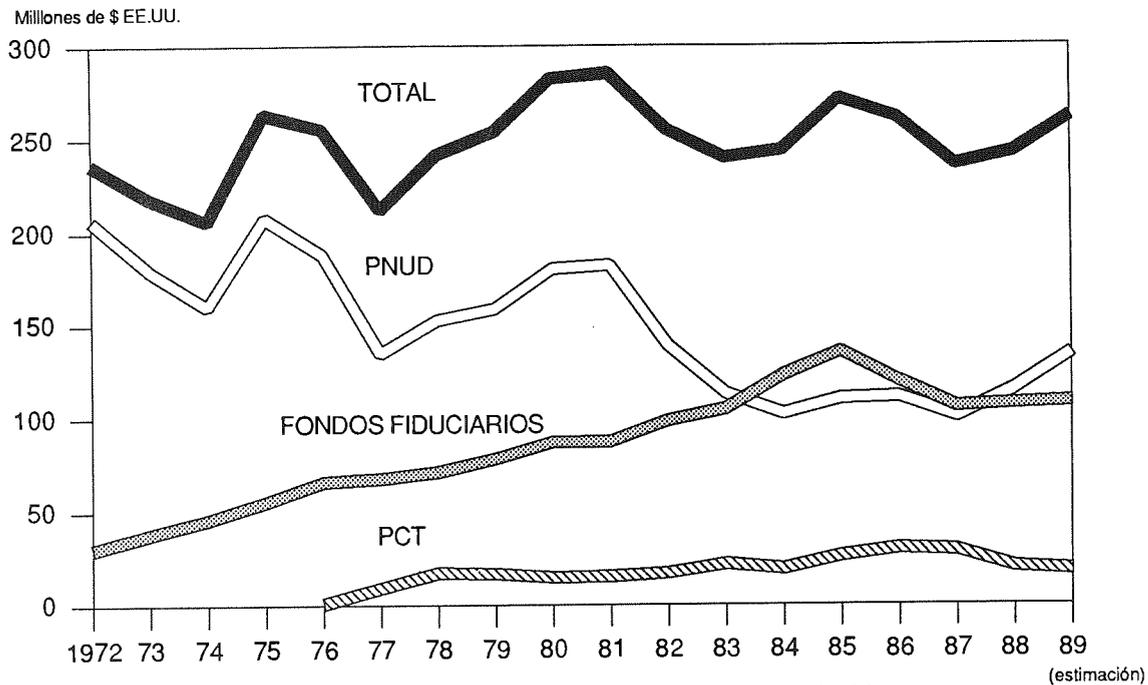
Las actividades de campo han realizado progresos significativos en la consecución de los objetivos de las "nuevas dimensiones". En el presente bienio, la práctica de recurrir a directores nacionales de proyecto se ha convertido prácticamente en norma habitual de los proyectos de campo (unos 300 directores nacionales en 1988) y se ha intensificado mucho la utilización de personal profesional nacional (más de 500). La FAO ha contribuido también a apoyar la ejecución gubernamental de los proyectos, sector en que algunos problemas prácticos requieren soluciones comunes a todo el sistema.

Una esfera relacionada con la autosuficiencia colectiva es la cooperación técnica entre los países en desarrollo (CTPD), en que la FAO continúa participando a través de proyectos de campo destinados a ampliar el apoyo a diversas redes de instituciones de países en desarrollo. En la actualidad funcionan más de 60 de estas redes, y la experiencia señala que la ayuda que han recibido de los proyectos de campo de la FAO (41 millones de dólares EE.UU. en 1987-88) está consiguiendo un notable efecto multiplicador. Un estudio de estas redes, con notable participación de las Oficinas Regionales de la FAO, revela la necesidad de apoyo continuo, concentrado en las redes más prometedoras.

Las actividades complementarias de la CMRADR de 1979 han tenido importantes repercusiones en los programas de campo - que han recibido una nueva orientación con el fin de conceder mayor atención a los pequeños agricultores y de destacar la participación popular, tanto a escala comunitaria como local. Dos aspectos de especial interés son la mayor interacción entre proyectos y ONG locales (y grupos rurales semejantes) y la creciente atención en las actividades de los proyectos al papel de la mujer en el desarrollo agrícola.

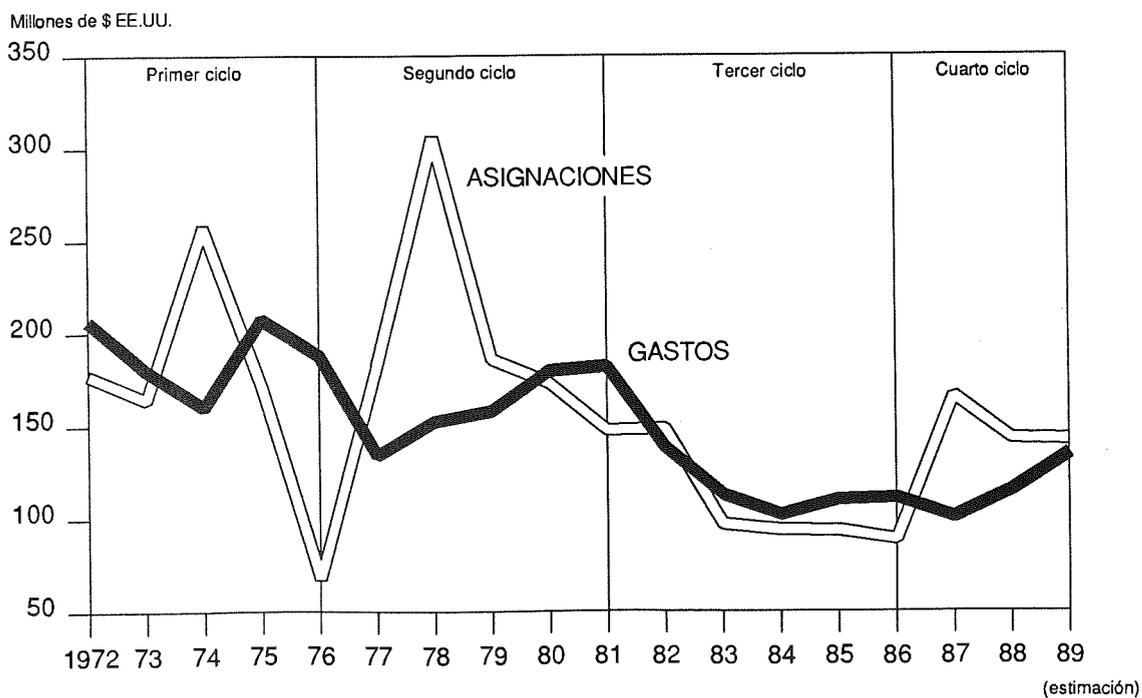
CAPITULO UNO

Gráfico 1.1 - TENDENCIAS EN EL VOLUMEN REAL DE LA COOPERACION TECNICA DE LA FAO *
(gastos anuales a los precios constantes de 1981)



* Se excluye la asistencia de desarrollo con cargo a Fondos Fiduciarios para el Plan Internacional de Fertilizantes (PIF), la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSRO) y el Centro de Operaciones de Emergencia contra la Langosta (COEL).

Gráfico 1.2 - ASIGNACIONES DEL PNUD A LA FAO Y GASTOS FAO/PNUD 1972-89
(a precios constantes de 1981)



TENDENCIAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

A. EXPOSICION GENERAL

- 1.1 Mientras el crecimiento económico ha sido la característica de la mayoría de los países industrializados durante este bienio, muchos países en desarrollo han continuado experimentando graves dificultades económicas, financieras y en algunos casos incluso sociales, que son en gran parte consecuencia del grave endeudamiento y de las medidas consiguientes tomadas para hacer frente a este fenómeno. Sin embargo, ha habido también problemas persistentes relacionados con las condiciones desfavorables de intercambio y - en muchos países - la producción alimentaria floja o irregular en comparación con las necesidades de unas poblaciones en rápida expansión.
- 1.2 El Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO ha pronosticado para 1989 un aumento notable de la producción mundial de cereales. Sin embargo, esto no será suficiente para restablecer la tendencia del consumo mundial ni para reponer unas reservas alimentarias exhaustas hasta el nivel que puede considerarse como mínimo para la seguridad. Además, igual que en años anteriores, la producción se concentrará en los países desarrollados más ricos - América del Norte y Europa -, mientras que en las partes más pobres del mundo habrá graves insuficiencias locales. Continuará por consiguiente la cruel contradicción: abundancia y exceso de alimentos en el Norte, hambre y malnutrición en muchas partes del hemisferio sur. Aunque en 1988 hubo que felicitarse por los excedentes en varios países africanos y asiáticos, hubo también unos 44 países deficitarios en alimentos en los que descendió el consumo per cápita de alimentos básicos.
- 1.3 En esta situación, la cooperación técnica multilateral de la FAO financiada con donativos para el mejoramiento y el fortalecimiento de la producción alimentaria y la agricultura en general y para el desarrollo de la pesca y la silvicultura puede tener una importancia decisiva para los países pobres que se enfrentan con problemas complejos y dificultades dentro de sus sectores rurales. Los proyectos de campo de la FAO se extienden al conjunto del mundo en desarrollo, pero se concentran en las regiones y los países más necesitados y, siempre que es posible, se coordinan con otros grandes programas nacionales e internacionales para que su impacto y su sostenibilidad sean mayores.
- 1.4 Africa constituye un buen ejemplo. En el presente bienio, la cooperación de la FAO con los diversos países africanos se ha reforzado hasta el extremo de que cerca de la mitad del esfuerzo total de la Organización en el campo (medido por su valor) se orienta a tratar de resolver los gravísimos problemas alimentarios y agrícolas de esa región. A este respecto, la FAO ha prestado una contribución clave y un apoyo firme al Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa 1986-1990 (PAREDA), como lo hizo con el anterior Plan de

Acción de Lagos y con otras varias iniciativas básicas regionales y subregionales. Estos ejercicios, y el estudio de la propia FAO relativo a "Agricultura africana: los próximos 25 años" (terminado en 1986) brindan marcos valiosos para las actividades en los diversos países.

- 1.5 Frente a estos importantes problemas, un hecho positivo es que los programas de campo de la FAO continuaron la expansión en el total de actividades que empezó de hecho en 1984. Ha habido una marcada recuperación en el volumen total del muy importante programa financiado por el PNUD (aunque no ha llegado todavía hasta el nivel real alcanzado al principio de este decenio), mientras que las actividades con fondos fiduciarios se han mantenido firmes y son esenciales para encauzar la experiencia y los conocimientos técnicos de la Organización hacia los países, en especial en virtud de los Programas Especiales de Acción de la FAO.
- 1.6 Las perspectivas a corto plazo para el programa de campo son razonablemente alentadoras. Mientras que con el Tercer Ciclo de Programación Quinquenal del PNUD (1982-86) sólo se pudo entregar a los países alrededor del 55 por ciento de las cifras indicativas de planificación (CIP), todo induce a creer ahora que en el Cuarto Ciclo (1987-91) se entregará la totalidad de las CIP del PNUD, y quizás incluso más. En los dos últimos años, el total de las promesas de contribución de los donantes al PNUD para sus recursos básicos (CIP) ha alcanzado los mil millones de dólares, en comparación, por ejemplo, con 800 millones de dólares en 1986. En estas circunstancias, el volumen de la cooperación técnica que la FAO puede brindar a sus países miembros en desarrollo podrá ser más proporcionada a la gravedad de los problemas que se plantean.

Tendencias de los gastos

- 1.7 El Cuadro 1 del Apéndice Estadístico ofrece detalles de los gastos anuales de los programas de campo de la FAO por categorías de programas. En términos corrientes, el máximo anterior de las entregas, que fue de 318 millones de dólares en 1981, fue sobrepasado por primera vez en 1988 con un gasto total de 342 millones de dólares.
- 1.8 Estas cifras deben considerarse en perspectiva. Después de un año récord en 1981, los niveles de gastos de la FAO en el campo empezaron a descender rápidamente. El nivel de conjunto más bajo se registró en 1983, con un total de entregas de sólo alrededor de 260 millones de dólares en términos corrientes. Este descenso se debió en gran medida a la reducción del programa financiado por el PNUD, que fue tan acusada que no pudo compensarse mediante un constante aumento de los programas de fondos fiduciarios (junto con una gradual tendencia ascendente del PCT). A continuación, la modesta recuperación en la ejecución de programas de campo que tuvo lugar entre 1984 y 1986 se debió principalmente a aumentos en importantes programas de Fondos Fiduciarios.

- 1.9 Este proceso ha cambiado en cierto sentido durante el presente bienio. El programa del PNUD que se describe más adelante fue el que más contribuyó al incremento general de las entregas del programa de campo que tuvo lugar en 1988. Los programas de Fondos Fiduciarios también se ampliaron, pero a un ritmo menor.
- 1.10 Esta evolución en el volumen real de las entregas puede apreciarse en el Gráfico 1.1 (sobre la base de un índice compuesto de costos de personal del PNUD y costos de maquinaria y equipo, según los informes proporcionados por las Naciones Unidas) 1/. Conviene notar que el volumen real de la cooperación técnica de la FAO alcanzado en 1988 superó sólo marginalmente el alcanzado diez años antes, en 1978.
- 1.11 En el Cuadro 1.1 se indican las tendencias más recientes en la evolución de los programas de campo de la FAO, en lo que respecta a gastos y a nuevas aprobaciones. Como ya se ha dicho, los gastos en términos corrientes alcanzaron en 1988 un nivel máximo absoluto de 342 millones de dólares, es decir, aproximadamente el 9 por ciento más que en 1987 (y el 31 por ciento más que en 1983).

Cuadro 1.1

GASTOS DE LOS PROYECTOS DE CAMPO Y NUEVAS APROBACIONES
(millones de dólares de EE.UU. redondeados - valores corrientes)

Fuente de financiación	Gasto 1988	Aprobaciones 1988	Gasto estimado 1989
PNUD	155	193	180
Fondos Fiduciarios	160	159	155
PCT	27	28	28
TOTAL	342	380	363

1/ Los coeficientes de deflación aplicados son: 1972(41,2), 1973(43,8), 1974(49,0), 1975(57,6), 1976(61,2), 1977(65,6), 1978 (72,8), 1979(82,8), 1980(92,6), 1981(100), 1982(101,4), 1983(103,0), 1984(106,8), 1985(105,1), 1986(115,8), 1987(127,5), 1988(134,7), 1989(133,6).

1.12 El principal factor que pone de manifiesto el cuadro es el fortalecimiento constante de las aprobaciones de proyectos para su financiación por el PNUD, que alcanzaron en 1988 el valor de 193 millones de dólares (después de un récord de 212 millones de dólares en 1987) en comparación con sólo 112 millones de dólares en 1986. Puede preverse así un fuerte programa FAO/PNUD para los próximos años. Al mismo tiempo, las aprobaciones de proyectos con fondos fiduciarios siguen siendo altas, aunque parece que el nivel de los gastos procedentes de Fondos Fiduciarios puede tender a estabilizarse en torno a 150-160 millones de dólares en los próximos uno o dos años. El programa PCT, por otra parte, ha vuelto a su nivel normal de aprobaciones después de haberse utilizado fondos extraordinarios excepcionalmente asignados a proyectos de emergencia y rehabilitación agrícola en virtud del Programa para la Rehabilitación de la Agricultura en Africa (PRAA), descrito y evaluado en el Capítulo DOS (Sección D).

Programas del PNUD

1.13 Como puede apreciarse en detalle en el Gráfico 1.2, las asignaciones en volumen real para proyectos FAO/PNUD experimentaron fluctuaciones importantes durante los dos primeros Ciclos de Programación del PNUD (1972-81). Durante el Tercer Ciclo (1982-86), como consecuencia de la reducción de los recursos disponibles, las asignaciones para nuevos proyectos FAO/PNUD descendieron constantemente, mientras que en los primeros años (1987-91) del ciclo actual (el Cuarto) esta tendencia se ha invertido. Conviene notar que durante 1987 y 1988 el Consejo de Administración del PNUD aprobó más de 75 programas importantes por países. En consecuencia, las aprobaciones de proyectos han aumentado de manera notable, como se ha dicho anteriormente.

1.14 La FAO y el PNUD siguen siendo colaboradores importantes en el campo de la cooperación técnica multilateral de las Naciones Unidas y, como se explica en el Capítulo DOS (Sección A), han cooperado estrechamente durante este bienio. La FAO ha mantenido su posición de principal organismo de ejecución de los proyectos del PNUD, y del mismo modo el PNUD ha seguido siendo con mucho la fuente individual de fondos más importante para la financiación de las actividades de campo de la FAO. Dicho esto, debe señalarse que la participación de la FAO en el núcleo central de gastos programados del PNUD (CIP), que era del 25 al 30 por ciento en los años setenta, ha descendido durante el presente decenio. Esta tendencia negativa puede atribuirse en parte al aumento en el número de organismos de ejecución que se toman ahora en consideración para los proyectos del PNUD.

1.15 Otro factor importante ha sido el de las operaciones de la Oficina de Servicio de Proyectos (OSP) del PNUD, que han aumentado constantemente. Aunque la proporción de tales asignaciones en el "núcleo" (CIP) de las asignaciones del PNUD se ha estabilizado ahora (justo por debajo del 10 por ciento), ha habido recientemente una rápida expansión de las actividades de la OSP en apoyo de otros fondos del PNUD (y de los proyectos ejecutados por los gobiernos), así como en la modalidad llamada de "servicios de gestión" en virtud de la cual el PNUD realiza en nombre de los donantes la gestión de recursos

especiales bilaterales o de otro tipo (fuera de la CIP). La FAO ha insistido repetidamente en que, tanto en estas operaciones como en las correspondientes a la CIP de la OSP, debería ser consultada plenamente cuando se trata de su ámbito de competencia.

- 1.16 Para determinar la participación de la FAO en los programas del PNUD también son significativas las decisiones tomadas por los gobiernos respecto a la asignación de recursos correspondientes a la CIP del PNUD a sectores agrícolas en el marco de los programas por países del PNUD. Mientras que en 1970 la proporción de fondos del PNUD dentro de la CIP dedicados a la agricultura, la silvicultura y la pesca llegaba al 35 por ciento, tal proporción ha descendido hasta el 26 por ciento en 1980 y era aproximadamente del 22 por ciento en 1988. Sin embargo, en los dos últimos años hay indicaciones de que esta proporción ha aumentado, y de hecho en 1988 el porcentaje de entregas realizadas por la FAO dentro de la CIP del PNUD se elevó ligeramente. En el Cuadro 1.2 puede verse la evolución de la proporción que corresponde a la FAO en el total de gastos para proyectos comprendidos en la CIP del PNUD desde el principio del decenio anterior.

Cuadro 1.2

PROPORCION QUE CORRESPONDE A LA FAO EN EL GASTO TOTAL
DE PROYECTOS DE CAMPO DEL PNUD

AÑO	1972	1976	1980	1984	1985	1986	1987	1988
Proporción correspondiente a la FAO (%)	31	29	25	21	21	19	18	19

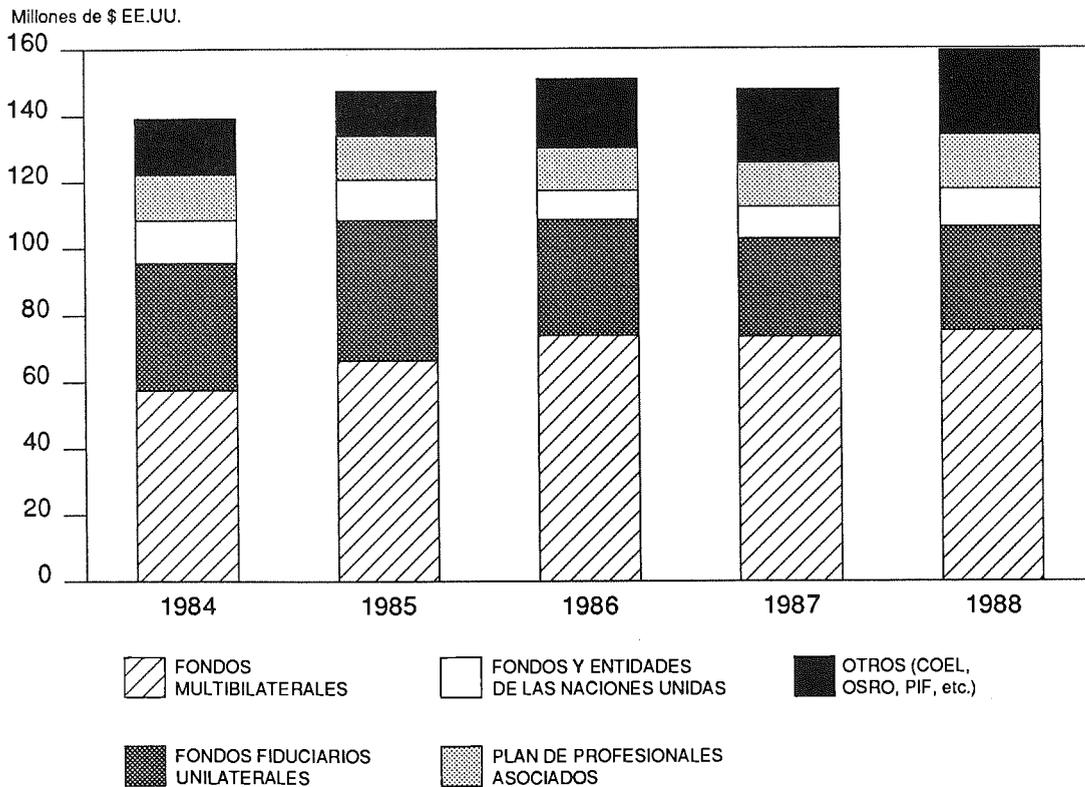
- 1.17 Además de las consideraciones antes expuestas conviene notar que durante los últimos años ha surgido la modalidad de "ejecución por el gobierno" como forma importante de poner en práctica la cooperación técnica financiada por el PNUD. De hecho, en 1988 esta modalidad absorbió alrededor del 12 por ciento de todos los gastos de los proyectos financiados por el PNUD dentro de la CIP y - lo que es más significativo - más del 15 por ciento de las aprobaciones de nuevos proyectos.
- 1.18 La ejecución por los gobiernos es en efecto una consecuencia lógica del fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las autoridades nacionales, y en muchos casos viene a continuación de formas anteriores más tradicionales de cooperación técnica, por ejemplo la ejecución totalmente a cargo de la FAO. La FAO ha apoyado y contribuido mediante sus proyectos de campo a la creación de condiciones que hacen que la "ejecución por los gobiernos" sea una alternativa factible y deseable, a menudo en combinación con el asesoramiento y la asistencia continuos de la FAO para la formulación y el diseño de los proyectos y la ejecución de componentes

determinados de los mismos. A mediados de 1989 la FAO participaba en unos 45 proyectos ejecutados por los gobiernos, y se espera que tal actividad se amplíe constantemente (en el Capítulo CUATRO, Sección C, se da más amplia información sobre la ejecución por los gobiernos).

Programas de Fondos Fiduciarios

1.19 El Cuadro 1 del Apéndice Estadístico muestra la evolución reciente de los importantes programas de Fondos Fiduciarios de la FAO. Actualmente se destinan a estos programas alrededor del 51 por ciento de los gastos totales para proyectos financiados con recursos extrapresupuestarios. Las recientes aprobaciones de proyectos por parte de los donantes de Fondos Fiduciarios permiten afirmar que se mantendrá el nivel actual de gastos anuales. El Gráfico 1.3 muestra las tendencias de los principales programas de Fondos Fiduciarios.

Gráfico 1.3 - EVOLUCION RECIENTE DE LOS PROGRAMAS DE FONDOS FIDUCIARIOS
(gastos anuales corrientes en millones de \$ EE.UU.)



- 1.20 El mayor componente de los programas de Fondos Fiduciarios sigue siendo el Programa de Cooperación con los Gobiernos, un programa en virtud del cual se han suministrado generosamente recursos multilaterales para asistencia específica por parte de un grupo de gobiernos donantes, en gran parte para apoyar los Programas de Acción Especial de la Organización y otros ámbitos prioritarios de asistencia. Este programa se concentra fuertemente en Africa. Los gastos en este programa se situaron en torno a 75 millones de dólares en 1988. Los proyectos con Fondos Fiduciarios Unilaterales constituyen la segunda categoría por su volumen, con gastos de 31 millones de dólares en 1988, y se subdividen así: i) proyectos financiados por los gobiernos mediante fondos disponibles en el plano nacional (la mayoría de ellos en la región del Cercano Oriente) y ii) proyectos financiados por los gobiernos mediante el producto de los fondos de préstamo que les facilitan el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo (véase más adelante).
- 1.21 El tercer componente del programa de Fondos Fiduciarios por orden de importancia es el plan de Profesionales Asociados (PA). A fines de 1988 estaban prestando servicio unos 380 profesionales jóvenes, de los cuales 300 en proyectos de campo, la mayoría de ellos en Africa. El total de gastos durante el año en el plan de PA ascendió a 16,5 millones de dólares, lo que supone un aumento del 25 por ciento respecto a 1987.
- 1.22 Otras clases de programas de Fondos Fiduciarios experimentaron en conjunto un aumento de más del 14 por ciento entre 1987 y 1988 (llegando a unos 37 millones de dólares), la cuarta parte de ellos en forma de operaciones de lucha contra la langosta del desierto como se indica más adelante. En esta categoría se incluyen también operaciones de emergencia o de ayuda especial en el marco de la OSRO, así como proyectos financiados con cargo a fondos dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular los administrados por el PNUD, tales como el FNUDC, el UNIFEM y la ONURS. Con cargo a un nuevo Fondo Fiduciario para Afganistán, administrado por la Oficina del Coordinador de Programas de Asistencia Humanitaria y Económica de las Naciones Unidas, se ha aprobado recientemente un buen número de nuevos proyectos para su ejecución por la FAO.
- 1.23 El crecimiento de los programas de Fondos Fiduciarios de la FAO refleja el interés de los donantes bilaterales y otras fuentes de financiación por las prioridades del programa y las actividades de campo conexas realizadas por la Organización. Italia, los Países Bajos, Arabia Saudita, los países nórdicos, Bélgica, Japón y Suiza han seguido siendo los mayores donantes multilaterales para la FAO. El nivel más elevado de gastos en 1988 correspondió a Italia (27 millones de dólares), seguida por los Países Bajos (23 millones de dólares). En comparación con 1987, los gastos totales en el Programa de Cooperación con los Gobiernos aumentaron en alrededor del 3 por ciento en 1988. Aunque la segunda categoría en importancia, los Fondos Fiduciarios Unilaterales, aumentaron aproximadamente en el 5 por ciento en lo que se refiere a las entregas entre 1987 y 1988, los niveles actuales están bastante por debajo de la cumbre alcanzada en 1985 (en esta categoría hubo asignaciones excepcionalmente altas de unos 107 millones de dólares en 1985-86, mientras que estas mismas asignaciones fueron sólo de 34 millones de dólares en 1987-88).

Actividades especiales de Fondos Fiduciarios para la lucha contra la langosta del desierto

- 1.24 Irrupciones en gran escala de langostas en la zona saheliana de Africa en 1986 y de nuevo en 1987 requirieron la puesta en marcha inmediata de una campaña coordinada de lucha contra esta plaga. El Director General de la FAO estableció en 1986 el Centro de Operaciones de Emergencia contra la Langosta (COEL) para enfrentarse con el problema en asociación con las organizaciones nacionales y subregionales interesadas. Las actividades de lucha contra la langosta emprendidas por la FAO juntamente con otros organismos internacionales, bilaterales, etc., generaron fondos por un total superior a 200 millones de dólares en 1988. Los gastos con cargo a fondos fiduciarios en virtud de proyectos dirigidos directamente por el COEL pasaron de 7,4 millones de dólares en 1987 a 9,2 millones en 1988.

Asistencia técnica en relación con préstamos y créditos bancarios

- 1.25 La aplicación por parte de la FAO de los componentes de asistencia técnica de los proyectos de inversión financiados por el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo siguieron aumentando durante el bienio. La cooperación técnica facilitada por la Organización se refiere sobre todo a capacitación, promoción institucional y apoyo al desarrollo de la agricultura en campos en que la experiencia y los conocimientos técnicos de la FAO le dan una clara ventaja comparativa frente a firmas de consultoría privadas. Estos servicios quedan cubiertos mediante acuerdos de fondos fiduciarios unilaterales entre la FAO y el país receptor, después de consultas con las instituciones de financiación interesadas. Este tipo de asistencia estimula la utilización de recursos recibidos en préstamo por los países mediante el suministro de conocimientos especializados de alto nivel y apoyo técnico, lo que es indispensable para el éxito del propio proyecto de inversión. Los gastos en 1988 con cargo a Fondos Fiduciarios Unilaterales financiados por bancos alcanzaron 15,5 millones de dólares. En marzo de 1989, la FAO participaba en unos 80 de tales proyectos, con un valor total de más de 100 millones de dólares.
- 1.26 En el Capítulo TRES (Sección C), en el contexto de las actividades de la FAO en apoyo de las inversiones, se presenta una descripción de este tipo de actividad y de algunos de los problemas que plantea.

Programa de Cooperación Técnica (PCT)

- 1.27 Desde su iniciación en 1976, los gastos del PCT crecieron constantemente hasta situarse entre 20 y 30 millones de dólares anuales en el período 1983-85. En virtud de la asignación adicional y excepcional con cargo al Programa Ordinario de 15 millones de dólares para el Programa para la Rehabilitación de la Agricultura en Africa (PRAA), los gastos anuales aumentaron en 1986 y 1987 hasta 35-37 millones de dólares. Terminados casi todos los gastos del PRAA en 1988, los gastos del PCT volvieron de nuevo a su nivel anterior de unos 27 millones de dólares.
- 1.28 El PCT ha seguido constituyendo un instrumento importante y muy apreciado que permite a la Organización responder de manera rápida y eficiente a peticiones urgentes de asistencia técnica y a solicitudes

de asistencia de emergencia por parte de los gobiernos miembros. Las aprobaciones de proyectos del PCT comportaron un valor de 28 millones de dólares en 1988, para 256 proyectos. De ellas, el 42 por ciento correspondieron a Africa, el 22 por ciento a Asia y el Pacífico, el 18 por ciento a América Latina y el Caribe, el 16 por ciento a la región del Cercano Oriente. Desde la iniciación del programa, se han aprobado casi 4 000 proyectos por una cuantía total de unos 300 millones de dólares (hasta marzo de 1989 - véase también el Cuadro 6 del Apéndice Estadístico).

- 1.29 En el Examen del Programa Ordinario 1988-89 (Capítulo CINCO) se presenta una descripción completa del PCT.

Campana Mundial contra el Hambre/Acción pro-Desarrollo

- 1.30 La Campana Mundial contra el Hambre/Acción pro-Desarrollo (CMCH/AD) ayuda a las ONG nacionales y locales y a las "organizaciones populares" a formular proyectos de desarrollo en pequeña escala orientados a la consecución de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola autosostenido a nivel de la comunidad. Las actividades comprenden la capacitación técnica y para funciones de organización para personal de las ONG y dirigentes de organizaciones campesinas; movilización de recursos de ONG donantes en países desarrollados y de otras fuentes de financiación; y promoción del intercambio de información y experiencia entre las ONG y entre la FAO y las ONG.
- 1.31 Entre 1986 y principios de 1989, se aprobaron 25 nuevos proyectos bajos los auspicios de la CMCH/AD, con una contribución total de ONG donantes de aproximadamente 3,6 millones de dólares. Además, se espera que las asignaciones del PNUD en 1989 para proyectos de la CMCH/AD serán de 1,6 millones de dólares. El número de proyectos solicitados en el marco de la CMCH/AD ha aumentado notablemente; la cartera de proyectos a fines de 1988 comprendía proyectos por un valor cercano a los 12 millones de dólares, más de tres cuartas partes de los cuales correspondían a Africa.

Apoyo al Programa Mundial de Alimentos

- 1.32 La FAO suministra una serie de servicios profesionales de apoyo a los proyectos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en los sectores de la agricultura, la pesca y la silvicultura. La FAO interviene durante las fases de identificación, formulación, evaluación previa y ejecución de tales proyectos, así como en la evaluación ulterior o examen técnico. El nivel general de insumos técnicos proporcionados por la FAO ha aumentado notablemente durante los últimos años. En 1988, 152 expertos de la FAO participaron en 66 misiones de campo del PMA.
- 1.33 Los proyectos del PMA están a veces vinculados a proyectos paralelos de asistencia técnica de la FAO, lo que da lugar al apoyo directo del personal de proyectos de la FAO en la ejecución de los proyectos del PMA. El PCT ha facilitado también, en varias ocasiones, la preparación de proyectos del PMA o su ejecución. Recientemente se han intensificado las discusiones entre ambas organizaciones con objeto de identificar las oportunidades para este tipo de actividad complementaria en la fase más temprana posible.

B. PRINCIPALES CATEGORIAS DE PROGRAMAS DE CAMPO

1.34 Como puede verse en el Cuadro 2 del Apéndice Estadístico, a fines de 1988 se estaban ejecutando unos 2 500 proyectos de campo de la FAO en más de 140 países y territorios, con un presupuesto total de 2 100 millones de dólares. Aunque la mayoría de los proyectos tenían un presupuesto inferior a 500 000 dólares, el volumen medio aumentó de 790 000 dólares en 1986 a unos 850 000 dólares a fines de 1988. El volumen medio de los proyectos del PNUD en el bienio fue de 900 000 dólares, en comparación con alrededor de 1,2 millones para los proyectos de Fondos Fiduciarios. El volumen medio de los proyectos del PCT sigue siendo mucho más reducido y se sitúa actualmente en torno a 100 000 dólares.

Distribución geográfica de los proyectos de campo

1.35 A fines de 1988, la repartición geográfica de los proyectos de campo de la FAO reflejaba las tendencias señaladas anteriormente. El Cuadro 1.3 presenta una comparación de la distribución regional de los gastos en proyectos en el presente bienio con la de los bienios anteriores, mientras que el Gráfico 1.4 presenta la distribución actual en forma gráfica. Los proyectos operacionales en Africa continuaron absorbiendo la mayor cantidad de gastos en proyectos, representando alrededor del 48 por ciento de los gastos de todas las categorías de programas de campo. En este bienio merece señalarse que los gastos correspondientes al programa de lucha contra la langosta del desierto contribuyeron a que se prestara más atención a Africa.

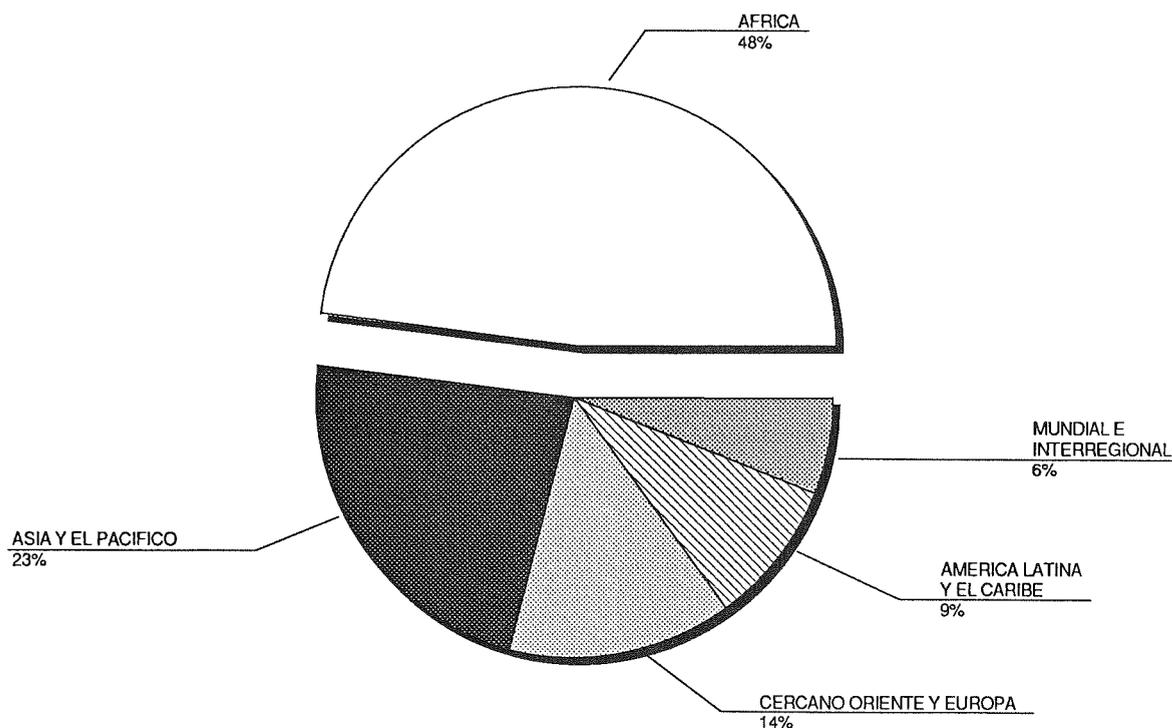
Cuadro 1.3

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DESTINADOS A PROYECTOS DE CAMPO DE LA FAO
(incluido el PCT)

REGION	1978-79	1980-81	1982-83	1984-85	1986-87	1988-89
 porcentaje					
Africa	34	37	39	39	47	48
Asia y el Pacífico	23	26	25	22	24	23
Cercano Oriente y Europa	24	19	22	21	16	14
América Latina y el Caribe	15	11	9	8	8	9
Mundial e interregional	4	7	5	10	5	6
	100	100	100	100	100	100

1.36 Lo mismo que anteriormente, la segunda región por el volumen de gastos en proyectos fue Asia y el Pacífico, cuya parte descendió ligeramente hasta el 23 por ciento. Esta es con mucho la más poblada de las regiones servidas por la FAO, pero muchos de los países interesados han alcanzado ya un alto grado de autosuficiencia en su desarrollo agrícola. La región del Cercano Oriente y Europa conservó el tercer puesto en lo que se refiere a los gastos, con el 14 por ciento, algo menos que el nivel del año anterior. La casi totalidad de estos gastos corresponden a países del Cercano Oriente (en gran medida en forma de Fondos Fiduciarios Unilaterales), ya que la cooperación de la FAO en Europa se refiere principalmente a redes de cooperativas autofinanciadas. La región de América Latina y el Caribe, así como la categoría de proyectos mundiales e interregionales, experimentaron un pequeño aumento en sus porcentajes que llegaron al 9 y al 6 por ciento respectivamente. En cuanto a América Latina y el Caribe, los gastos de la FAO dentro de la CIP del PNUD son relativamente reducidos; sin embargo, algunas importantes actividades de Fondos Fiduciarios y los proyectos del PCT ayudan a mantener el nivel de casi el 10 por ciento.

Gráfico 1.4 - DISTRIBUCION DE LAS ASIGNACIONES PARA LOS PROYECTOS DE CAMPO DE LA FAO EN 1988-89 (incluidos los del PCT)

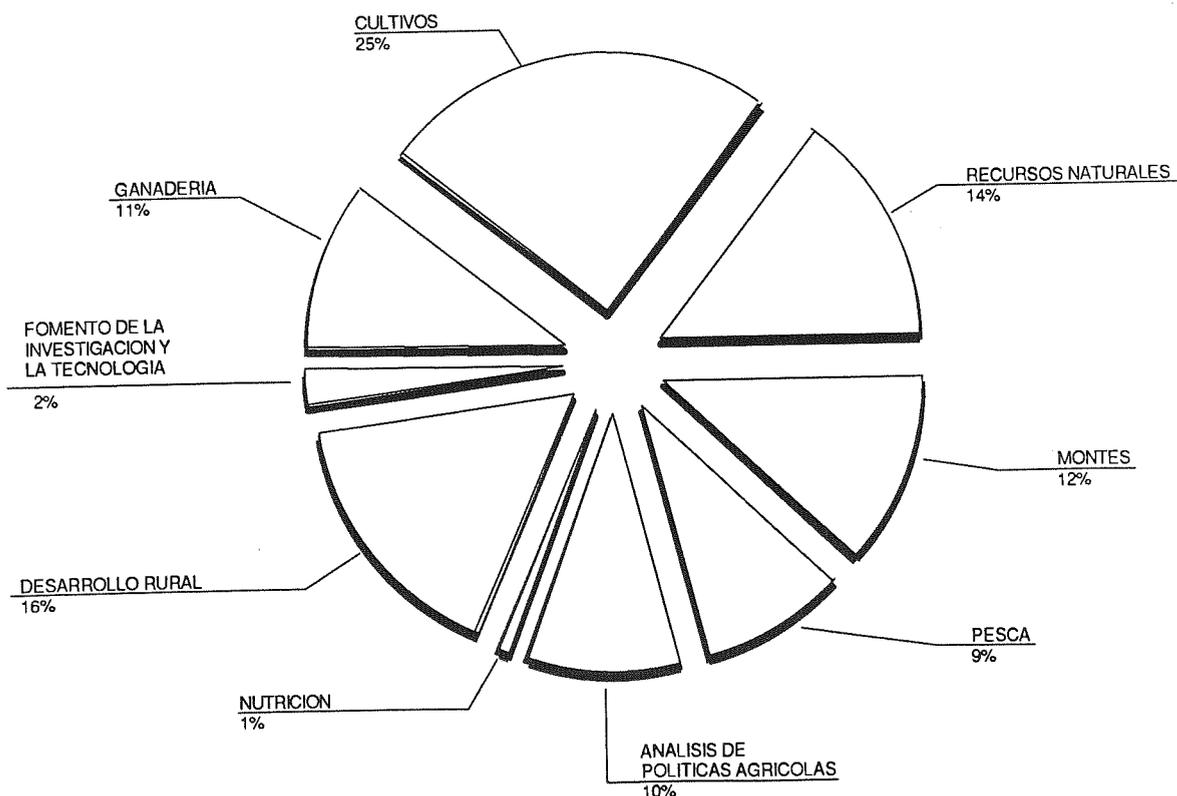


1.37 Las actividades de campo de la Organización continuaron centrándose en los problemas alimentarios y agrícolas especialmente difíciles de los países menos adelantados (países MA). A fines de 1988, más del 50 por ciento de las asignaciones totales para proyectos de la FAO por países se dirigieron a los países MA (véase el Cuadro 3 del Apéndice Estadístico). Esto supone un aumento notable respecto al 42 por ciento a fines de 1986, el 41 por ciento en 1984 y sólo el 36 por ciento en 1982. Los gastos anuales para proyectos en los países MA experimentaron un aumento paralelo, llegando a poco más del 50 por ciento de las entregas totales del programa de campo en 1988.

Principales sectores de la asistencia

1.38 Se han analizado las tendencias generales de los gastos en los proyectos de la FAO financiados con recursos extrapresupuestarios en relación con las categorías de actividad definidas en el Programa de Labores y Presupuesto de la Organización. Puede establecerse así una clasificación con arreglo a los principales sectores técnicos. El Cuadro 1.4 presenta una comparación entre tales gastos durante 1988-89 y los realizados en 1986-87. El Gráfico 1.5 refleja la distribución de esas principales categorías del programa durante el presente bienio.

Gráfico 1.5 - CLASIFICACION DE LOS GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS
PARA PROYECTOS DE CAMPO EN 1988-89
(PROYECTOS FAO/PNUD Y DE FONDOS FIDUCIARIOS)



- 1.39 El desglose presentado en el Cuadro 1.4 no debe considerarse preciso, ya que muchos proyectos de campo de la FAO tienen ahora un carácter marcadamente multidisciplinario, conteniendo elementos de dos o incluso tres o cuatro de los principales programas técnicos de la Organización. Particular mención a este respecto merecen siempre las actividades relacionadas con la nutrición y la investigación, que a menudo se incorporan como subcomponentes en proyectos asignados a otros sectores. Por esta razón, el bajo porcentaje que se indica para estas actividades debe considerarse que queda muy por debajo de la realidad.

Cuadro 1.4

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS
PARA PROYECTOS DE CAMPO SEGUN LOS PROGRAMAS

(financiados por FAO/PNUD y con cargo a Fondos Fiduciarios)

PROGRAMA	<u>1986-87</u>		<u>1988-89</u>	
	(importe efectivo)		(importe estimado)	
	millones de \$EE.UU.	porcentaje	millones de \$EE.UU.	porcentaje
Recursos naturales	78	14	94	14
Cultivos	156	28	161	25
Ganadería	67	12	69	11
Apoyo a la investigación	11	2	15	2
Desarrollo rural	87	15	106	16
Nutrición	6	1	5	1
Análisis de políticas	33	6	63	10
Montes	67	12	78	12
Pesca	56	10	59	9
	556	100	650	100

- 1.40 En los últimos bienios, la distribución de las actividades de campo de la FAO por sectores técnicos ha permanecido relativamente estable. La mayor parte de las actividades de campo continúan dirigiéndose al aumento y al mejoramiento de los cultivos, haciéndose hincapié en los cultivos alimentarios. Sin embargo, la proporción de este esfuerzo ha descendido en este bienio ligeramente hasta la cuarta parte del total (por valor). Otras categorías importantes, Desarrollo rural (16 por ciento), Recursos naturales (14 por ciento), Montes (12 por ciento), Ganadería (11 por ciento) y Pesca (9 por ciento) han permanecido al mismo nivel que en 1986-87. Merece notarse, no obstante, el fuerte aumento que dentro del total de actividades corresponde a la planificación y el análisis de políticas y la correspondiente capacitación. Estos tipos de proyectos han pasado de sólo el 6 por ciento en 1986-87 al 10 por ciento en la actualidad. Este cambio significativo refleja

la mayor atención que se presta ahora a esta labor en el Programa Ordinario de la FAO, así como el mayor número de solicitudes procedentes del campo en materia de planificación y políticas. (Esta cuestión se examina detalladamente en el Capítulo ONCE del Examen del Programa Ordinario 1988-89.)

- 1.41 En el sector predominante de desarrollo y mejoramiento de cultivos, los esfuerzos de la FAO durante el bienio han seguido dedicados en gran medida a reforzar la producción de cultivos alimentarios básicos en el campo, lo que implica asesoramiento, capacitación, investigación de adaptación y aplicada y experimentación en lo que se refiere al arroz, el trigo y los cereales básicos como el maíz, el mijo y el sorgo, además del trabajo sobre legumbres en general.
- 1.42 A finales de 1988, más de 200 expertos y consultores estaban destinados a proyectos en pequeña y gran escala en todo el mundo y trabajaban en esas materias, tanto en tierras de regadío como de secano. Los ensayos y las demostraciones en explotaciones agrícolas con variedades mejoradas y para el uso de los insumos correspondientes (a menudo en combinación con estudios sobre servicios de extensión) constituyen un componente principal de este tipo de proyectos, incorporándose los buenos resultados obtenidos a planes más amplios de inversión y programas nacionales. Se promovió el trabajo mediante redes de instituciones, a menudo en cooperación con las oficinas regionales, en sectores como el del arroz, los aceites comestibles y la horticultura.
- 1.43 En los últimos años se ha despertado entre los países receptores el interés por la horticultura, en particular la producción de hortalizas tropicales y frutas tropicales y subtropicales, incluso en huertos domésticos para el suministro de las zonas urbanas. Ha habido también un notable aumento en el interés por cultivos "minoritarios" como plátanos y tubérculos en cuanto alimentos básicos para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la dependencia de cereales importados. El apoyo técnico a los países en materia de cultivos industriales y comerciales - algodón, caña de azúcar, palmera de aceite, café y otros - ha continuado mediante la aportación de conocimientos técnicos especializados y consultorías, y a menudo muestras de semillas bajo los auspicios de las redes nacionales.
- 1.44 La FAO ha continuado desempeñando un papel activo en varios aspectos clave de la lucha contra las plagas y enfermedades de los cultivos. Se ha hecho especial hincapié en el desarrollo de técnicas de ordenación integrada de plagas de cultivos alimentarios e industriales, en la aplicación del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas y en el fortalecimiento de servicios nacionales de protección fitosanitaria en más de 40 países. Las campañas especiales de lucha contra langostas y saltamontes en Africa y en el suroeste de Asia han recibido particular atención tanto en proyectos ejecutados directamente por la FAO como en muchos otros proyectos bilaterales y nacionales en los que la FAO está asociada.
- 1.45 En 1988 estaban en curso unos 115 proyectos para el desarrollo de semillas y recursos genéticos vegetales (entre ellos 94 en virtud del Programa de Mejoramiento y Desarrollo de Semillas) con participación de unos 200 expertos y consultores. Se promovió la capacitación

intensiva en materia de recursos genéticos vegetales, su conservación y su uso, y multiplicación y distribución de semillas, con participación de 640 alumnos. Se distribuyeron aproximadamente 37 000 muestras de semillas con fines experimentales y humanitarios en 105 países, principalmente africanos.

- 1.46 Las actividades relativas al análisis de sistemas de cultivo se han ampliado con miras a mejorar la interacción entre la investigación, la extensión y los servicios de apoyo a la agricultura. En 1988 estaban en marcha 39 proyectos con componentes importantes de desarrollo de sistemas de cultivo. Otros 65 proyectos contenían actividades importantes de ordenación agrícola y economía de la producción. En materia de ingeniería agrícola la asistencia de la FAO abarcó tanto la mecanización agrícola como los subsectores de estructuras e instalaciones de almacenamiento. Durante el bienio se han prestado servicios a unos 70 proyectos en materia de mecanización y 66 proyectos relativos a estructuras e instalaciones de almacenamiento, en los que han trabajado 52 expertos de campo y 46 consultores.
- 1.47 En 1988 estaban en marcha 29 proyectos financiados por el PNUD y mediante Fondos Fiduciarios en relación con el programa para la Prevención de las Pérdidas de Alimentos (PPA). Además, seis proyectos del PCT se ocuparon específicamente de reducir las pérdidas posteriores a la recolección. La reducción de pérdidas era también un componente de muchos proyectos de producción agrícola y de desarrollo de la agroindustria. La mayor parte de los proyectos del PPA se aplican a cultivos duraderos de cereales, pero se está dando cada vez más importancia a cultivos más perecederos como las raíces y tubérculos.
- 1.48 En las agroindustrias, la ayuda de la FAO abarca los sectores alimentario y no alimentario. En 1988, unos 120 expertos y consultores trabajaban en 30 países en materias tan variadas como la apicultura, la sericultura, el mejoramiento de las tecnologías alimentarias tradicionales, la clasificación y comprobación de las fibras naturales, la elaboración de frutas y hortalizas, así como de arroz y otros cereales. Actividades de comercialización se realizaban en 1988 a través de unos 70 proyectos (muchos de ellos multidisciplinarios) en 43 países. En el marco de estos proyectos se dio asesoramiento sobre mejoramiento de la comercialización agrícola y fijación de precios, planificación de la comercialización, mejoramiento de la gestión y operaciones de los organismos de comercialización, así como en los sectores técnicos especializados tales como comercialización de productos hortícolas, de semillas, de productos ganaderos y servicios de información para la comercialización. Las actividades en el campo del financiamiento de la agricultura y crédito agrícola se orientaron hacia la viabilidad de instituciones y sistemas nacionales y locales de financiación y hacia el logro de una mayor cobertura para que los servicios financieros lleguen a las zonas rurales. En 1988 había unos 25 proyectos con estos componentes de crédito.
- 1.49 La ayuda de la FAO para el desarrollo pecuario se concentra en la utilización eficiente de los recursos animales y los pastos y forrajes. En Asia prosiguieron las actividades encaminadas a mejorar la cría de búfalos. En Africa, el Caribe, Asia sudoriental, el Cercano Oriente y América Latina se dio apoyo para la cría de animales pequeños mediante el establecimiento de redes de CTPD. La asistencia

técnica para la mejor utilización de los recursos genéticos animales consistió principalmente en la inseminación artificial y la transferencia de embriones. En el subsector de pastizales, 70 proyectos tenían un componente relacionado con pastizales o forrajes y se prestó asesoramiento y capacitación sobre producción de forrajes y ordenación y estudio de pastizales. En los países del continente africano expuestos a la sequía, se ha hecho hincapié en mejorar la seguridad alimentaria de los animales.

- 1.50 La asistencia en apoyo de las campañas nacionales e internacionales contra las principales enfermedades contagiosas ha sido la principal prioridad en el campo de la sanidad animal, en el que el Programa de Lucha contra la Tripanosomiasis Africana sigue ocupando el lugar más destacado. Se está prestando especial atención a prevenir el grave peligro de difusión de la mosca gusanera americana en el norte de Africa. El fomento de los productos lácteos y las actividades de capacitación se orientan ahora por completo hacia la ayuda al desarrollo rural. A través de equipos regionales de desarrollo y capacitación para el sector lechero, la FAO vigila el trabajo de los proyectos lecheros modelo y facilita apoyo técnico, ayudando a reforzar las instituciones nacionales de capacitación en el sector lechero. En cuanto al fomento de la producción de carne, se han diseñado mataderos modulares pequeños para las zonas rurales, que se están instalando con éxito.
- 1.51 En lo que se refiere a los recursos del suelo, la FAO ha ampliado sus servicios mediante unos 40 proyectos principales durante el bienio. Se ha manifestado un interés creciente por la evaluación de los recursos potenciales de la tierra, especialmente en relación con la selva amazónica en el Brasil, así como en China y en otros países asiáticos y africanos. Se ha iniciado la capacitación en este sector mediante un proyecto innovador en Asia del que se espera una rápida expansión. Varios proyectos regionales importantes sobre conservación del suelo han comenzado en Asia. Se han seguido utilizando ampliamente recursos alimentarios disponibles en el marco del PMA como insumo para las actividades de conservación del suelo promovidas por la FAO.
- 1.52 Los proyectos de riego han seguido concentrándose en Africa y reciben fondos de todos los tipos de financiación. Unos 70 proyectos en gran escala se encuentran actualmente en ejecución con componentes principales de riego y fomento de los sistemas de regadío, así como promoción institucional y la correspondiente capacitación. El fomento del riego en pequeña escala ha recibido también apoyo en colaboración con cooperativas y asociaciones, grupos de agricultores y organizaciones no gubernamentales. En otros muchos proyectos de la FAO figura el riego como parte de un enfoque multidisciplinario.
- 1.53 El Programa de Fertilizantes de la FAO prosiguió su amplio trabajo de campo, principalmente con apoyo de Fondos Fiduciarios. En 1988 estaban en marcha 42 proyectos dirigidos a pequeños agricultores, de los cuales aproximadamente la mitad se aplicaban en países africanos. La mayor parte de las actividades estaban encaminadas a aumentar los cultivos alimentarios y a mejorar simultáneamente otros factores de producción para aumentar la eficacia de los fertilizantes. También se ha hecho hincapié en la introducción de la fijación biológica del

nitrógeno y en los sistemas integrados de nutrición vegetal con materiales orgánicos. Se capacitó a unos 113 000 agricultores en 5 500 días de trabajo de campo y mediante más de 8 800 demostraciones de prácticas mejoradas realizadas durante el bienio. Un total de unos 60 000 agricultores se beneficiaron de los planes de distribución de fertilizantes e insumos, que abarcaron unas 92 000 hectáreas.

- 1.54 Como ya se ha dicho, la investigación aplicada y de adaptación es un subcomponente en una amplia variedad de proyectos de campo. También se ha prestado atención en 13 proyectos en gran escala al fortalecimiento de los sistemas y programas de administración y organización de la investigación nacional y al desarrollo de redes regionales de investigaciones. La división mixta FAO/OIEA (con base en Viena) asumió importantes actividades de campo, entre ellas un notable trabajo sobre fijación del nitrógeno y lucha contra la tripanosomiasis, mediante técnicas nucleares con intervención del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).
- 1.55 En cuanto al medio ambiente, se emprendieron varios proyectos importantes durante el bienio para estimular las estrategias nacionales de conservación. Además, se han formulado procedimientos especiales para evaluar el impacto ambiental, que se están aplicando y sometiendo a prueba en una amplia gama de proyectos de campo como parte integrante de su diseño. Las preocupaciones ambientales caracterizan muchas de las actividades de campo de la FAO y, en una u otra forma, están incorporadas en su diseño y su ejecución. Una extensa relación del apoyo de la FAO en materia de conservación del medio ambiente natural y de la introducción de consideraciones ambientales en sus proyectos y programas puede verse en el Examen del Programa Ordinario 1988-89, Capítulo DOCE.
- 1.56 En el sector de la teledetección, se promovió la infraestructura regional en Africa mediante dos proyectos con cargo a Fondos Fiduciarios; se facilitó un asesoramiento sustancial a 12 países y se prestó un apoyo más general a proyectos en más de 60 países. En lo que se refiere a energía, se continuaron evaluando, en actividades de campo durante el bienio, fuentes alternativas de energía rural como el biogás, la energía solar, la geotérmica y la eólica. Los enfoques a través de redes de instituciones son numerosos en esta esfera, por ejemplo en Europa donde más de 20 redes relacionadas con la energía cuentan con la participación de unas 400 instituciones nacionales.
- 1.57 Las solicitudes de los países miembros respecto a asistencia a la planificación y la correspondiente capacitación han continuado su tendencia creciente en este bienio, lo que corresponde al porcentaje notablemente mayor de este tipo de actividad en los conjuntos de programas de campo (como puede verse en el Cuadro 1.4). A fines de 1988, estaban en marcha o en preparación 220 proyectos, en comparación con 183 y 114 dos y cuatro años antes. Hubo también un acusado aumento en los países cubiertos por tales proyectos operacionales, alrededor de 103 en 1988 en comparación con 80 en 1986 y sólo 47 en 1984. Muchos de estos proyectos están dirigidos por directores nacionales designados por los gobiernos, con la asistencia - en 1988 - de más de 120 profesionales reclutados internacionalmente.

- 1.58 El aumento de las solicitudes de asistencia para la planificación durante el bienio se ha asociado con un más intenso apoyo al análisis de políticas, que se vincula a menudo a los programas de estabilización o ajuste estructural. Se ha prestado también asistencia en este contexto para la formulación de políticas y programas nacionales de productos básicos. En cuanto a la capacitación en esta esfera, para la que hay amplios componentes en 28 proyectos, se ha dado prioridad a la capacitación en análisis de políticas. Se prevé que la capacitación en análisis del sector agrícola, planificación de proyectos, planificación descentralizada y análisis de políticas permanecerá en el alto nivel alcanzado en 1988-89, siendo probables nuevos aumentos en la capacitación para el análisis tanto sectorial como de políticas.
- 1.59 En diciembre de 1988, estaban en marcha 57 proyectos de seguridad alimentaria en 30 países. Había también en curso ocho importantes proyectos regionales. Se atribuye especial importancia a la asistencia en la organización de la información alimentaria nacional y subregional y los sistemas de alerta; 20 proyectos estaban en marcha en este sector, casi todos en Africa, incluidos dos grandes proyectos para la teledetección en los países africanos como parte del sistema subregional de alerta que la FAO ha promovido allí.
- 1.60 La dinámica expansión del Programa de Control de los Alimentos y Normas Alimentarias ha sido uno de los acontecimientos principales en materia de alimentación y nutrición en este bienio. Están actualmente en marcha 12 proyectos que corresponden totalmente a este sector, entre los cuales la FAO presta asistencia a 16 países mediante diversas formas de financiación extrapresupuestaria. Además, se han terminado ocho proyectos del PCT en esta materia. Un componente importante de estos proyectos es la capacitación en actividades de control de los alimentos; el fortalecimiento correspondiente de las instituciones y la formación de redes de CTPD son también características destacadas. Otros campos de concentración de la asistencia son las actividades de vigilancia de la nutrición y el fortalecimiento de la capacidad de los países para procesar y utilizar los datos en la planificación y la programación de políticas de alimentación y nutrición.
- 1.61 El volumen de la asistencia en el campo de las estadísticas agrícolas aumentó en el bienio. En 1988, unos 120 expertos y consultores prestaron asistencia en 50 países en la preparación de censos agrícolas, el fortalecimiento de los sistemas generales de estadísticas agrícolas y la organización de encuestas anuales de cultivos, como partes integrantes de unos 100 proyectos. Aproximadamente la mitad de estos proyectos tenían objetivos más amplios de seguridad alimentaria, pronóstico de cosechas, planificación del desarrollo agrícola, etc., e incluían las estadísticas como un subcomponente importante. El objetivo primordial es el fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de estadísticas.
- 1.62 El desarrollo rural sigue siendo un sector importante de las actividades de campo de la FAO, habiendo componentes importantes a este respecto en unos 600 proyectos financiados por el PNUD, Fondos Fiduciarios y el PCT. Los principales ámbitos considerados son la educación, la capacitación y la extensión para pequeños agricultores y

la juventud rural, así como la reforma agraria y la colonización de tierras, la participación popular y el desarrollo de cooperativas y el fomento del papel de las mujeres rurales y campesinas. Estas amplias actividades están comprendidas en el apoyo técnico de más de 300 expertos de campo y consultores durante el bienio, aparte del numeroso personal nacional calificado que trabaja directamente en el marco de los proyectos de la FAO.

- 1.63 El porcentaje de los gastos de proyectos de campo correspondiente al sector forestal, incluidos los subcomponentes forestales de otras categorías de proyectos, fue bastante superior al 12 por ciento correspondiente a los proyectos forestales caracterizados como tales (Gráfico 1.5). El número de proyectos operacionales fluctuó en torno a 250 y el personal de campo y los consultores destinados llegaron a 558 en 1988, en comparación con 503 en 1987. La participación de consultores en las actividades forestales de la FAO subió del 17 por ciento en 1975 al 52 por ciento en 1988. Durante el bienio se otorgaron unas 380 becas y el número de participantes en viajes de estudios pasó de 500.
- 1.64 Se ha prestado mayor atención al papel de la silvicultura en el desarrollo rural y al desarrollo forestal integrado, aumentando notablemente los proyectos relativos a explotaciones forestales comunitarias, fomento de la dendroenergía, agrosilvicultura y ordenación de cuencas hidrográficas. Esta evolución no sólo ha llevado a reconocer mejor la contribución de la silvicultura a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos, sino que ha puesto de manifiesto la importancia de la conservación y la protección del medio ambiente, incluida la lucha contra la desertificación.
- 1.65 En 1989 más de 60 países tropicales y subtropicales estaban aplicando el Plan de Acción Forestal en los Trópicos con el apoyo financiero y la asistencia de unos 20 países donantes, cuatro grandes bancos de desarrollo y otras 15 organizaciones internacionales. Este importante nuevo programa refleja un fuerte interés en todo el mundo por la acción a escala mundial para el fomento y la conservación de los bosques tropicales y la correspondiente protección del medio ambiente.
- 1.66 Como en los dos bienios anteriores, las actividades de campo relativas a la pesca se orientaron a la ejecución de los programas de acción aprobados por la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, celebrada en 1984. A fines de 1988 había unos 350 expertos y consultores trabajando en 145 proyectos de campo de la FAO relativos a la pesca, además de 100 expertos y consultores nacionales. Como los recursos de la pesca están muy repartidos y con frecuencia cruzan los límites de las jurisdicciones nacionales, es necesaria una cooperación internacional cuidadosamente planificada para su ordenación y desarrollo. Por esta razón, el Departamento de Pesca se ocupa de la mayor parte de los proyectos que interesan a varios países en el programa de campo de la FAO.
- 1.67 Entre estos proyectos de interés para varios países, destacan los proyectos regionales para desarrollo de la acuicultura en Asia, América Latina y el Pacífico austral y un programa interregional de acuicultura para el desarrollo de comunidades locales. El buque noruego de investigación, que actúa en virtud de un proyecto mundial FAO/PNUD, estudió los bancos pesqueros a lo largo de la costa

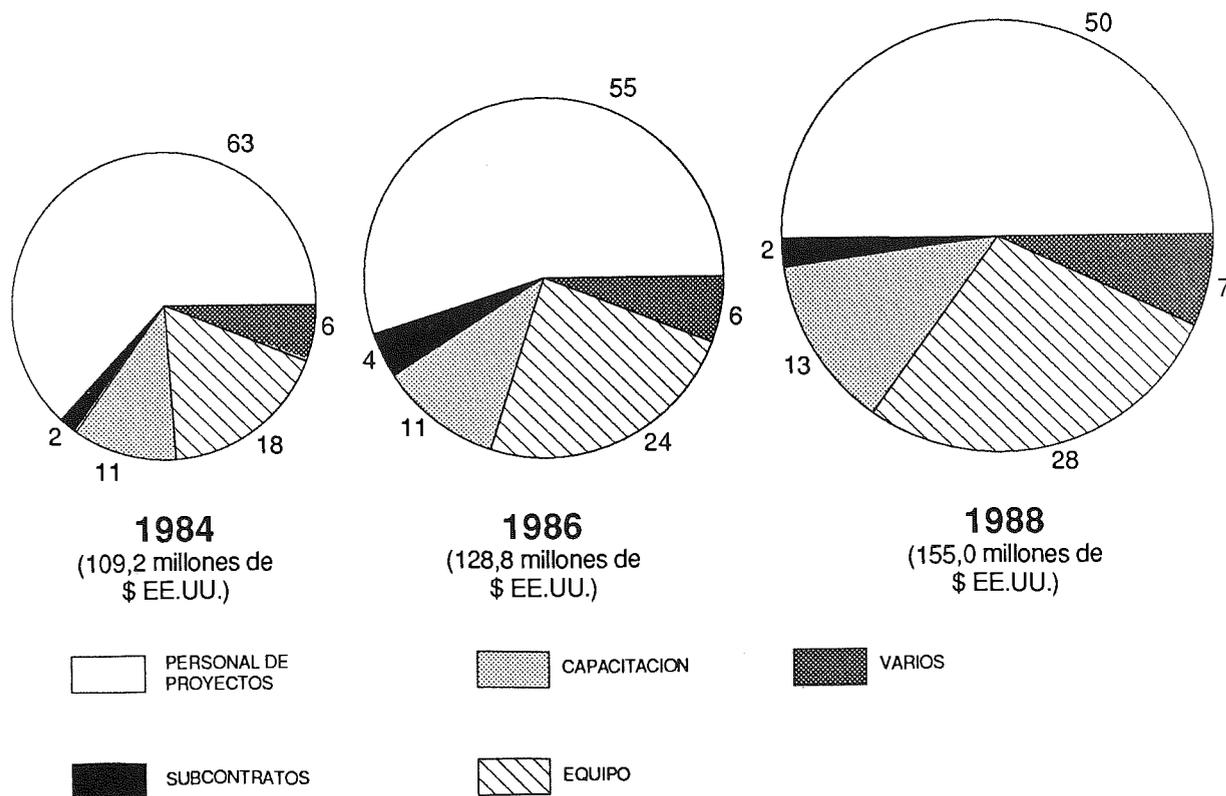
septentrional de Sudamérica en 1988, y en las aguas del Atlántico oriental y central en 1989. Un nuevo proyecto regional importante está ayudando a los países de América Central en la planificación, la ordenación y el desarrollo de la pesca. Varios proyectos importantes continuaron prestando servicios de comercialización e información comercial para la pesca sobre una base regional, y en el Golfo de Bengala, Africa occidental y el Mar Rojo se promovió el desarrollo integrado de pequeñas industrias pesqueras.

C. PRINCIPALES COMPONENTES DE PROYECTOS

Principales componentes de gastos extrapresupuestarios en proyectos de campo en 1988

1.68 Las tendencias del contenido de los proyectos de campo indican la evolución de las necesidades de cooperación técnica. Una evolución gradual pero persistente a este respecto resulta evidente en el Cuadro 4 del Apéndice Estadístico, en el que se presentan los gastos anuales del PNUD en proyectos de campo por principales componentes en 1980-88. El Gráfico 1.6 ilustra también la situación, al poner de manifiesto los principales componentes de los proyectos de campo FAO/PNUD en 1984, 1986 y 1988.

Gráfico 1.6 - GASTOS DE PROYECTOS FAO/PNUD EN 1984, 1986 Y 1988 (porcentajes)



- 1.69 En cuanto al quinquenio más reciente (1984-88), merecen observarse varios cambios significativos. El primero y más importante es el descenso del componente predominante de "personal" que desde el 63 por ciento (por valor) en 1984 pasa exactamente al 50 por ciento en 1988. Al mismo tiempo el segundo componente en importancia, el equipo, asciende rápidamente desde el 18 por ciento de los recursos aportados a los proyectos en 1984 al 28 por ciento en 1988.
- 1.70 En el caso del personal, la tendencia observada se debe en parte a la tendencia creciente a utilizar expertos y consultores por corto plazo en lugar de personal residente por largo plazo y en confiar cada vez más actividades de los proyectos a los profesionales y el personal nacionales, con inclusión de puestos de dirección (por ejemplo, Directores Nacionales de Proyectos).
- 1.71 La tendencia que muestra el equipo está muy relacionada con la del personal. Al reforzarse la capacidad técnica y de gestión de los países y al disponerse de más personal nacional calificado, el elemento de equipo especializado pasa a ser en algunos casos el factor más apreciado en los esfuerzos para promover el desarrollo; de hecho, algunos grandes países receptores que tienen personal nacional calificado prefieren asignar a equipo una proporción cada vez mayor de las CIP que les ha asignado el PNUD.
- 1.72 En cuanto a otros insumos principales, merece notarse el movimiento ascendente del porcentaje correspondiente a capacitación (becas y actividades formales de capacitación en los proyectos). Con el 13 por ciento en 1988, ha alcanzado el nivel más alto en el decenio para los proyectos FAO/PNUD. El componente de subcontratos, en cambio, ha sido tradicionalmente un elemento de importancia menor en las actividades de campo y, como puede verse, ha fluctuado entre el 2 y el 4 por ciento del valor total de los proyectos FAO/PNUD. En el concepto de varios se incluyen los costos de informes, télex y otras comunicaciones, etc.
- 1.73 En general, la distribución de los gastos entre los componentes principales en los proyectos financiados con fondos fiduciarios no difiere notablemente de la que presentan los proyectos FAO/PNUD. En efecto, en 1988 las partes correspondientes a personal (51 por ciento) y a equipo (27 por ciento) en los proyectos con cargo a Fondos Fiduciarios fueron casi idénticas a las de los proyectos FAO/PNUD. Hubo, sin embargo, algunas diferencias. Por ejemplo, los gastos relativos al componente de capacitación formal mediante becas y viajes de estudio se situaron en el 8 por ciento, porcentaje inferior al alcanzado en el programa FAO/PNUD. Al mismo tiempo, la parte de los subcontratos en los proyectos realizados con Fondos Fiduciarios, con el 7 por ciento en 1988, ha sido siempre más elevada que en el caso de las actividades financiadas por el PNUD. En el Cuadro 1.5 se dan detalles de la situación en 1988.

Cuadro 1.5

PRINCIPALES COMPONENTES DE LOS GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS
EN LOS PROYECTOS DE CAMPO DE 1988

	FAO/PNUD	FONDOS FIDUCIARIOS	TOTAL
 porcentaje		
Expertos/consultores	50	51	51
Equipo	28	27	27
Capacitación (formal)	13	8	10
Subcontratos	2	7	5
Varios	7	7	7

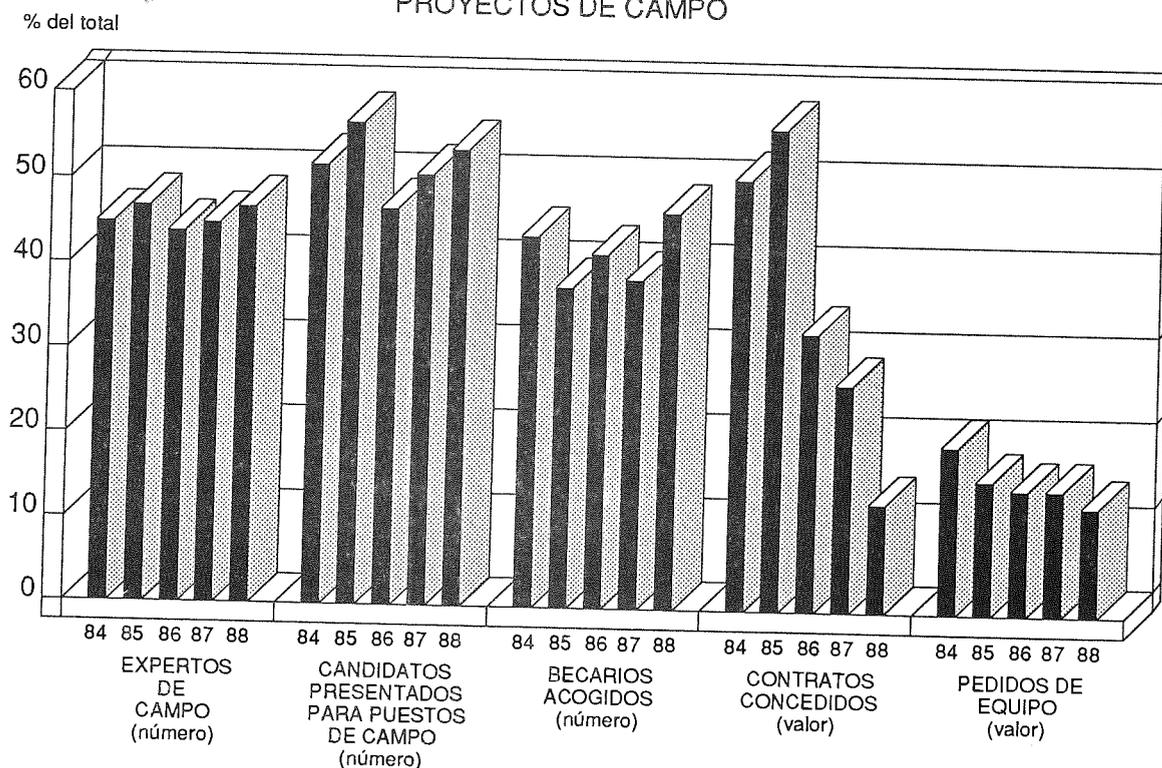
Utilización de expertos y consultores

- 1.74 Como ya se ha dicho, una clara tendencia en el componente de personal de los proyectos de campo de la FAO ha sido la constante disminución en el envío de expertos residentes por largo plazo, para dar paso al uso de personal especializado por corto plazo (es decir, contratos de menos de un año) y consultorías especializadas.
- 1.75 Así, mientras que en cualquier momento de mediados de los años setenta trabajaban un promedio de 1 800 expertos profesionales residentes en los proyectos de campo de la FAO, esta cifra había descendido a 1 230 a fines de 1988. Había en cambio unos 350 expertos y consultores contratados por corto plazo para el trabajo en el campo a fines de diciembre de 1988, aproximadamente el doble de los contratados en esa misma categoría en 1975. Conviene añadir además que, durante el bienio en curso, el número de profesionales asociados (PA) empleados en los proyectos de campo se elevó a casi 300 (frente a unos 200 hace cinco años).
- 1.76 Aunque parece probable que continúe la tendencia indicada en el uso del personal, debe advertirse que el reciente aumento de las entregas en ejecución de los programas FAO/PNUD parece estar conduciendo ahora a un pequeño aumento en los números absolutos de expertos residentes de la FAO. Esto puede deberse en parte al predominio en las recientes aprobaciones de muchas actividades de promoción institucional, capacitación y análogas de largo plazo en Africa.
- 1.77 Aunque este análisis se refiere al personal reclutado internacionalmente, se ha acentuado la tendencia, como ya se ha dicho, a utilizar en las actividades de campo los conocimientos técnicos y las capacidades de gestión locales disponibles en los países receptores. Este importante aspecto se examina detalladamente en el Capítulo CUATRO (Sección C).

Recursos procedentes de países en desarrollo

- 1.78 Las tendencias en el uso de la capacidad de los países en desarrollo mediante reclutamiento o contratación internacionales en los proyectos de campo de la FAO durante los últimos 10 años pueden verse en el Cuadro 7 del Apéndice Estadístico y, respecto al quinquenio más reciente, en el Gráfico 1.7.
- 1.79 De conformidad con reiteradas resoluciones y decisiones en varios foros de las Naciones Unidas, la FAO considera que es importante aprovechar en la mayor medida posible la capacidad de los países en desarrollo en la realización de las actividades de campo. Ello no obstante, los progresos en este aspecto han sido desiguales, como puede verse en el diagrama.

Gráfico 1.7 - UTILIZACION DE LA CAPACIDAD DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN PROYECTOS DE CAMPO



- 1.80 Los mayores adelantos se han hecho en lo que se refiere a los expertos de campo reclutados internacionalmente, ya que cerca de la mitad proceden ahora de los países en desarrollo (y más de la mitad de todas las candidaturas para expertos de campo que la FAO presenta a los países receptores se refieren a nacionales de países en desarrollo). Hay actualmente un filón considerable de expertos de países en desarrollo, con un alto nivel de experiencia y conocimientos técnicos, que pueden ser utilizados en los proyectos de campo de la FAO en todo el mundo. Además de ser utilizados para puestos de personal en el campo (como se indica en el gráfico), este recurso figura también de manera más prominente en los servicios de consultoría en el campo suministrados por la Organización, cuyos consultores procedentes de países en desarrollo son ahora cerca del 35 por ciento de esta categoría de personal, en comparación de bastante menos del 25 por ciento hace seis años. Paralelamente a estas tendencias ha aumentado el uso, como personal de proyectos, tal como ya se ha indicado, de nacionales del propio país receptor (un total de más de 500 en 1988, principalmente por breve plazo, como se especifica en el Capítulo CUATRO).
- 1.81 En la concesión de becas ha aumentado la utilización de los recursos ofrecidos por los países en desarrollo. En 1988 las becas concedidas para instituciones en países en desarrollo alcanzaron el porcentaje sin precedentes del 47 por ciento. Como esta práctica se extiende cada vez más, no cabe duda de que esta tendencia se acelerará en años futuros.
- 1.82 Donde los progresos han sido menos notables es en lo que se refiere a adquisiciones de equipo y material y subcontratos. El porcentaje correspondiente a los países en desarrollo respecto a los suministros de equipo para los proyectos de campo de la FAO ha fluctuado entre el 15 y el 20 por ciento en los últimos años, bajando a sólo el 13 por ciento en 1988 (esta última cifra, sin embargo, puede ser una estimación que quede muy por debajo de la realidad, ya que las adquisiciones realizadas directamente desde el campo han aumentado considerablemente en 1988 y no están incluidas en el cálculo). Este aspecto está recibiendo mucha atención dentro del conjunto del sistema de las Naciones Unidas, y se están realizando conjuntamente esfuerzos - en los que la FAO participa plenamente - para elevar el citado porcentaje. No obstante, los progresos rápidos han resultado engañosos. Por ejemplo, el trato preferencial en los precios que se ha de aplicar a las compras en países en desarrollo debe considerarse en el contexto de las reglas y procedimientos aplicables a la licitación internacional, así como de las preferencias declaradas de los propios países receptores.
- 1.83 Finalmente, aunque el porcentaje de la subcontratación en países en desarrollo fue también bajo en 1988, este elemento es una parte tan pequeña del valor de los proyectos de campo (3 por ciento), que las variaciones pueden depender de sólo dos o tres grandes contratos.

D. ACTIVIDADES EN APOYO A LAS INVERSIONES

- 1.84 El apoyo directo que presta la FAO a las inversiones corre a cargo de su Centro de Inversiones y consiste principalmente en asistencia para la preparación de proyectos de inversión que habrán de financiar el Banco Mundial y otras instituciones de financiación para el desarrollo. En el Capítulo TRES se describen y analizan las actividades de la FAO para promover las inversiones; a continuación se dan indicaciones de la labor del Centro de Inversiones durante el bienio.
- 1.85 En 1988 se aprobó la financiación de unos 44 proyectos identificados o preparados con ayuda del Centro de Inversiones, en comparación con 41 en 1987. El total de inversiones en estos proyectos fue de 1 669 millones de dólares, mientras que en 1987 fue de 1 335 millones. De este total, 1 025 millones de dólares se obtuvieron mediante préstamos y créditos exteriores de instituciones de financiación y el resto lo proporcionaron los 35 países beneficiarios.
- 1.86 El número total de proyectos apoyados por el Centro de Inversiones que han sido aprobados para financiación (1964-1988) asciende ahora a 752 en 108 países, con un total de inversiones de 34 400 millones de dólares, incluidos los préstamos de apoyo, por valor de 17 500 millones, concedidos por instituciones de financiación. Una gran proporción de los recursos externos aportados en apoyo de los proyectos que reciben asistencia del Centro de Inversiones han disfrutado de condiciones de favor: el 59 por ciento en 1987 y el 64 por ciento en 1988.
- 1.87 En vista de la mayor importancia dada por las instituciones de financiación a los préstamos basados en una política normativa, la labor del Centro durante el bienio ha incluido algunos estudios de subsectores que podrían ofrecer un marco mejor para futuras inversiones. Durante 1988, el Centro de Inversiones participó en la identificación o preparación de 108 proyectos y 15 estudios de sectores o subsectores en 61 países (en 1987: 103 proyectos y 12 estudios de sectores o subsectores). Durante el mismo año se organizaron en total 196 misiones bajo la responsabilidad directa del Centro (197 en 1987). Además, el Centro participó en 76 misiones organizadas por instituciones de financiación. En 1988 el personal profesional de la División pasó en promedio 88 días en el campo. Durante el bienio, más de la mitad del trabajo del Centro de Inversiones se orientó hacia Africa.

Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial

- 1.88 El Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial (PC), con 60 puestos profesionales, es el más antiguo y de mayor magnitud del Centro de Inversiones. En 1988 se aprobó la financiación de 19 proyectos preparados anteriormente con la ayuda del PC, con un total de inversiones de 1 222 millones de dólares, incluidos 519 millones en préstamos del Banco Mundial y créditos de la AIF en condiciones de favor.

1.89 Durante 1988, el PC trabajó en un total de 48 proyectos para su evaluación y aprobación posterior (47 en 1987). Estos proyectos comprendían una variada gama de actividades que incluían el desarrollo agrícola y rural, riego, avenamiento, actividades forestales, ganadería, pesca, investigación y extensión, crédito agrícola y mejoramiento de semillas. Además realizó trabajos sectoriales y subsectoriales en Benin, Chad, Ghana, Guinea, Uganda, Sri Lanka, Brasil, Costa Rica y México. El PC ayudó también a preparar 19 informes de terminación de proyecto (para evaluar la experiencia adquirida con los proyectos una vez terminado el desembolso de los préstamos) y se encargó de la supervisión de cuatro proyectos de inversión en curso.

Programa de apoyo a la inversión

1.90 En 1970 se estableció el Programa de Apoyo a la Inversión (PAI) para cooperar con instituciones distintas del Banco Mundial. Cuenta con 42 puestos de personal profesional. Durante 1988 se aprobó la financiación de 25 proyectos preparados con asistencia del PAI. El total de inversiones en estos proyectos se calcula en 447 millones de dólares, de los cuales corresponden a préstamos de apoyo 343 millones. Durante el año, el PAI trabajó en 60 proyectos (55 en 1987), de los cuales el 72 por ciento se ejecutaron en el Africa subsahariana. También realizó estudios sectoriales o subsectoriales en Seychelles, Sri Lanka, Túnez y República Dominicana.

1.91 Durante el bienio, la mayor parte de la labor del PAI se realizó en cooperación con tres instituciones de financiación: el FIDA, el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización.

Vinculación entre la asistencia técnica y las inversiones

1.92 El Centro de Inversiones continuó sus esfuerzos por vincular más estrechamente las actividades de cooperación técnica de la Organización previas a la inversión y las inversiones. Se prestó particular atención al seguimiento de los proyectos FAO/PNUD con posibilidades de inversión. Durante 1988, el Centro visitó y prestó asistencia a 27 de estos proyectos que, tras un examen preliminar, parecían ofrecer posibilidades de inversión. Como resultado se identificaron cuatro propuestas de inversión cuyas necesidades totales se estimaron en 41,4 millones de dólares. Seis de los proyectos de inversión aprobados en 1988, por un total de 66 millones de dólares, se basaron en los trabajos de proyectos FAO/PNUD.

Fomento de las inversiones a través del PCT

1.93 El Centro de Inversiones es la dirección operativa para dos tipos principales de proyectos del PCT. El primero consiste en realizar los estudios necesarios para acelerar la preparación o preevaluación de los proyectos: en 1988 se realizaron nueve de tales estudios utilizando fondos del PCT. El segundo tipo de proyectos consiste en realizar estudios generales de los cuales pueda derivarse una serie de oportunidades de inversión: en 1988 el PCT financió tres de tales estudios. Cuatro de los proyectos de inversión aprobados en 1988 habían recibido antes ayudas del PCT.

CAPITULO DOS

EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE CAMPO

A. INTRODUCCION

- 2.1 En cada bienio, en el Examen de los Programas de Campo se presenta una evaluación general de la realización de las actividades de campo de la Organización. La evaluación tiene por objeto ofrecer un panorama franco y objetivo de la eficacia y eficiencia de dichas actividades, y tratar de identificar dificultades y escollos, puntos positivos y negativos, para aprender lecciones que permitan mejorar las realizaciones en el futuro. De acuerdo con el enfoque en doble dirección adoptado a este propósito al comienzo del decenio, el presente examen se basa principalmente en: i) un resumen de los estudios de proyectos por países, realizados a comienzos de 1989 por los Representantes de la FAO, y ii) una síntesis de los resultados de la evaluación de los distintos proyectos (relativa a los años 1987 y 1988) realizada por el Servicio de Evaluación de la FAO.
- 2.2 Los estudios de los Representantes de la FAO comprenden toda la gama de proyectos de la FAO en cada uno de los países en cuestión, que inevitablemente entraña un juicio subjetivo, ya que la mayor parte de las personas consultadas y, en muchos casos, los representantes mismos, desempeñan alguna función en la planificación y realización de los proyectos en cuestión (aunque no sean directamente responsables de la formulación y la gestión). Dicho esto, se requiere evidentemente un grado muy considerable de sinceridad crítica en las respuestas de los Representantes de la FAO. Por otra parte, la síntesis de la evaluación ha tendido a centrarse en una muestra mucho más limitada de proyectos de, relativamente, gran envergadura (varios de los cuales se sabe han tropezado con dificultades), en relación con los cuales se han realizado estudios de evaluación independiente y profunda conforme a criterios comunes detallados. Hay que señalar también que los períodos de tiempo de estas evaluaciones difieren considerablemente. Mientras en el estudio de los Representantes de la FAO se examinan los resultados durante los últimos tres bienios, en la síntesis de la evaluación, los resultados de las evaluaciones de 1987-88 se comparan con las evaluaciones realizadas en 1981-82 (en que el número de "proyectos que planteaban problemas" en la muestra era elevado). Por tanto, estas dos tareas, si bien se tiene la intención de que sean complementarias, no se prestan a una comparación rigurosa.
- 2.3 En los últimos años, se ha reforzado la calidad de la labor de evaluación de los proyectos de la FAO (en particular desde la introducción de procedimientos revisados y mejorados tanto por la FAO como por el PNUD), y el Servicio de Evaluación participa ahora en gran medida en orientar y examinar la labor de las distintas misiones de evaluación de proyectos - con el resultado de que se obtienen informes más sistemáticos y completos. En esta ocasión, en la síntesis de la evaluación se incluye un examen de las dificultades con que tropiezan los proyectos en los países menos adelantados, y los medios y maneras de superarlas, como se muestra en un análisis comparativo detallado de los resultados de la evaluación relativos a

ejemplos de proyectos específicos. Este capítulo contiene también un examen especial de los proyectos, principalmente los realizados entre 1985 y 1987, con arreglo al Programa de Rehabilitación Agrícola para África (PRAA).

- 2.4 Si bien la evaluación bienal que se ofrece aquí constituye claramente una tarea primordial, con importantes consecuencias para la retroalimentación en el diseño y ejecución de las nuevas actividades y de las que están en curso, cabe subrayar que los proyectos de campo de la FAO están sujetos a continuo examen y revisión desde una amplia variedad de puntos de vista, tanto en la Sede como en el campo. Además de los cientos de exámenes tripartitos de proyectos, realizados cada año en los países (en los que participan la FAO, los gobiernos, el PNUD u otros donantes), y las evaluaciones detalladas emprendidas por misiones independientes (como se sintetiza en este capítulo), los Representantes de la FAO presentan dos veces al año informes sobre la marcha general y la ejecución del programa de campo. Los directores de proyectos y los asesores técnicos superiores cada seis meses presentan informes sobre los progresos realizados en los distintos proyectos a su cargo - para recibir orientaciones de las dependencias operacionales, técnicas y administrativas de la Sede. Además, las visitas normales de supervisión y apoyo del personal de operaciones y técnico de la FAO permiten hacer otra comprobación más de la marcha de los proyectos, que a menudo dan lugar a que se formulen recomendaciones para introducir cambios.
- 2.5 Durante este bienio, el Comité de Programas de Campo - bajo la presidencia del Subdirector General del Departamento de Desarrollo junto con los directores de las direcciones que participan en la elaboración y realización de los programas de campo - se ha mostrado particularmente activo en examinar los actuales procedimientos y metodologías aplicables a todo el ciclo de los proyectos de campo (desde la concepción del proyecto y su planificación, formulación/diseño y ejecución hasta la terminación y seguimiento). Esta labor intensiva realizada por personal superior técnico y administrativo y de operaciones ha determinado una serie de modificaciones y cambios interconexos que se han introducido en los procedimientos, en particular una mayor asignación de tareas a las oficinas en los países, con objeto de facilitar y reforzar la gestión de las operaciones de los proyectos de la FAO en todas las fases. El conjunto de tales medidas acordadas por el Comité, unos 33 elementos en su fase inicial, es ahora objeto de atenta vigilancia. El mejoramiento de las operaciones de los proyectos constituye tema permanente del programa de temas de examen del Comité.
- 2.6 El bienio ha sido también testigo de unas relaciones productivas entre la FAO y el PNUD en el examen de problemas y dificultades con que se ha tropezado en la planificación y ejecución de ese programa de campo principal. Si bien gran parte de esta actividad se realiza día a día entre los funcionarios encargados de ambas organizaciones, en 1988 y 1989 se realizaron en Roma exámenes intensivos de alto nivel de todo el programa FAO/PNUD, sobre base mundial y regional, en el que participó personal directivo superior de ambas instituciones. La FAO ha participado también en estrecho contacto con el PNUD, en particular en ensayos de campo conjunto, en la introducción de

métodos más sistemáticos de seguimiento de los proyectos. Durante el bienio, la FAO y el PNUD también cooperaron en la iniciación de la elaboración de las nuevas disposiciones para el reembolso de los gastos en apoyo del Programa (que se aplicarán a partir de 1992), como se comunicó al Comité del Programa en su 58° período de sesiones y al Comité de Finanzas, en su 66° período de sesiones.

- 2.7 Durante el bienio se han intensificado las consultas ordinarias y los exámenes de proyectos y programas con los principales donantes de Fondos Fiduciarios. Ello ha permitido, en varios casos importantes, mejorar los criterios y la realización de este tipo de actividades, incluido el establecimiento de mecanismos especiales de programación y formulación, y los nuevos procedimientos de gestión financiera que permitan una mayor flexibilidad operacional. Con objeto de armonizar mejor los procedimientos, se han aplicado los elementos fundamentales del nuevo formato revisado de documento de proyectos del PNUD a los proyectos de Fondos Fiduciarios.
- 2.8 Por último, hay que señalar que - en parte como resultado de las lecciones aprendidas de la evaluación de los proyectos según se indica en este documento - desde 1985, la FAO ha venido proporcionando cursos de capacitación de personal para mejorar el diseño y formulación de sus proyectos de cooperación técnica. Estos cursos se han ampliado durante el bienio. Hasta la fecha han participado unos 300 funcionarios de la Sede y del campo en 35 cursos especialmente diseñados a este respecto, en los que puede participar también personal de los organismos hermanos. Cabe señalar también que actualmente se ofrecen además, en la Sede, cursos intensivos especiales de información para directores nacionales de proyectos (según se describe en el Capítulo CUATRO, Sección E).

B. EVALUACIONES DE LOS PROYECTOS PREPARADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LA FAO

- 2.9 Los Representantes de la FAO realizaron un estudio de los proyectos operacionales recién terminados en sus países de destino, conforme a directrices y a una metodología de evaluación simplificada que se ha demostrado útil en tareas análogas anteriores. Al realizar dicho estudio, los representantes consultaron con los ATS y el personal de los proyectos en los países, con los funcionarios gubernamentales y locales competentes, con el personal del PNUD en los países y - cuando procedía - con los representantes de donantes multilaterales en los países.
- 2.10 Setenta y tres Representantes de la FAO presentaron su evaluación del país de asignación (tal como se informa aquí en forma resumida). Si bien la calidad e integridad de este trabajo varía evidentemente según el Representante de la FAO y las circunstancias del país de que se trate (por ejemplo, en varios países, a causa de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, se tropezó con problemas en la realización del estudio), el estudio relativo al bienio que nos ocupa concede mayor espacio al examen de los proyectos y los países que en ocasiones anteriores.

- 2.11 El estudio sobre el que se informa aquí comprende dos elementos básicos, a saber: i) una calificación de los proyectos según una escala que va de 1 (muy deficiente) a 5 (muy bueno), conforme a seis características básicas de realización (objetivos, diseño, participación del gobierno, resultados, transferencia de técnicas, perspectivas de seguimiento), y ii) observaciones detalladas sobre la realización del proyecto cuando se ha estimulado a los Representantes de la FAO a examinar objetivamente los obstáculos reales que impiden la eficacia del proyecto, así como los ingredientes necesarios, vistos desde su perspectiva, para el éxito de los proyectos.
- 2.12 En 1986-87, se pidió a los Representantes de la FAO que calificaran solamente los proyectos del PNUD y de Fondos Fiduciarios que estaban en curso o recién terminados, y omitieran los proyectos que se encontraban en una fase inicial de ejecución. Por lo que respecta a los proyectos del PCT, se pidió a los Representantes de la FAO que proporcionaran una evaluación global de su eficacia durante el período y los usos principales a los que se habían aplicado estos proyectos de muy pequeña envergadura que requerían un rápido desembolso.
- 2.13 Como se muestra el Cuadro 2.1 más adelante, el estudio relativo a este bienio abarca 598 proyectos del PNUD y 190 de Fondos Fiduciarios, en total 788 proyectos realizados en 85 países. En comparación con el bienio anterior, el estudio actual representa un incremento considerable en el número total de proyectos evaluados por los Representantes de la FAO. En particular, el número de proyectos del PNUD incluidos ha aumentado en un 30 por ciento con respecto a 1986-87, lo cual se debe al aumento de las entregas con arreglo a ese programa. Por otra parte, el número de proyectos de Fondos Fiduciarios evaluados ha disminuido una vez más (en un 27 por ciento), pero tal vez se debe en parte a que en la evaluación se excluyen actividades financiadas por Fondos Fiduciarios, tales como las de la UNSO, la OSRO, la lucha contra la langosta y otras que son de carácter y contenido esencialmente diferente -y, por tanto, no son estrictamente comparables con las actividades de cooperación técnica más habituales de la FAO (algunos de estos tipos de proyectos se han incluido en estudios anteriores).

Cuadro 2.1

NUMERO DE PROYECTOS EVALUADOS POR LOS REPRESENTANTES DE LA FAO

<u>Fuente de financiamiento</u>	<u>1980-81</u> (49 países)	<u>1982-83</u> (71 países)	<u>1984-85</u> (77 países)	<u>1986-87</u> (81 países)	<u>1988-89</u> (85 países)
PNUD	366	384	429	456	598
Fondos Fiduciarios	81	254	298	259	190
TOTAL	447	638	727	715	788

2.14 A diferencia del bienio anterior, los resultados presentados en forma de cuadro, relativos al presente estudio, figuran a continuación en el Cuadro 2.2. Los Representantes de la FAO siguieron asignando las puntuaciones más elevadas a la claridad de los objetivos de los proyectos (78 por ciento se calificaron como "buenos" y sólo el 5 por ciento como "deficientes"), mientras que el diseño del proyecto (58 por ciento "buenos", 9 por ciento "deficientes") y los resultados del proyecto (55 por ciento "buenos" y 12 por ciento "deficientes") parecen haber mantenido el mismo nivel de realización que en bienios anteriores (aunque, por lo que respecta al diseño, hubo una proporción algo menor de proyectos calificados como "buenos"). Estos resultados se presentan gráficamente en el Gráfico 2.1.

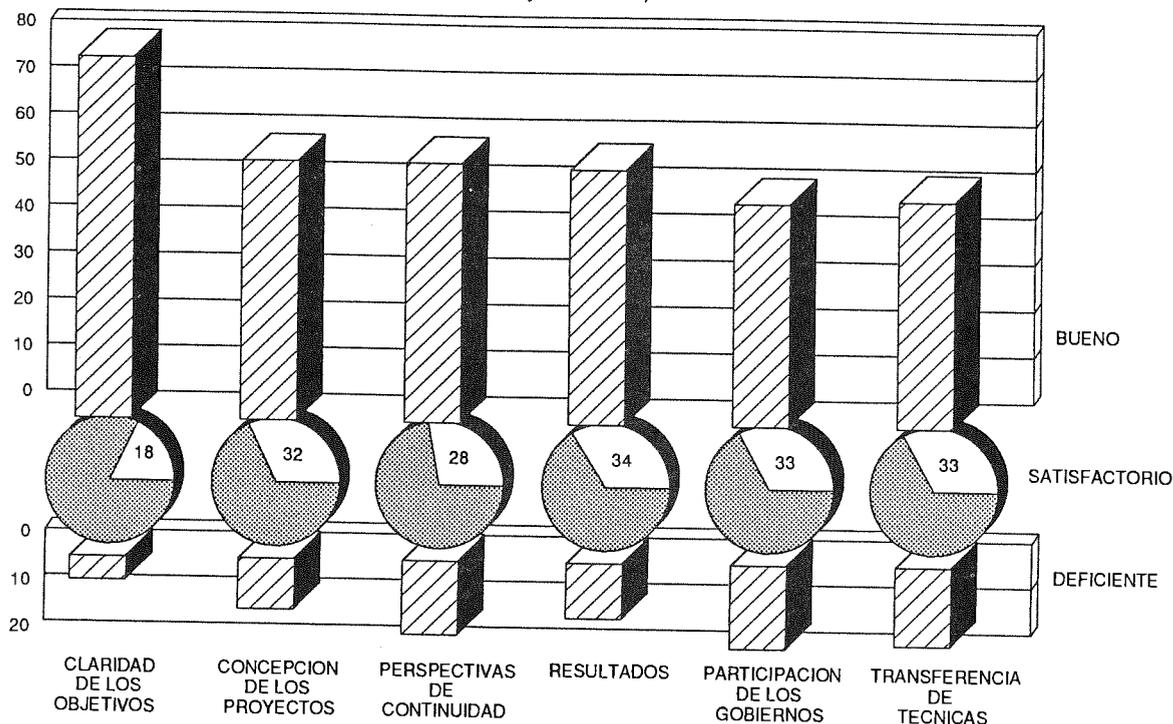
Cuadro 2.2

EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE CAMPO DE LA FAO FINANCIADOS POR EL PNUD
Y LOS FONDOS FIDUCIARIOS

(porcentaje de los proyectos que alcanzaron la calificación que se indica en el factor considerado)

Factores	Bueno			Satisfactorio			Deficiente			
	Bienio	84-85	86-87	88-89	84-85	86-87	88-89	84-85	86-87	88-89
Claridad de los objetivos		81	79	78	15	16	18	4	5	5
Diseño del proyecto		65	63	58	26	27	32	9	10	9
Participación del gobierno		54	49	48	31	30	33	15	21	18
Resultados		58	56	55	30	28	34	12	16	12
Transferencia de técnicas		50	47	49	31	30	33	19	23	17
Perspectivas de seguimiento		59	53	56	28	27	28	13	20	16

Gráfico 2.1 - EVALUACION DE LOS PROYECTOS DE CAMPO DE 1988-89
(PROYECTOS FINANCIADOS POR EL PNUD Y LOS FONDOS FIDUCIARIOS)
(porcentaje del total)



2.15 El modelo de los resultados de realización que se presentan en el cuadro es más o menos igual al observado en 1986-87. No obstante, cabe señalar algunas diferencias. En particular, podrá recordarse que, en 1986-87, hubo un descenso (con respecto a 1984-85) en las calificaciones de los Representantes de la FAO de los factores de realización relativos a la participación del gobierno, la transferencia de técnicas y las perspectivas de seguimiento. Esta disminución fue particularmente vistosa, ya que se trataba de sectores en que se habían hecho progresos en los 8-10 años precedentes. Aunque estos factores han seguido siendo relativamente deficientes en 1988-89, parece haberse registrado una recuperación parcial (por cierto, con la calificación de la transferencia de técnicas incluso ligeramente mejor que en 1984-85). No obstante, con un 18, 17 y 16 por ciento del total de proyectos calificados respectivamente como "deficientes", la realización, por lo que se refiere a estos tres factores, debe ser todavía motivo de preocupación.

- 2.16 De la lectura de las observaciones generales específicas de los Representantes de la FAO sobre las actividades de proyectos, resulta claro que las situaciones de constante dificultad económica y presupuestaria de los países beneficiarios está repercutiendo inevitablemente en el sistema tripartito de proyectos, que supone la disponibilidad de personal de contrapartida, servicios y equipo y, cuando esté justificado, la disponibilidad de personal y recursos financieros que puedan asignarse para el seguimiento de los proyectos. Pero con las constantes limitaciones financieras de los gobiernos, y la necesidad de ajustes debido a la deuda exterior, tal situación ha pasado a ser la excepción en vez de la norma, sobre todo en los países menos adelantados. Con todo, como varios Representantes de la FAO que desempeñan sus funciones en países menos adelantados informan más adelante, hubo casos dignos de notar en que los gobiernos emprendieron medidas extraordinarias para asegurar el cumplimiento de sus funciones de apoyo a los proyectos.
- 2.17 Se observaron considerables diferencias en la calificación, por los Representantes de la FAO, de proyectos realizados en países menos adelantados y países distintos de éstos, como se indica en el Cuadro 2.3 a continuación. Unos 366 proyectos (el 46 por ciento) del total de 788 proyectos considerados en el estudio, se referían a países menos adelantados, mientras que 422 (el 54 por ciento) en países distintos de éstos.

Cuadro 2.3

COMPARACION DE LAS CALIFICACIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LA FAO ENTRE PAISES MENOS ADELANTADOS Y PAISES DISTINTOS DE LOS MENOS ADELANTADOS (porcentaje de los proyectos que alcanzaron la calificación que se indica en el factor considerado)

Factores	Bueno		Satisfactorio		Deficiente	
	Distintos de países MA	Países MA	Distintos de países MA	Países MA	Distintos de países MA	Países MA
Claridad de los objetivos	85	70	13	23	2	7
Diseño del proyecto	64	53	31	34	5	13
Participación del gobierno	56	39	29	38	14	23
Resultados	61	48	31	36	8	16
Transferencia de técnicas	59	39	29	37	12	24
Perspectivas de seguimiento	59	52	30	26	11	22

- 2.18 Como se muestra en el cuadro, las calificaciones asignadas a los proyectos realizados en países menos adelantados fueron inferiores en todos los factores de realización evaluados por los Representantes de la FAO. No obstante, no deja de tener su interés el hecho de que determinados factores se calificaron relativamente más bajos que otros. Mientras por lo que respecta a la claridad de los objetivos la calificación fue inferior, es digno de notar no obstante que el 70 por ciento de los proyectos realizados en países menos adelantados recibieron la calificación de "bueno" en este concepto, y que sólo el 7 por ciento se calificaron como "deficientes". En cuanto al diseño del proyecto, el 87 por ciento de los proyectos realizados en países menos adelantados fue calificado como "bueno" o "satisfactorio", y sólo el 13 por ciento como "deficiente"; la situación es más o menos análoga por lo que respecta a los resultados.
- 2.19 Las diferencias más notables se observaron en los tres factores ya mencionados de participación del gobierno, transferencia de técnicas, y perspectivas de seguimiento; en todos ellos, la calificación de los proyectos realizados en países menos adelantados fue sustancialmente menor. En comparación con los países distintos de los países menos adelantados, estas calificaciones de los proyectos realizados en países menos adelantados fueron inferiores en un 10-12 por ciento. Con todo, cabe subrayar que, a pesar de las graves dificultades a que se ha hecho referencia anteriormente, más de las tres cuartas partes de los proyectos realizados en países menos adelantados fueron calificados por los Representantes de la FAO como "buenos" o "satisfactorios", por lo que respecta a estos tres factores más deficientes, y que las perspectivas de seguimiento fueron todavía "buenas" en la mayoría de los casos.
- 2.20 Los resultados diferenciados sugieren que, sobre todo en los países menos adelantados, los proyectos que se considera han tenido objetivos "buenos" y un diseño razonablemente "satisfactorio" tropiezan con problemas en relación con la participación del gobierno y la transferencia de técnicas (por las razones generales indicadas antes). No obstante, la gran mayoría de estos proyectos obtiene resultados "buenos" o "satisfactorios" y ofrece perspectivas de seguimiento "buenas" o "satisfactorias". En las observaciones de algunos Representantes de la FAO que se exponen más adelante se hace referencia a esta situación. Aunque no se pueda hacer estrictamente una comparación, según se informa más adelante en la Sección C, el análisis de los distintos informes de evaluación de proyectos realizados en países menos adelantados y en países distintos de éstos ha servido para poner de relieve los factores en cuestión y para señalar las dificultades más comunes - así como los ingredientes necesarios para el éxito - de los proyectos realizados en países menos adelantados.
- 2.21 La comparación de los resultados de los proyectos del PNUD con los de Fondos Fiduciarios reveló sólo diferencias marginales en las calificaciones de realización. Mientras los proyectos financiados por el PNUD obtuvieron calificaciones ligeramente superiores en las categorías de objetivos y diseño, los proyectos de Fondos Fiduciarios tropezaron al parecer con dificultades ligeramente menores en lo que respecta a la participación del gobierno. Este último resultado

puede deberse al hecho de que algunos donantes de Fondos Fiduciarios se han mostrado dispuestos a aportar fondos adicionales cuando los gobiernos no cumplían plenamente con sus obligaciones de contrapartida, pero las ligeras diferencias de calificación apenas pueden considerarse importantes.

- 2.22 Por lo que respecta a las regiones, la región de Asia y el Pacífico continúa demostrando el nivel global más elevado en las calificaciones - con los factores de participación del gobierno y transferencia de técnicas considerablemente superiores a la media. Unos cuantos países de esta región se hallan extremadamente familiarizados con la planificación -y han elaborado medios eficaces y bien establecidos al respecto- y hacen el mejor uso posible de la cooperación técnica proporcionada por la FAO; en muchos de los países en cuestión se dispone de un contingente de personal técnico calificado. Por lo contrario, la región de Africa recibió en general calificaciones más bajas - lo cual refleja el predominio de los países menos adelantados, mientras que la región de América Latina y el Caribe recibió calificaciones relativamente buenas de los Representantes de la FAO en relación con la transferencia de técnicas (numerosos proyectos realizados en esta región están casi exclusivamente destinados a capacitación).
- 2.23 En cuanto a los proyectos de PCT, se recordará que a los Representantes de la FAO no se pidió que calificaran estos proyectos individualmente, sino que hicieran una evaluación sucinta de su realización y progresos (aunque se hicieron muchas observaciones cualitativas sobre distintos proyectos de PCT, algunas de las cuales se consignan más adelante).
- 2.24 Tradicionalmente, los Representantes de la FAO han asignado calificaciones muy elevadas a la realización de proyectos de PCT, y así sucede también en este bienio. La mayoría de los Representantes de la FAO mencionó en concreto el sincero reconocimiento de los gobiernos beneficiarios de tales proyectos, porque no requieren mucho "papeleo" y por su rápida ejecución, así como por los resultados concretos obtenidos. Si bien se citaba una amplia gama de usos efectivos de los PCT, se hacía frecuente referencia a las operaciones de "enlace" en situaciones críticas -que daban lugar a una asistencia técnica o incluso a actividades de investigación de mayor envergadura (que a menudo afectaban a donantes bilaterales). En un limitado número de casos, sin embargo, los Representantes de la FAO citaron retrasos desalentadores en la ejecución de proyectos de PCT, así como la frustración de los gobiernos por la respuesta de la FAO más lenta de lo previsto.

Observaciones de los Representantes de la FAO sobre las realizaciones de los proyectos

- 2.25 Mientras que la calificación proporciona un amplio panorama del estado de los proyectos desde el punto de vista del campo, y permite hacer comparaciones con los años anteriores, las observaciones matizadas de los Representantes de la FAO pueden aportar valiosos conocimientos de los motivos por los que ciertos proyectos parecen funcionar mejor que otros. Se pidió a los Representantes de la FAO

que presentaran observaciones con respecto a proyectos individuales y en relación con las actividades de campo que realiza la FAO en sus países respectivos en conjunto. Esas observaciones dan una idea general, aunque subjetiva, de la realidad de los problemas cotidianos, y de los medios utilizados para superarlos, en las actividades de los proyectos.

- 2.26 Es oportuno formular algunos comentarios generales sobre esas respuestas. El primero se refiere a la gestión de los proyectos sobre el terreno, aspecto que, según varios Representantes de la FAO, se debe incluir como un factor específico de ejecución en la calificación. Muchas de las observaciones de los Representantes de la FAO implicaban que el éxito o fracaso de los proyectos dependía bastante de la habilidad con que se gestionaban y, en particular, de la capacidad de los gestores de los proyectos (nacionales o internacionales) y de los asesores técnicos superiores (que siempre se contratan internacionalmente) para adaptar el contenido y la orientación del proyecto a los cambios constantes que se producen dentro del país. Esta opinión parece ser defendida en particular por los Representantes de la FAO en los países adelantados y puede en parte explicar por qué muchos proyectos de estos países siguen obteniendo buenos resultados frente a las dificultades a que se ha hecho referencia anteriormente.
- 2.27 Entre los múltiples y variados ejemplos de estos cambios cabe mencionar los siguientes: cambios del personal de categoría superior en el ministerio o en la institución nacional/local con que está vinculado el proyecto; cambios de funciones y atribuciones de las instituciones hospedantes, con inclusión de la aparición de otras instituciones con funciones análogas (y que podrían mantener un mejor vínculo con el proyecto); cambios en las prioridades del desarrollo agrícola, posiblemente como resultado de lo anterior o de un cambio de gobierno; el debilitamiento pronunciado de la situación financiera/presupuestaria nacional; el repentino traslado de funcionarios nacionales esenciales que se ocupan del proyecto (incluido el personal de contrapartida); escaseces imprevistas de suministros esenciales (por ejemplo, vehículos y gasolina); y otros factores.
- 2.28 En estas circunstancias, la utilidad absoluta de un diseño de proyecto elaborado y bien determinado, como se establece en los documentos de los proyectos (PRODOC), se convierte en relativa. Por este motivo, numerosos Representantes de la FAO mencionaron la necesidad de flexibilidad y de orientarse hacia una revisión constante (o por lo menos muy regular) de los planes de trabajo de los proyectos. Esta opinión se aplica asimismo al tiempo transcurrido entre la aprobación del proyecto y el comienzo de las actividades sobre el terreno, que a menudo puede ser un período de seis o siete meses. Como señaló un Representante de la FAO:

"Debido a la situación rápidamente cambiante, los objetivos y el diseño de un proyecto aprobado están a veces bastante desfasados en el momento de iniciarse realmente las actividades. En esos casos, es imperativo que el administrador/asesor técnico superior prepare unos planes de

trabajo revisados inmediatamente después de su llegada, y puede incluso resultar necesario un pronto examen tripartito completo. Esto ha sucedido en dos ocasiones".

- 2.29 Se citaron numerosos ejemplos en que uno o más objetivos del diseño original del proyecto habían pasado a ser totalmente irrelevantes (o mucho menos importantes de lo previsto), incluyendo casos en que sería preferible suprimir todo un conjunto de actividades y otros en que convendría reforzarlas y/o añadir otras. La capacidad para efectuar esos cambios estaba relacionada con el factor esencial de la pertinencia y de los intereses del gobierno, como indicó un Representante de la FAO destacado en América Latina:

"Cuando resultó evidente que el objetivo de investigación/extensión ya no tenía importancia (puesto que había sido absorbido por un programa nacional que contaba con el apoyo de un gran organismo bilateral), se efectuaron revisiones con el fin de que el proyecto pudiera concentrarse en sus otros objetivos principales, entre ellos la planificación. De este modo, se concentraron recursos en un sector (la planificación del desarrollo regional) en que el Gobierno reconocía y apreciaba mucho el papel del proyecto".

- 2.30 Con respecto a la gestión de los proyectos, los Representantes de la FAO hicieron frecuentes referencias a ciertas tendencias nuevas, en particular al cambio hacia una mayor dirección nacional en forma de directores nacionales de los proyectos. A este respecto, la relación recíproca entre estos administradores y los asesores técnicos superiores y otros funcionarios contratados internacionalmente, y las relaciones de los directores nacionales con su propia institución o ministerio se consideraban sumamente importantes para una buena gestión de los proyectos. Este aspecto particular se examina en el Capítulo CUATRO (Sección C).

- 2.31 Otra dimensión, que no figura en la calificación, pero destacada en las observaciones de los Representantes de la FAO, era la del tiempo. En varios casos tanto en países menos adelantados como en otros países, el tiempo efectivo asignado a los proyectos para cumplir sus objetivos era considerado insuficiente por los Representantes de la FAO. Como señaló una Representante de la FAO en África:

"La mayor parte de los proyectos del PNUD y financiados con Fondos Fiduciarios tienen una duración de dos, tres o cuatro años como máximo. Nuestra experiencia es que este tiempo resulta a veces insuficiente para la planificación y ejecución adecuadas de actividades que se espera produzcan un efecto importante en el desarrollo agrícola futuro. La asistencia técnica es una inversión a largo plazo en recursos humanos y esto se debe tener en cuenta al establecer marcos de tiempo más largos para los proyectos".

2.32 De hecho, las deficiencias en la consideración adecuada del factor tiempo en los proyectos se reflejan (por lo menos parcialmente) en la prolongación de muchos proyectos en segundas, terceras y hasta más "fases"; y ha habido objeciones a esta práctica con observaciones como "el proyecto fue ineficaz, de manera que hubo que prolongarlo. Esta práctica se debe reducir a un mínimo". Lo cierto es que el proceso de extensión de los proyectos suele ser simplemente un medio administrativo de reconocer que, para producir el efecto requerido, la cooperación técnica básica debe proseguirse algunas veces durante mucho más tiempo que el previsto con la práctica actual. Como indicó otro Representante de la FAO en Africa:

"Algunos de los proyectos más importantes, especialmente los relacionados con la capacitación y la creación de instituciones, deben tener horizontes temporales de siete a ocho años, o incluso más. Deben evaluarse/revisarse cada dos o tres años, pero precisan por lo menos de ese tiempo para ejercer la influencia necesaria en los problemas que están tratando de resolver".

2.33 Con relación al tiempo, varios representantes de la FAO aludieron a la necesidad de un "enfoque del programa" orientado marcadamente hacia la asistencia. Tomando como base la experiencia descrita en sus países, consideraban que la asistencia debe, en la medida de lo posible, orientarse hacia las principales esferas prioritarias gubernamentales (es decir, las establecidas en el plan nacional) en forma de programas convenidos de larga duración, sometidos a ajustes efectuados en reuniones periódicas celebradas entre el gobierno, la FAO y las instituciones de financiación interesadas. Aunque limitara algo las intervenciones de campo de la FAO en sectores ajenos a los programas convenidos, este enfoque podría facilitar la gestión y el apoyo, mejorar la coordinación de los esfuerzos en sectores particulares y realizar actividades de un nivel constante y previsible durante un largo período de tiempo. En algunos países, los Representantes de la FAO dieron a entender que así estaba ya sucediendo.

2.34 Los Representantes de la FAO clasificaron el rendimiento en función de los objetivos y del diseño a un nivel relativamente elevado. En general se considera que los objetivos están bien pensados, son claros y fáciles de comprender. Recientemente, en los cursos de capacitación en formulación de proyectos se ha insistido mucho en que se fijen objetivos realistas y en el nuevo marco de los documentos de los proyectos del PNUD (algunos de cuyos elementos esenciales se están aplicando también a los proyectos financiados con fondos fiduciarios) ello se pide explícitamente. Este bienio parecen haber disminuido las frecuentes referencias que se hicieron el bienio pasado a proyectos con objetivos excesivamente ambiciosos o poco realistas. Un Representante de la FAO en Asia hizo una observación pertinente a este respecto:

"En general, las nuevas propuestas que se están recibiendo parecen ser mucho más realistas en sus objetivos que hace tres o cuatro años. Se diría que se ha absorbido el mensaje de que los proyectos de campo sólo son una parte de un conjunto de actividades de desarrollo y de que sus objetivos se deben tomar en consideración".

- 2.35 No obstante, en varias observaciones se criticaba la amplitud excesiva de los objetivos de proyectos marcadamente multidisciplinarios, alegándose que los proyectos con metas más estrechas eran más fáciles de manejar y de atender y, por lo tanto, tenían más probabilidades de éxito. La referencia hecha por un Representante de la FAO a un proyecto de desarrollo rural proporciona un ejemplo de esta manera de pensar:

"El proyecto tenía simplemente demasiados objetivos para suponer que se podría prestar atención simultáneamente a esa amplia variedad de sectores. Aunque el diseño y el presupuesto lo permitían, sencillamente no era posible abordar en todos los frentes temas que sin duda se deberían haber integrado, pero que nunca lo habían estado en la región".

- 2.36 Por último, con respecto a los objetivos, los Representantes de la FAO formularon varias observaciones en las que daban a entender que los objetivos tenían que ser comprendidos por todos los interesados y que, cuando se les interpretaba de manera diferente, la confusión había obstaculizado los progresos. Concretamente, un Representante de la FAO señaló lo siguiente:

"Conviene que los objetivos no sólo sean explícitos, sino que estén redactados en un lenguaje común comprensible para los funcionarios del estado y el personal de contrapartida. Es esencial que esto se verifique en el país primero".

- 2.37 Como muestra el Cuadro 2.2, sólo en menos del 10 por ciento de los proyectos calificaron los Representantes de la FAO el diseño del proyecto como "deficiente". Recientemente se ha prestado mucha atención al mejoramiento del diseño de los proyectos, tanto en la FAO (por ejemplo, con la expansión que comenzó en 1987 de los cursos especiales de capacitación en formulación de proyectos) como en el PNUD, con la estrecha colaboración de la FAO, en la introducción, a finales de 1987-88, del formato mejorado del documento del proyecto. Aunque estos esfuerzos recientes no son evidentes en las calificaciones conjuntas de los Representantes de la FAO del diseño en esta ocasión (puesto que la mayor parte de los proyectos examinados se diseñaron antes de 1987), su repercusión global se espera que llegue a ser importante.

- 2.38 A diferencia de lo que sucede con el establecimiento de objetivos, aspecto en el que casi el 80 por ciento de los proyectos fueron calificados de "buenos", el diseño se calificó de "bueno" en aproximadamente el 60 por ciento de los casos, lo que sugiere que, aunque numerosos proyectos pueden tener objetivos "buenos", su diseño general se considera "satisfactorio". A diferencia de los objetivos,

el diseño cabe alegar que es un factor más complejo de evaluar y que está sujeto a más escollos potenciales, tal como lo perciben los que participan en los proyectos de campo. Como un Representante de la FAO destinado en un país del Caribe indicó:

"Es casi imposible que el diseño de un proyecto sea absolutamente correcto, y a veces que ni siquiera se acerque a eso, por mucho cuidado que se ponga. Son tantas las variables que intervienen, que un diseño "fijo" al comienzo requerirá siempre importantes modificaciones en la práctica. Dicho esto, los proyectos parecen estar en general mejor diseñados que en el pasado".

2.39 De todas las críticas referentes a este factor, las que tachan al diseño del proyecto de "demasiado vago" son las más frecuentes. Como se ha indicado anteriormente, se hicieron igualmente algunas observaciones acerca de la incapacidad del diseño para tener en cuenta el factor tiempo necesario para transformar el producto en resultados. Varios Representantes de la FAO manifestaron que los planes de trabajo de los proyectos no se seguían y/o no se actualizaban.

2.40 Un problema del diseño, que parecía persistir en un número excesivo de casos, era el de la falta de evaluación del medio ambiente institucional en que se llevan a cabo los proyectos. Un Representante de la FAO destinado en un país del Africa meridional describió el caso siguiente:

"Los objetivos se especifican de manera clara y sistemática pero, en común con varios otros proyectos, el diseño sólo se puede calificar de regular al no haber tenido en cuenta los problemas prácticos que podían surgir en la ejecución, en particular la insuficiencia de estructuras institucionales locales".

2.41 En su afán por abordar este tipo de problema, los Representantes de la FAO participan ahora constantemente en la verificación de las disposiciones institucionales locales propuestas con respecto a los nuevos proyectos, sobre las cuales presentan ahora a la Sede un análisis detallado antes de que se complete el documento del proyecto, procedimiento que tiene por objeto reducir al mínimo esas dificultades.

2.42 Se dieron numerosos ejemplos positivos de resultados útiles de los proyectos, a menudo frente a graves dificultades como la falta de personal y servicios de contrapartida. Por ejemplo, un Representante de la FAO juzgó así un gran proyecto FAO/PNUD:

"El proyecto produjo una sólida base, en lo que respecta a recomendaciones sobre investigaciones y extensión, estudios de conversión, transporte y mercadeo, para la expansión sustancial de la industria del algodón, de la que ya existen signos muy positivos. Las actividades del proyecto ya han inducido a un banco de desarrollo a conceder un gran préstamo para el sector".

2.43 Se formularon muchas observaciones alentadoras como esa, lo que hace pensar que, si bien la mayor parte de los proyectos examinados todavía no estaban completados, los resultados y la repercusión potencial ya eran manifiestos en un gran número de casos. Con respecto a este factor, se hizo asimismo frecuente alusión a los resultados concretos de los proyectos del PCT. En un gran país asiático, el Representante de la FAO señaló:

"El año pasado aproximadamente el 20 por ciento de la industria avícola quedó destruido por un virus no descubierto. La FAO reaccionó rápidamente por intermedio del PCT y proporcionó asistencia técnica para identificar el virus y comenzar el proceso de lucha contra los daños y tratamiento".

2.44 Como se ha señalado anteriormente, este bienio se ha seguido tropezando con graves dificultades con respecto a la participación de los gobiernos y al factor estrechamente relacionado de la transferencia de técnicas, particularmente, pero en modo alguno exclusivamente, en los países menos adelantados. Es preciso hacer aquí una distinción entre interés de los gobiernos y participación de los gobiernos. No hay pruebas de que el interés de los gobiernos receptores de los proyectos de la FAO haya disminuido; en realidad, si acaso, parece ser mayor que nunca antes a juzgar por los cauces que existen ahora para nuevos proyectos del PNUD, financiados con fondos fiduciarios o del PCT. Los Representantes de la FAO aluden frecuentemente a este vivo interés en la mayor parte de los casos, tanto en general como con respecto a proyectos individuales. Un Representante de la FAO destinado en uno de los países menos adelantados más pobres indicó lo siguiente;

Aunque los medios son, desde luego, muy limitados, el gobierno atribuye la máxima importancia a las actividades de cooperación técnica de la FAO. A pesar de los recientes cortes presupuestarios del ministerio, se está haciendo todo lo posible por que se faciliten a los proyectos los servicios y suministros adecuados con las instituciones de contrapartida apropiadas".

2.45 La participación de los gobiernos, sin embargo, se ha reducido estos últimos años debido a las consabidas dificultades presupuestarias y financieras de la mayoría de los países del mundo en desarrollo. Hasta en el caso de un país relativamente rico de Asia, el Representante de la FAO hizo la siguiente observación:

"Un problema especial está influyendo en la repercusión y el éxito de los proyectos en el país en esta etapa: la falta de fondos de contrapartida. Los presupuestos nacionales para 1988 y 1989 se redujeron drásticamente, en comparación con años anteriores, y todos los ministerios actúan con fondos muy reducidos para las actividades de desarrollo. Casi no se dispone de fondos para la construcción de instalaciones destinadas a los proyectos, viajes, viáticos, horas extraordinarias del personal, etc.".

- 2.46 Esta situación, en una forma u otra, es ahora desgraciadamente general, y esto es algo que se debe tener en cuenta en el diseño y la ejecución de los proyectos. Naturalmente, no se trata sólo de dificultades con respecto a los proyectos de la FAO, sino de un problema global; algo que el sistema de desarrollo de las Naciones Unidas en conjunto viene abordando por conducto de su Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades Operacionales) (CCCS (OPS)). Los proyectos abarcan cada vez más, con fondos internacionales, partidas y elementos que antes se sufragaban con cargo a los presupuestos nacionales, y en algunos casos se ofrecen incentivos especiales para conseguir los niveles requeridos de participación del personal nacional.
- 2.47 En estas circunstancias, la transferencia de técnicas se ve afectada inevitablemente, puesto que, implícitamente, parte de esa transferencia está destinada a producirse por medio de las actividades en el servicio del personal de contrapartida nacional (que colabora con el personal internacionalmente contratado) y, por supuesto, por conducto de los mucho más numerosos cursos de formación regular, seminarios, viajes de estudio, etc., que abarcan ahora la mayoría de los proyectos (las actividades regulares de capacitación de los proyectos se describen en el Capítulo CUATRO (Sección B).
- 2.48 En lo que se refiere al personal de contrapartida, se mencionaron numerosos ejemplos positivos de personal nacional que colabora con los expertos de los proyectos y del que se depende cada vez más para desempeñar funciones esenciales de los proyectos (por ejemplo, la preparación y realización de cursos de capacitación especializada). Un Representante de la FAO destinado en un país del Cercano Oriente declaró lo siguiente:

"Uno de los principales resultados positivos de este gran proyecto (mecanización) ha sido la capacitación práctica completa recibida por varios funcionarios de contrapartida. Se ha adquirido el conocimiento de técnicas útiles que este personal de contrapartida transmite en cursos de capacitación, de tal modo que se ha conseguido un considerable efecto multiplicador".

- 2.49 No obstante, se hicieron frecuentes alusiones a graves problemas a este respecto, como indica un Representante de la FAO destinado en un país africano no perteneciente al grupo de los menos adelantados. En este caso concreto, el proyecto parece haber llegado con eficacia a su grupo destinatario, a pesar de las deficiencias del personal de contrapartida:

"Aunque las transferencias de técnicas a los agricultores ha sido muy eficaz, no cabe decir lo mismo del personal de campo de contrapartida. Su implantación ha sido muy débil y ha contado con fondos insuficientes. Las malas remuneraciones han contribuido además a la falta de motivación".

2.50 Como la participación en la mayor medida de lo posible del personal de contrapartida de los gobiernos constituye un aspecto esencial de la mayor parte de los proyectos de campo de la FAO, y en realidad de la mayoría de los proyectos de cooperación técnica del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas, parecería que en este sector está justificado proceder a un examen a nivel de todo el sistema de los problemas con que se tropieza. En algunos países, esos problemas se han resuelto. Cuando existen grupos de técnicos y administradores profesionales nacionales cualificados, se recurre cada vez más al empleo directo en el marco de los proyectos de personal profesional nacional (tal como se explica en el Capítulo CUATRO). No obstante, cuando la falta de personal nacional técnicamente cualificado obstaculiza seriamente el desarrollo agrícola, la valiosa capacitación "en el servicio" de los proyectos de la FAO sigue siendo extremadamente importante.

2.51 Aunque continúan estando negativamente afectadas por las permanentes restricciones financieras de los países receptores, las perspectivas de seguimiento de muchos proyectos deberían seguir siendo razonablemente estimuladas a juicio de los Representantes de la FAO. Se citaron numerosos ejemplos de actividades de proyectos que habían contribuido al fortalecimiento de las instituciones nacionales, que estaban luego en condiciones de realizar tareas esenciales una vez concluida la aportación de la FAO. Con respecto a un organismo nacional de planificación, un Representante de la FAO destacado en Africa observó lo siguiente:

"El proyecto está bien avanzado para realizar sus tareas en el sector de la capacitación en planificación agrícola, análisis de políticas y compilaciones estadísticas. Se ha constituido un equipo de contrapartida de profesionales locales de la institución hospedante que podrá continuar la labor con eficacia".

2.52 Repetidas veces los Representantes de la FAO señalaron que el proyecto de la Organización constituía solamente parte de una cadena de acontecimientos que promovía el desarrollo y a menudo estaba en condiciones de desempeñar una función catalizadora. Se citaron diversos ejemplos de actividades de proyectos que se incorporaban a los esfuerzos de desarrollo en gran escala, a veces con el apoyo del Banco Mundial y la financiación de los bancos regionales de desarrollo, como señaló en un caso un Representante de la FAO destinado en un país de Africa del Norte:

"Las actividades del proyecto están paulatinamente pasando a formar parte de un gran programa del sector del desarrollo rural financiado por el Banco Mundial. Los resultados del proyecto constituyen una información básica valiosa para este programa, y actualmente se están modificando las actividades para satisfacer las necesidades de ejecución".

2.53 Del lado negativo, no pocas veces se ha hecho referencia a proyectos que sólo tienen perspectivas de seguimiento (y de impacto) limitadas, por ejemplo, cuando el producto principal consistía en estudios y había habido una participación y capacitación insuficientes del personal nacional. A este respecto, se citaron igualmente casos de marcos institucionales inadecuados en que una o más instituciones, que participarían invariablemente en cualquier actividad de seguimiento, no se habían tenido en cuenta en las actividades de los proyectos. Con todo, aun reconociendo plenamente estas diversas limitaciones y deficiencias, es digno de mención que un porcentaje muy elevado de los proyectos examinados se había considerado que tenía perspectivas de seguimiento "buenas" (56 por ciento) o por lo menos "satisfactorias" (28 por ciento).

C. SINTESIS DE LOS INFORMES DE EVALUACION DE 1987-88

2.54 En cada bienio se prepara una síntesis de las conclusiones 1/ de la evaluación de los proyectos, como parte del mecanismo de retroinformación para mejorar la formulación y ejecución de los proyectos de campo. Al igual que en el pasado, esta síntesis abarca: i) la evolución de la calidad de los informes de evaluación, que ha mejorado considerablemente durante los últimos años como consecuencia de la mejora de los procedimientos de evaluación; ii) la situación del diseño, ejecución y resultados de los proyectos evaluados, reflejada en los informes de las misiones de evaluación a lo largo de los dos años 1987-88.

2.55 En esta síntesis se ha tratado en especial de aprovechar las enseñanzas de los proyectos ejecutados en los países menos desarrollados con el fin de identificar los factores críticos que influyen en los resultados de los proyectos en estos países.

2.56 Debe insistirse en que los informes de evaluación no reflejan plenamente los resultados generales de los programas de campo de la FAO ya que los proyectos que se evalúan suelen ser precisamente los que requieren algún tipo de intervención correctora debido a dificultades operativas. Esta tendencia fue particularmente acusada hace algunos años. En los últimos años, al aumentar el número anual de proyectos evaluados, se sometió también a evaluación un mayor porcentaje de proyectos que no presentaban problemas, reduciéndose así la predilección anterior por los "proyectos problemáticos". Esto explica en parte una mejora de la imagen de los resultados generales.

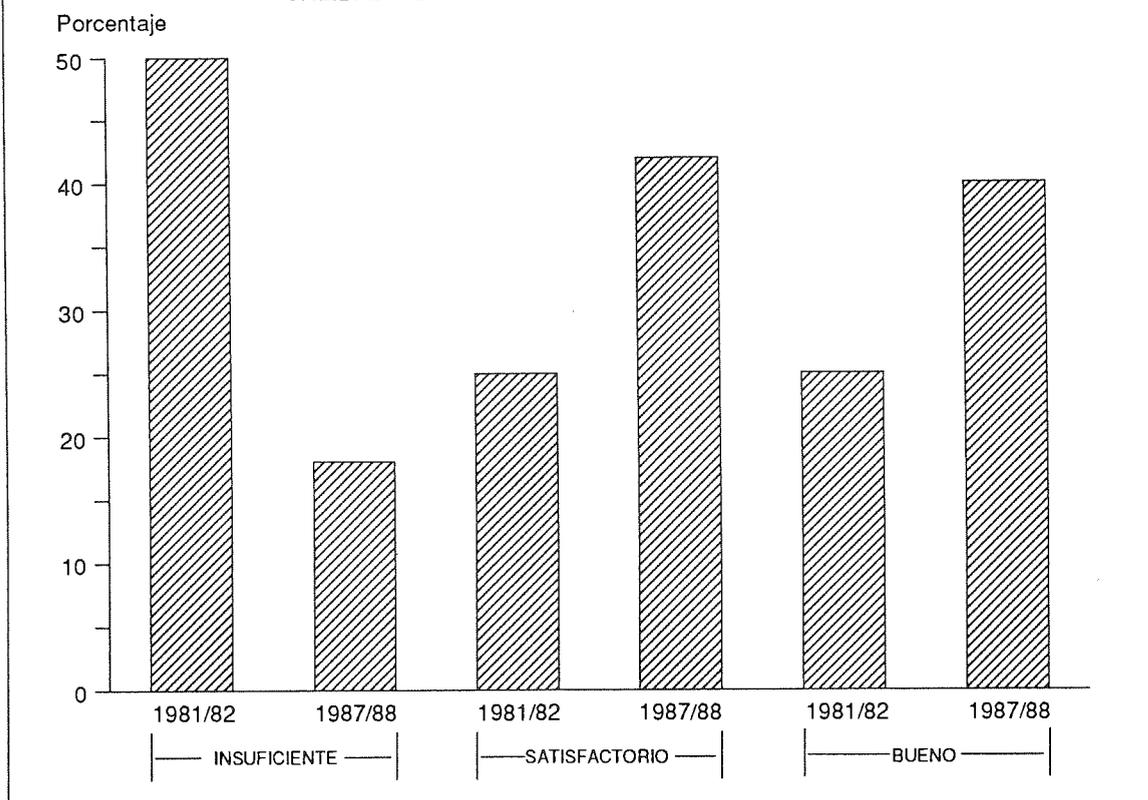
1/ Se excluye de esta síntesis la evaluación de proyectos que forman parte de actividades de evaluación temática u otras evaluaciones por programas, de los cuales se informa por separado y en los foros adecuados.

Labor de evaluación: misiones e informes

- 2.57 Las misiones de evaluación son actividades tripartitas en las que participan la FAO, Estados Miembros y organismos de financiación. Las personas que han sido directamente responsables de la selección, formulación o aplicación del proyecto sometido a evaluación normalmente quedan excluidas de las misiones de evaluación. Este procedimiento es esencial para mantener la objetividad e independencia de juicio.
- 2.58 Tras los sucesivos aumentos de comienzos de los años 1980, el número de misiones de evaluación de proyectos se ha estabilizado en alrededor de 70 misiones por año. Entre enero de 1987 y diciembre de 1988, 130 misiones independientes evaluaron 133 proyectos. La FAO participó en 129 evaluaciones de proyectos; los donantes participaron en 128 evaluaciones y los gobiernos beneficiarios, por libre decisión, en 105 casos. El total de recursos comprometido a lo largo del período de dos años por los tres participantes ascendió a 251 meses de trabajo por 417 participantes, es decir, dos meses de trabajo por evaluación. Estos resultados están en la línea de los bienios anteriores.
- 2.59 El mayor porcentaje de misiones de evaluación correspondió a África (44 por ciento), seguida de Asia y el Pacífico (35 por ciento), África del Norte y Cercano Oriente (11 por ciento) y América Latina y el Caribe (7 por ciento). Las evaluaciones continuaron concentrándose en los sectores que son competencia de los Departamentos de Agricultura (48 por ciento de todos los proyectos evaluados) y, en menor proporción, Montes (23 por ciento) Política Económica y Social (18 por ciento), y Pesca (11 por ciento). Casi el 60 por ciento de los proyectos evaluados consistían en proyectos en gran escala (con presupuestos superiores a un millón de dólares EE.UU.). El 71 por ciento de los proyectos fue financiado por el PNUD y el resto por fondos fiduciarios.
- 2.60 Desde la introducción de enmiendas en los procedimientos de evaluación por parte de la FAO (en enero de 1985) y del PNUD (en julio de 1987), la calidad de los informes de evaluación ha mejorado considerablemente. Actualmente las misiones se orientan de una forma más sistemática hacia todos los aspectos clave de los proyectos (objetivos, diseño, ejecución, resultados y consecuencias). El Servicio de Evaluación de la FAO revisa y aprueba sistemáticamente el mandato de las misiones de evaluación y sus correspondientes informes posteriores y en la Sede de la FAO, y tanto las unidades técnicas afectadas como el Servicio de Evaluación dan instrucciones periódicamente a las misiones y reciben de las mismas la información posterior. El Servicio de Evaluación examina detenidamente los informes de evaluación y comprueba su lógica y coherencia internas. Se hace hincapié en que no se intente modificar los resultados o recomendaciones de las misiones, ya que se consideran como una consecuencia de las observaciones y juicios propios de cada misión. Durante 1987-88 únicamente se realizaron siete misiones sin aplicar los nuevos procedimientos del PNUD y los criterios establecidos en las Orientaciones para la Evaluación de la FAO.

Gráfico 2.2

CALIDAD GENERAL DE LOS INFORMES DE EVALUACION



2.61 Basándose en los criterios establecidos en las Orientaciones de la FAO, la proporción de informes de evaluación calificados como buenos o satisfactorios ha aumentado pasando de un 50 por ciento en 1981-82 a un 82 por ciento en 1987-88, tal y como se observa en el Gráfico 2.2. El porcentaje de informes considerados de buena calidad ha aumentado, pasando de una cuarta parte del total en 1981-82 a un 40 por ciento en 1987-88.

2.62 Aún se pueden realizar más mejoras en algunos sectores clave, especialmente en el análisis del diseño de los proyectos, que se consideró insuficiente en un 31 por ciento de los informes de evaluación de 1987-88. La mayoría de las recomendaciones de las misiones de evaluación se consideraban operativas y de aplicación inmediata (72 por ciento de los casos). No obstante, en un 25 por ciento de los informes surgieron algunas dificultades a la hora de aplicar todas las recomendaciones realizadas y en un 3 por ciento de los informes (cuatro casos) las recomendaciones se consideraron en general inaplicables o no operativas.

- 2.63 La persistencia de defectos en la labor de evaluación parece deberse a dos factores: insuficiencia del tiempo concedido a las misiones para llevar a cabo tanto sus investigaciones de campo como sus informes escritos, y falta de familiaridad de los miembros de la misión, especialmente del jefe del equipo, con los conceptos, técnicas y terminología de la evaluación. Durante el período sometido a examen, el tiempo disponible para 38 misiones, es decir, un 29 por ciento del total, resultó insuficiente en relación con el mandato de la misión. Cerca de 56 misiones, es decir, alrededor de un 49 por ciento del total, contaron con uno o varios miembros poco familiarizados con la labor de evaluación. Esto representa una grave dificultad para la labor de evaluación de todos los organismos de las Naciones Unidas. Para contribuir a paliar la situación, desde 1985 la FAO, como ya se ha indicado, ha venido realizando en su Sede cursos destinados al personal sobre formulación de proyectos, que también incluyen capacitación en materia de seguimiento y evaluación. En abril de 1989, habían participado en dichos cursos 300 personas.

Evaluación del diseño, ejecución y resultados de los proyectos

- 2.64 Las conclusiones de las misiones de evaluación sobre el diseño, ejecución, resultados y efectos de los proyectos aparecen resumidas en el Cuadro 2.4. La tendencia hacia la mejora del diseño y la ejecución de los proyectos, comparada con el principio del decenio (datos de 1981-82) es sorprendente. Se trata de una tendencia especialmente beneficiosa ya que las mejoras afectan a los sectores controlados de forma más directa por la FAO, los donantes y los gobiernos. No obstante, en lo que respecta a las consecuencias de los proyectos las mejoras parecen llevar un ritmo más lento; los cambios en la valoración de los resultados fueron insignificantes si bien aumentó el número de proyectos cuyos resultados se consideraron "satisfactorios" (de un 34 por ciento en 1981-82 a un 61 por ciento en 1987-88). Esta valoración optimista indica probablemente una mayor disponibilidad por parte de los países beneficiarios a servirse mejor de los resultados de los proyectos para lograr los objetivos deseados.

Cuadro 2.4

EVALUACION GENERAL DEL DISEÑO, EJECUCION Y RESULTADOS DE LOS PROYECTOS

Aspecto clave/ elementos de evaluación	N° de inf. ^{1/} en que se evaluó cada elemento		Distribución porcentual de la clasificación de las evaluaciones					
			Buena		Satisfactoria		Insuficiente	
Bienio	1981-82	1987-88	1981-82	1987-88	1981-82	1987-88	1981-82	1987-88
Diseño								
- objetivos inmediatos	45	124	11	47	29	39	60	14
- diseño general	44	127	14	31	20	46	66	23
Ejecución	57	117	12	32	42	52	46	16
Resultados								
- resultados	75	123	31	33	52	51	17	16
- efectos	59	104	25	27	34	61	41	12

^{1/} Numero total de informes: 80 informes en 1981-82; 133 informes en 1987-88.

Diseño de los proyectos

2.65 Un buen diseño implica que el proyecto cuenta con una jerarquía adecuada de resultados previstos, unos beneficiarios bien definidos, una relación coherente entre la inversión, los resultados y los objetivos y recursos suficientes (mano de obra, equipo y otros medios) para producir los resultados previstos. La proporción de proyectos diseñados correcta o suficientemente ha ido aumentando constantemente. En 1987-88, se consideró bueno o satisfactorio el diseño de un 77 por ciento de los proyectos evaluados, frente a un 34 por ciento en 1981-82. No obstante, determinados problemas de diseño continúan afectando a una gran proporción de proyectos (estos factores no figuran en el cuadro). Entre estos problemas se cuenta la falta de un marco institucional adecuado (61 por ciento de los 133 proyectos evaluados en 1987-88), una definición escasa o nula de los objetivos de producción (43 por ciento) y una programación del trabajo insuficiente o poco realista (49 por ciento). Pese a la considerable mejora registrada a partir de 1981-82, sigue siendo relativamente reducida la proporción de proyectos que se consideran bien diseñados: un 31 por ciento de los proyectos evaluados en 1987-88.

Ejecución de los proyectos

- 2.66 La experiencia demuestra que una ejecución eficaz depende de una serie de elementos: i) un apoyo oficial sólido en términos de políticas y de fondos; ii) la contratación oportuna y un rendimiento adecuado del personal nacional e internacional; iii) el suministro suficiente y oportuno de equipo, instalaciones o cualquier otro insumo necesario; iv) la gestión eficaz del proyecto, el apoyo administrativo y el apoyo técnico de la FAO.
- 2.67 En general, los informes de las misiones de evaluación se consideraron positivos con respecto a todos estos elementos y en 1987-88 la ejecución se consideró "buena" o "satisfactoria" en un 84 por ciento de los casos frente a un 54 por ciento en 1981-82. Se registraron mejoras notables (calificadas de buenas o satisfactorias) en los siguientes aspectos: política de apoyo oficial, en un 83 por ciento de los proyectos evaluados en 1987-88, frente a menos de la mitad en 1981-82; rendimiento del personal, especialmente personal nacional, en un 81 por ciento de los proyectos evaluados en 1987-88, frente a únicamente una tercera parte en 1981-82; y calidad de la gestión del proyecto, en un 74 por ciento de los proyectos evaluados en 1987-88, frente a un 39 por ciento en 1981-82.
- 2.68 Otros aspectos más rutinarios de la ejecución han mostrado también una tendencia positiva. Por ejemplo, ha mejorado la dotación de personal nacional, ya que el porcentaje de personas enviadas al campo sin demoras ha ascendido del 60 por ciento en 1981-82 a un 74 por ciento en 1987-88; del mismo modo, en un 77 por ciento de los casos (45 por ciento en 1981-82), el apoyo financiero oficial se consideró suficiente. En particular, la contratación de personal internacional fue más eficaz; en 1987-88 se comprobó que el personal había sido enviado al campo en el momento oportuno en un 76 por ciento de los proyectos evaluados, frente a un 41 por ciento en 1981-82.

Consecuencias de los proyectos

- 2.69 La situación general de 1987-88 es positiva, con un 84 por ciento de los resultados de los proyectos y en 88 por ciento de los efectos clasificados como buenos o satisfactorios. No obstante, es preocupante que desde 1981-82 haya permanecido prácticamente constante el porcentaje de proyectos evaluados en los que tanto resultados como efectos han sido considerados como "buenos".
- 2.70 Los efectos de los proyectos se evaluaron en un número menor de casos que los resultados (104 proyectos frente a 123). Esto se debe probablemente a que los efectos (a saber, la utilización de los resultados por los beneficiarios del proyecto) tardan más tiempo en manifestarse.
- 2.71 La mayor parte de las misiones de evaluación se realizó en un momento lo bastante avanzado del proyecto como para poder abordar el tema de su continuación (109 de 133). Dentro de ellas, en un 70 por ciento de los casos se recomendaron acciones complementarias semejantes a las del proyecto anterior y sólo en un 25 por ciento se propuso un proyecto diferente o modificado en gran parte. En cuanto al 5 por

ciento restante, no se recomendó acción complementaria ninguna, bien porque el donante no había previsto su financiación o bien porque se estaba considerando una propuesta de inversión más amplia.

Enseñanzas extraídas de la experiencia de proyectos en los países menos desarrollados

- 2.72 Con objeto de identificar los factores críticos de la formulación y ejecución de los proyectos que influyen en el rendimiento y los resultados obtenidos en los países menos adelantados, se examinaron los resultados de 144 informes de evaluación de proyectos en países menos desarrollados y se compararon con resultados semejantes de 136 informes de evaluación realizados en otros países a lo largo del período comprendido entre 1985 y 1988. En particular, se estudiaron atentamente 21 de los informes de evaluación considerados de alta calidad con el fin de extraer enseñanzas sobre la dinámica de éxito y fracaso de los proyectos de cooperación técnica en los países menos adelantados.

Factores que afectan a las operaciones de los proyectos en los países menos adelantados

- 2.73 En general, se parte del reconocimiento de que los países menos desarrollados comparten como colectivo ciertas limitaciones características y plantean un reto especial en lo que se refiere al diseño y ejecución de los proyectos de cooperación técnica. En 1971, el Comité de Planificación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC), utilizó tres criterios para definir los países menos adelantados; i) el producto interno bruto per cápita (PIB), ii) el porcentaje de los productos manufacturados en el PIB, y iii) la tasa de alfabetización de la población adulta. Dada la insuficiencia y escasa fiabilidad de la información disponible, dichos criterios se adoptaron como los indicadores más prácticos del nivel de desarrollo, y han seguido siéndolo con unas cuantas adaptaciones menores. El grupo de países menos adelantados, que a comienzos de los años 1970 incluía 25 países, ha aumentado actualmente a 42 ^{1/}. El grupo de países menos adelantados ha sido objeto del Nuevo Programa Sustancial de Acción (NPSA) concebido por la UNCTAD en 1979 y adoptado por la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Países Menos Desarrollados celebrada en 1981. El NPSA será revisado por la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Países Menos Adelantados que se celebrará en 1990.

1/ Afganistán, Bangladesh, Benin, Bhután, Birmania, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Comoras, Chad, Djibouti, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Kiribati, Lesotho, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Nepal, Níger, República Árabe del Yemen, República Centroafricana, República Democrática Popular del Yemen, República Popular Democrática Lao, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Tuvalu, Uganda y Vanuatu.

- 2.74 El grupo es sumamente heterogéneo; algunos países carecen de litoral, otros son ribereños y quedan fuera de las principales rutas de transporte marítimo y muchos están localizados o abarcan zonas agroecológicas muy diversas. Ahora bien, a pesar de su diversidad, los países menos adelantados tienen una característica común: los obstáculos al desarrollo suelen ser mucho más importantes que en el resto de los países.
- 2.75 En el desarrollo de su agricultura y sector agrario, los países menos adelantados deben afrontar una serie de problemas relacionados entre sí. Los principales de ellos son los siguientes:
- (i) limitación de los recursos económicos: formación de capital insuficiente debido al bajo nivel del ahorro nacional; la escasez de mano de obra especializada y de técnicas para el desarrollo;
 - (ii) infraestructura económica insuficiente o rudimentaria (comunicaciones, energía, agua, puertos, carreteras, etc.), lo que provoca dificultades a la hora de organizar los mercados y canales de distribución;
 - (iii) base institucional precaria: la capacidad oficial de apoyo al desarrollo se ve limitada por políticas de desarrollo inadecuadas, mecanismos de planificación y ejecución poco consistentes, y escasa capacidad fiscal para movilizar los recursos nacionales y ampliar la base de ingresos del sector público; una administración débil provocada por la insuficiencia de mano de obra especializada, y escasa movilización de personas en el proceso de desarrollo;
 - (iv) gestión de recursos incorrecta: existencia de un medio ambiente en peligro debido al creciente desequilibrio entre los hábitos y normas tradicionales de utilización de la tierra y la necesidad de preservar los recursos naturales para las generaciones futuras, problema agudizado con frecuencia por factores climáticos; insuficiencia de datos aplicables procedentes de la investigación, unido a la escasez o ausencia de un conjunto de medidas tecnológicas adecuadas y comprobadas sobre el terreno que permitan acelerar o ampliar la producción agrícola.
- 2.76 En 1971 el Comité de Planificación para el Desarrollo del ECOSOC hizo hincapié en "la necesidad de un enfoque integrado -es decir, que cubriera tantos los aspectos económicos como sociales-". Por lo que se refiere a la cooperación técnica, se indicaban los sectores que requerían una atención especial, entre otros el desarrollo de los mecanismos de planificación nacional y de los programas de formación nacional, incluida la formación en el puesto de trabajo.
- 2.77 La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados reconoció también que los planes y estrategias de desarrollo nacional de los países menos adelantados debían dar prioridad absoluta a la alimentación y agricultura y al desarrollo

rural. Recomendó entre otras cosas la dotación de más recursos presupuestarios para la agricultura y las actividades conexas y que se diera prioridad a la aplicación de políticas y programas destinados a fomentar la participación de los ciudadanos en el desarrollo y a mejorar las infraestructuras sociales rurales.

- 2.78 Se hizo una llamada a la comunidad internacional para que suministrara más asistencia técnica y financiera. En 1985 se realizó un examen de mitad de período sobre los avances logrados en los países menos desarrollados en el que se reveló que la alimentación y la agricultura eran sectores críticos. Únicamente se observó un aumento per cápita positivo de la producción alimentaria durante 1980-85 en siete de los países menos desarrollados que en aquel momento ascendían a 36. En el examen se reiteró la necesidad de introducir estrategias alimentarias coordinadas para los países menos desarrollados, incluyendo la promoción de la cooperación para el desarrollo, políticas de precios adecuadas para los insumos agrícolas y medidas destinadas a garantizar la plena participación de la población rural. Se instó a los donantes a que hicieran compromisos más firmes de ayuda técnica, financiera y alimentaria integrados en planes de desarrollo alimentario y agrícola a largo plazo. Los proyectos de campo de la FAO de apoyo al desarrollo en los países menos adelantados deben considerarse dentro de este contexto estratégico general.

Perfil de los proyectos evaluados en los países menos adelantados

- 2.79 Las actividades de campo de la FAO se han orientado cada vez más hacia los países menos adelantados, tal y como puede observarse en el Cuadro 2.5. La proporción de proyectos en países menos adelantados aumentó, tanto en número como en asignación financiera, pasando de cerca de una tercera parte del programa total de campo de la FAO a comienzos del decenio a cerca de la mitad en 1988.
- 2.80 Tal y como se demuestra en este apartado, el perfil de los proyectos evaluados en los países menos desarrollados refleja las preocupaciones y recomendaciones de las Naciones Unidas. No obstante, dado que los proyectos evaluados constituyen una muestra limitada de las actividades totales de campo de la FAO en los países menos adelantados, la imagen que se desprende del análisis de los informes de evaluación de los proyectos tiene un valor meramente indicativo de la orientación principal de la cooperación técnica de la FAO con los países adelantados.
- 2.81 El análisis de las principales características de los proyectos que forman parte de la muestra revela un número de diferencias significativas entre los países menos adelantados y los demás, tanto en términos de recursos físicos y humanos asignados como en lo que se refiere a los sectores que han recibido apoyo.

Cuadro 2.5

EVOLUCION DEL PROGRAMA DE CAMPO DE LA FAO EN APOYO A LOS PAISES MENOS
ADELANTADOS, EN COMPARACION CON EL RESTO DE LOS PAISES

	N° de proyectos <u>1/</u>		Asignaciones (millones de dólares EE.UU.)	
	<u>1981</u> (ene.)	<u>1988</u> (ene.)	<u>1981</u> (ene.)	<u>1988</u> (dic.)
Proyectos de campo (total)	1 852	2 062	954,7	1 486,8
Proyectos de campo (países menos adelantados)	610	985	305,9	756,7
Parte de los países menos adelantados en el número total (porcentaje)	(33)	(48)	(32)	(51)

1/ Con exclusión de los proyectos regionales, interregionales y globales.

2.82 Con respecto a la asignación de los recursos, los proyectos realizados en los países menos desarrollados aportan inversiones más cuantiosas; 12 proyectos llevados a cabo en países menos desarrollados (un 8 por ciento del total de proyectos evaluados) cuentan con presupuestos por encima de los 4 millones de dólares EE.UU., frente a seis proyectos (4 por ciento del total de proyectos evaluados) en el resto de los países. Entre los proyectos evaluados en países menos desarrollados, 31 proyectos (21 por ciento del total) tuvieron una duración de más de cinco años, frente a 24 proyectos (18 por ciento del total) en el resto de los países.

2.83 También se ha intentado clasificar los proyectos sobre la base de su sector de apoyo o componente principal. Tal y como figura en el Cuadro 2.6, una proporción considerable (29 por ciento) de los proyectos evaluados en los países menos adelantados ha correspondido a proyectos con varios componentes o sectores y amplios presupuestos, mientras que en los demás países la proporción fue del 23 por ciento. En términos de asignación de recursos, estos proyectos con varios componentes y sectores en los países menos adelantados absorbieron un 44 por ciento de los presupuestos destinados a 144 proyectos, frente a un 27 por ciento de los presupuestos destinados a 136 proyectos en el resto de los países. Debido a su bajo nivel de desarrollo y a los escasos servicios de apoyo oficial, los proyectos destinados a los países menos adelantados tienden más a recurrir a proyectos integrados y de desarrollo por sectores que engloben todos los aspectos técnicos, económicos y sociales. Esta tendencia corresponde también a las recomendaciones del Comité de Planificación para el Desarrollo del ECOSOC.

Cuadro 2.6

PERFIL DE LOS PROYECTOS EVALUADOS ENTRE LOS EJECUTADOS POR LA FAO EN LOS PAISES MENOS ADELANTADOS Y EN LOS DEMAS PAISES
(sobre la base de una muestra de 280 proyectos evaluados durante 1985-88)

Tipo de proyecto	N° de proyectos		Asignaciones presupuestarias (millones de dólares EE.UU.)	
	Países menos adelantados	Otros países	Países menos adelantados	Otros países
Proyectos con varios componentes	42	31	134,4	54,2
Proyectos de un solo componente:	102	105	168,6	145,8
. Políticas y planificación	10	8	10,2	5,1
. Investigación nacional	7	7	20,0	12,1
. Insumos y servicios agrarios	48	41	87,2	65,5
. Capacitación y extensión	20	21	28,0	24,5
. Ordenación y conservación de los recursos naturales	17	28	23,2	38,6
TOTAL	144	136	303,0	200,0

2.84 También se estudiaron los proyectos de un solo componente con objeto de identificar la orientación principal de las actividades. La mayor parte de los recursos se destinó a servicios e insumos agrícolas, tanto en los países menos adelantados como en los demás, pero la proporción fue mayor en los países menos adelantados (52 por ciento del presupuesto total frente a un 45 por ciento en los demás). La explicación probablemente reside en el hecho de que los países menos desarrollados, confrontados con sucesivas crisis de emergencia, tienden a recurrir más a medidas a corto plazo para el socorro inmediato (tales como insumos de producción) que a la conservación del medio ambiente como objetivo a largo plazo. La proporción menor correspondió en ambos grupos a políticas y planificación, pero, una vez más, la proporción fue mayor en los países menos adelantados (6 por ciento) que en los demás (3 por ciento). En general, en términos de asignación de recursos, en los países menos adelantados se hace más hincapié en las políticas y la planificación y en el

apoyo a la investigación nacional, mientras que tanto en los países menos adelantados como en los demás se da la misma importancia a la capacitación y extensión. Por otra parte, la asistencia para la ordenación y conservación de los recursos naturales es inferior (un 14 por ciento en los países menos desarrollados frente a un 26 por ciento en los demás).

Ejecución y resultados de los proyectos en los países menos adelantados

2.85 El Cuadro 2.7 muestra la clasificación de los resultados y efectos en los países menos adelantados y el resto de los países, basada en los informes de evaluación. Debe observarse que el porcentaje de proyectos clasificados como "insatisfactorios" en ambos grupos de países es el mismo. No obstante, en comparación con el segundo grupo, en los países menos adelantados hubo una proporción mucho menor de proyectos clasificados como "buenos". En los países menos adelantados se consideró que un 24 por ciento de los proyectos había producido buenos resultados, frente a un 31 por ciento en el resto de los países y, en cuanto a los efectos considerados como buenos, a los países menos adelantados les correspondió un 20 por ciento y un 33 por ciento a los demás. El porcentaje de proyectos clasificados como "satisfactorios" es mayor en los países menos adelantados que en los demás, lo cual refleja una mayor tendencia hacia resultados medios en el primer grupo que en el segundo.

Cuadro 2.7

EVALUACION DE LOS RESULTADOS Y EFECTOS DE LOS PROYECTOS EN LOS PAISES MENOS ADELANTADOS Y EN LOS DEMAS - 1985-1988
(distribución porcentual)

Evaluación	Resultados		Efectos	
	Países menos adelantados	Otros países	Países menos adelantados	Otros países
Bueno	24	31	20	33
Satisfactorio	65	58	68	55
No satisfactorio	11	11	12	12
Nº de informes en los que se evaluaron los resultados y efectos	139	125	123 <u>1/</u>	112 <u>1/</u>

1/ El número de informes en que se evaluaron los efectos generales es inferior debido a que en el momento de la evaluación no siempre se habían producido tales efectos.

Capacidad de absorción y problemas institucionales en los países menos adelantados

2.86 Para demostrar las diferencias de capacidad de absorción entre los países menos adelantados (PMA) y los países distintos de los menos adelantados (no-PMA), se ha hecho una investigación de la medida en que se obtuvieron efectos positivos, desglosados por componentes de los proyectos (apoyo a las políticas y la planificación, investigación, etc.). Los resultados, que se presentan en el Cuadro 2.8, confirman en general la conclusión de que los países menos adelantados, en comparación con los otros países, muestran una capacidad reducida de absorción y uso eficaz de los resultados producidos por los proyectos en todos los sectores, salvo en el del asesoramiento en materia de gestión.

Cuadro 2.8

EFFECTOS DE DETERMINADOS COMPONENTES DE DIFERENTES PROYECTOS EN LOS PMA Y EN LOS NO-PMA (1985-1988)

Componente del proyecto	Número de informes de evaluación de los efectos		Distribución porcentual de los efectos calificados de "buenos" en:	
	PMA	no-PMA	PMA	no-PMA
Políticas/planificación	61	59	25	29
Asesoramiento en materia de gestión	69	49	27	26
Estudios/investigaciones	121	119	24	31
Capacitación en el servicio	106	87	29	40
Capacitación de agricultores/productores	60	44	22	30
Becas	88	85	33	35
Extensión	78	58	27	31
Insumos y servicios agrícolas	53	31	34	52

2.87 Las mayores diferencias se observaron con respecto a los insumos y servicios agrícolas (34 por ciento calificados de "buenos" en los PMA frente al 52 por ciento en los no-PMA); capacitación en el servicio (29 por ciento frente a 40 por ciento); capacitación de los agricultores/productores (22 por ciento frente a 30 por ciento), uso de los resultados de los estudios/investigaciones (24 por ciento frente a 31 por ciento); apoyo a las políticas y la planificación (25 por ciento frente a 29 por ciento) y apoyo de extensión (27 frente a 31 por ciento). En cambio, las diferencias fueron insignificantes con respecto a los beneficios derivados de las becas (33 por ciento frente al 35 por ciento) y al asesoramiento en materia de gestión.

- 2.88 Los informes de evaluación revelan persistentemente que la capacidad de los países menos adelantados para utilizar el asesoramiento con respecto a las políticas y a la planificación y el resultado de los estudios y las investigaciones para aplicar con éxito insumos y servicios agrícolas, beneficiarse de la formación en el servicio y organizar con eficacia la capacitación de los agricultores y otras actividades de extensión está fuertemente menoscabada por la falta de personal nacional calificado. Con excesiva frecuencia, las instituciones nacionales son demasiado débiles para utilizar los resultados de los proyectos con eficacia. Las razones suelen ser que la institución a que presta asistencia el proyecto carece de personal y equipo, tiene escasos o nulos recursos financieros y está a menudo mal coordinada con las instituciones complementarias, que no pocas veces se encuentran en condiciones análogas.
- 2.89 Un proyecto destinado a establecer una dependencia nacional de insumos en forma de fertilizantes en un país africano ilustra adecuadamente el tipo de dificultad con que se tropieza. Con un presupuesto de 2,2 millones de dólares estadounidenses, se esperaba, en el curso de tres años: i) elaborar, en estrecha colaboración con el Instituto de Investigaciones Agrícolas nacional, recomendaciones sobre el uso de los fertilizantes; ii) estudiar y recomendar mejoras en los sistemas nacionales de suministro de fertilizantes y proyecciones de la demanda, con respecto a la compra y distribución de fertilizantes, al crédito agrícola y a la recaudación; y iii) elaborar opciones políticas con respecto al uso de fertilizantes y otros insumos, incluidas las políticas de precios. El proyecto logró contribuir a despertar la conciencia nacional de la importancia de los fertilizantes para aumentar la producción de alimentos en las pequeñas explotaciones. Y, como señaló la misión, "fue esa conciencia la que indujo a que el sector campesino importara unas 97 000 toneladas de fertilizantes en 1986/87 a un costo de 18 millones de dólares EE.UU.". Pese a ello, en el corto tiempo de que se disponía, el proyecto no pudo alcanzar sus objetivos de creación de instituciones. Se tropezó con varias trabas graves, la principal de las cuales fue el inestable marco institucional nacional. En el momento de la identificación del proyecto, como comunicó la misión, las estructuras institucionales nacionales estaban "en una etapa de transición". Durante la ejecución del proyecto, las estructuras de la administración pública se descentralizaron y, con el traslado de personal nacional a oficinas de zonas, el organismo hospedante del proyecto afrontó una situación de personal "sumamente dura" en la sede. El proyecto no contó nunca con un personal de contrapartida a tiempo completo. Por añadidura, la coordinación con el Ministerio de Agricultura y con el Instituto de Investigaciones Agrícolas nacional siguió siendo poco satisfactoria.
- 2.90 Por otro lado, a juicio de la misión, se había asignado personal suficiente a las parcelas de ensayo. Aunque el trabajo en esas parcelas se resintió de un elevado movimiento del personal, se llevó a cabo a unos "niveles sorprendentemente elevados de precisión y buena administración". Esto fue posible gracias a varios factores favorables: i) el suministro de recursos suficientes a las parcelas de ensayo para realizar el trabajo; ii) un programa de capacitación global llevado a cabo en el país que mejoró los conocimientos técnicos de los administradores de las parcelas de ensayo, los agrónomos nacionales y los coordinadores rurales; iii) el

establecimiento de unas directrices claras y completas relativas a la finalidad de los ensayos, la disposición de las parcelas y el cultivo del campo; iv) el empleo de un sistema de calificación sistemático por el proyecto para vigilar y apoyar de cerca la elección de la parcela de ensayo y el trabajo realizado; y v) por último, la facilitación del trabajo mediante la entrega de fertilizantes en sacos numerados preparados con cantidades apropiadas.

- 2.91 Como resultado de ello, se estableció con éxito un programa nacional reforzado de ensayos y, a juicio de la misión, "ese programa continuaría probablemente a falta del proyecto". Lo que hizo viable el programa de ensayos fue el nivel satisfactorio de conocimientos técnicos conseguido por el personal nacional. No obstante, seguirán existiendo dificultades a nivel de la administración superior. La misión señaló que "la capacidad nacional para orientar la evolución de los programas de ensayos y velar por que las nuevas generaciones de ensayos aborden problemas nacionales prioritarios está todavía por crear. Análogamente, tampoco existe todavía una capacidad nacional para analizar los resultados de los ensayos aunque los servicios, medios y programas de computadorización de que se dispone constituyen una importante aportación del proyecto".
- 2.92 La principal lección que se puede sacar de esta experiencia es clara: para una creación de instituciones eficaz, un primer requisito consiste en que se proporcione personal nacional a todos los niveles para que se beneficie de las posibilidades de capacitación en el servicio y, en segundo lugar, que se prevean en el diseño del proyecto unos recursos y un tiempo suficientes para producir los resultados esenciales. De lo contrario, los proyectos tienden a producir otros resultados, a menudo de uso inmediato para el país receptor, pero que no contribuyen a reforzar la capacidad nacional. Por ejemplo, un proyecto de un país del Cercano Oriente tenía por objetivo la creación de una capacidad nacional de diseño y construcción de estructuras de superficie para la conservación del agua (presas de derivación, embalses fuera de los lechos de los ríos, etc.). A petición del Gobierno, el proyecto terminó realmente por diseñar diez presas (cinco de las cuales estaban en construcción o terminadas en el momento de la evaluación). Sin embargo, la posibilidad de capacitar al personal nacional se perdió debido a que nunca se designó a ningún personal para el proyecto.
- 2.93 Con todo, en algunos casos las metas de capacitación pueden haberse alcanzado plenamente, pese a lo cual el efecto previsto de creación de instituciones no se produce automáticamente. Las razones por las que esto puede suceder están bien documentadas por la experiencia de un proyecto en un país asiático destinado a reforzar el Departamento de Conservación del Suelo y Ordenación de las Cuencas Fluviales. Se alcanzaron todos los objetivos de capacitación y se consideró que el proyecto había contribuido con éxito a la constitución de un "conjunto sustancial y en aumento de especialistas bien capacitados en conservación de los suelos y las aguas". No obstante, no alcanzó plenamente su objetivo de creación de instituciones principalmente debido a que la institución hospedante fue objeto de una gran reorganización que modificó sus atribuciones. En el momento de la evaluación, todavía no se habían determinado esas nuevas atribuciones.

- 2.94 Por consiguiente, en el diseño y ejecución de los proyectos destinados a crear instituciones en los países menos adelantados se debe tener en cuenta de una manera realista un complejo conjunto de problemas relacionados con: i) la escasez de mano de obra y conocimientos técnicos; ii) la inestabilidad de las estructuras institucionales, y iii) la creación de un marco duradero para prestar una asistencia sostenida.

Principales características de los proyectos que tienen éxito en los países menos adelantados

- 2.95 ¿Cómo se debe orientar y aplicar la cooperación técnica para obtener buenos resultados en los países menos adelantados? Se ha hecho un intento de sacar las lecciones de un grupo de proyectos logrados, definidos como proyectos cuyos resultados globales fueron considerados apropiados y cuyos efectos fueron calificados de "buenos" por las misiones de evaluación. El análisis comparado abarca los elementos esenciales del diseño y de la ejecución que contribuyen al desempeño y a los resultados positivos en los países menos adelantados y en los países distintos de los menos adelantados. Los resultados se resumen en los Cuadros 2.8 y 2.9.
- 2.96 En comparación con los países distintos de los menos adelantados, los proyectos en los países menos adelantados se resintieron claramente de deficiencias del diseño, como se muestra en el Cuadro 2.9. La pertinencia de los objetivos inmediatos aparece como un elemento importante en la determinación del éxito en ambos grupos de países (muestra las calificaciones más altas en los PMA y en los no-PMA). Sin embargo, existe un margen considerable para mejorar la formulación de los objetivos inmediatos de los proyectos en los países menos adelantados (el 64 por ciento calificados de "buenos" frente al 77 por ciento en los no-PMA). Análogamente, existe la posibilidad de mejorar la adecuación de los medios para alcanzar los fines (33 por ciento calificados de "buenos" en los PMA frente al 50 por ciento en los no-PMA), la adecuación de la institución hospedante (42 por ciento frente a 52 por ciento) y la secuencia lógica de las actividades (47 por ciento en los PMA frente a 58 por ciento en los no-PMA).

Cuadro 2.9

EVALUACION DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL DISEÑO EN PROYECTOS
REALIZADOS CON EXITO EN LOS PMA Y EN LOS NO-PMA

Elemento del diseño	Número de informes de evaluación en que se valora el elemento		Distribución porcentual de los proyectos exitosos <u>1/</u> en que los elementos se han calificado de "buenos"	
	PMA	no-PMA	PMA	no-PMA
Pertinencia de los objetivos inmediatos	25	31	64	77
. Adecuación de la duración	24	28	58	50
. Adecuación de la estructura de gestión del proyecto	23	25	57	56
. Secuencia lógica de las actividades	19	26	47	58
. Adecuación de la ins- titución hospedante	24	25	42	52
. Adecuación de los medios para alcanzar los fines	21	30	33	50

1/ El grupo de los proyectos realizados con éxito incluye todos los proyectos cuyos productos (calificados de "satisfactorios" o "buenos") han producido efectos "buenos". Contiene 25 proyectos realizados en países menos adelantados y 37 proyectos realizados en países distintos de los menos adelantados; se realizó un análisis análogo del grupo de los proyectos que no tuvieron éxito, pero no se proporcionan cuadros adicionales aquí dado que la situación es en lo esencial idéntica a la imperante en los proyectos logrados.

2.97 Los proyectos que han dado buen resultado en los países menos adelantados tienden a estar mejor calificados que los proyectos realizados en los países distintos de los menos adelantados en dos aspectos únicamente: su duración proyectada es patentemente más adecuada (58 por ciento calificados de "buenos" frente al 50 por ciento en los no-PMA) y su estructura de gestión es tan buena sino ligeramente mejor (57 por ciento calificados de "buenos" en los PMA frente a 56 en los no-PMA). Así pues, parecería que, como resultado de una estructura de gestión más eficaz y de una duración más realista (más larga) de las actividades proyectadas, los proyectos en los países menos adelantados consiguen compensar las deficiencias relativas en otras características del diseño, como el marco institucional inadecuado y unos medios insuficientes para conseguir los fines.

Cuadro 2.10

EVALUACION DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA EJECUCION EN LOS PROYECTOS REALIZADOS CON EXITO EN LOS PMA Y EN LOS NO-PMA

Elemento de la ejecución	Número de informes de evaluación en que se evalúa el elemento		Distribución porcentual de los elementos calificados de "buenos"	
	PMA	no-PMA	PMA	no-PMA
Calidad de la gestión del proyecto	21	24	62	58
Eficacia del personal de la FAO	20	27	60	63
Apoyo de la política estatal	25	29	40	55
Utilidad del equipo proporcionado por la FAO	20	26	35	42
Eficacia del personal nacional	22	25	32	36
Eficacia de los planes de trabajo	17	25	29	44
Apoyo administrativo nacional	18	24	28	38

- 2.98 Con respecto a la ejecución, como muestra el Cuadro 2.10, todas las calificaciones en los países menos adelantados son inferiores en la columna "buenos", con una excepción: la calidad de la gestión del proyecto, en que la situación se invierte. En comparación con los países distintos de los menos adelantados, existe obviamente margen para reforzar el apoyo de la política estatal (40 por ciento calificados de "buenos" frente al 55 por ciento en los no-PMA), el mejoramiento del apoyo administrativo nacional (28 por ciento calificados de "buenos" frente al 38 por ciento) y la elaboración de planes de trabajo más eficaces (29 por ciento calificados de "buenos" frente al 44 por ciento).
- 2.99 Los elementos de ejecución que más claramente contribuyen al éxito de los proyectos en países menos adelantados son la eficacia del personal de la FAO (en el 60 por ciento de los casos fue calificado "bueno") y la calidad de la gestión del proyecto. Este último elemento desempeña una función todavía más decisiva en los países menos adelantados que en los países distintos de los menos adelantados (en el 62 por ciento de los casos fue calificada "buena" frente al 58 por ciento en los países distintos de los menos adelantados). Así, en los proyectos realizados satisfactoriamente en los países menos adelantados, fueron los recursos humanos con que pudieron contar los proyectos, tanto de personal técnico como de

gestión, lo que permitió compensar condiciones muy inferiores de apoyo político y administrativo de los gobiernos con respecto a los países distintos de los menos adelantados.

- 2.100 Los Cuadros 2.8 y 2.9 indican que el éxito de los proyectos en los países menos adelantados depende en gran medida, en el orden en que se indican, de los elementos siguientes i) la pertinencia de los objetivos inmediatos; ii) la calidad de la gestión de los proyectos; iii) la eficacia del personal de la FAO; iv) la idoneidad de la estructura de gestión del proyecto (en ambos cuadros a estos cuatro elementos se ha asignado la calificación mayor a los proyectos realizados en países menos adelantados). Otros elementos relativos al diseño y la ejecución pueden ser más negativos o incluso nulos, pero, con todo, los proyectos que se muestran sólidos en los antedichos cuatro elementos generalmente logran alcanzar la mayoría de sus objetivos. Un ejemplo que hace al caso es un proyecto destinado a sostener el desarrollo integrado de comunidades pesqueras en un país africano.
- 2.101 El proyecto inicial, si bien era satisfactorio en lo que respecta a la pertinencia de sus objetivos inmediatos (por ejemplo, mejorar mediante la participación popular los ingresos y el bienestar social de las comunidades de pesca artesanal de bajura), no era claro en dos aspectos: el tipo de población con la que se iba a trabajar en el proyecto y el tipo de institución que había de promover. El proyecto tenía por objeto establecer una "dependencia regional de desarrollo pesquero de alta calidad" junto con dependencias análogas en las aldeas, pero sin aclarar qué tipo de organización se pretendía. El peligro real en este caso era que se confundiera un objetivo de este tipo con un llamamiento para establecer una nueva institución paternalista como un enclave. En cambio, el personal de proyecto, tanto nacional como internacional, demostró haber comprendido muy bien el concepto de desarrollo integrado de las comunidades pesqueras y de utilizarlo de forma constructiva. Tal como señaló la misión, "gracias a la excelente gestión sobre el terreno, el proceso de formulación y el documento del proyecto no han constituido un obstáculo considerable para la realización del proyecto" o la obtención de los resultados deseados.
- 2.102 A pesar de su presupuesto limitado, y la falta de divisas en el país, el proyecto logró financiar los insumos necesarios con los productos de la venta de redes y artes de pesca en el mercado local. Es más, estimuló la participación activa de la población; la ayuda alimentaria del PMA en arroz se logró utilizar con éxito como incentivo para los trabajadores no asalariados empleados en la reconstrucción de una carretera; se promovieron en las aldeas actividades cooperativas que rápidamente se hicieron populares, en particular las actividades relativas a la creación de establecimientos de venta al detalle. Gracias a la buena orientación administrativa del proyecto, los establecimientos creados se convirtieron pronto en centros de abastecimiento comercial de combustible y lubricantes, arroz y azúcar, y desempeñaron la función tan necesaria de servicio de créditos y ahorros para el grupo destinatario. La misión consideró estas actividades relativas a los establecimientos "la contribución más importante a la economía pesquera de la región".

- 2.103 El proyecto logró introducir de ese modo, con éxito, nuevas tecnologías. Una de ellas, muy importante, fue el diseño de un balancín práctico para las canoas del lugar que, además de ser más seguro que el tipo tradicional, permitió pescar en aguas más distantes y capturar especies de pescado distintas. Se establecieron también con éxito talleres mecánicos para reparaciones. Pero este servicio de reparaciones tropezó con dificultades, por falta de piezas de recambio, que se atribuyó a la escasez de divisas. La misión consideró que la viabilidad del proyecto dependía del suministro de piezas de recambio y del hecho de que las actividades de carácter comunitario no se hubieran sometido todavía durante suficiente tiempo a la prueba de situaciones desfavorables (tales como deficiencias en la gestión de los establecimientos de venta al detalle). En consecuencia, el proyecto, si bien logró superar las deficiencias en lo que respecta al diseño, no pudo realizar plenamente sus objetivos. No obstante, consiguió renovar la base de las actividades de la comunidad pesquera, gracias a la aplicación satisfactoria de criterios de participación popular, que ofreció nuevas oportunidades para la futura expansión, sobre todo si se eliminan las dificultades externas al proyecto (por ejemplo, la situación relativa a las divisas).

Factores de que depende el éxito de los proyectos en los países menos adelantados

- 2.104 El análisis cuantitativo que se ofrece en forma resumida en los Cuadros 2.8 y 2.9 tiene, sin embargo, un valor explicativo limitado. Si bien se centra en los elementos principales de diseño y ejecución, que contribuyen en mayor medida al éxito dentro de un grupo de proyectos, no aclaran la importancia relativa de cada elemento y la combinación necesaria de los elementos para la realización satisfactoria de un proyecto. Es más, los elementos de diseño y ejecución examinados son los que determinan el éxito en todos los países en desarrollo, pero no los que atañen específicamente a los países menos adelantados. Por consiguiente, para comprender mejor la dinámica de la realización satisfactoria de los proyectos en países menos adelantados, se escogieron cinco evaluaciones de proyectos para un análisis detallado, sobre la base de i) la realización y logros excepcionales de los proyectos evaluados y ii) la elevada calidad de los informes de evaluación en que se identificaron claramente todos los factores que explicaban el éxito.
- 2.105 En las cinco evaluaciones de proyectos quedó claro, sin lugar a equívocos, que el éxito de los proyectos en los países menos adelantados dependía de una combinación de factores específicos. No bastaba que el proyecto estuviera bien diseñado: de hecho, en dos de los proyectos el diseño general se consideró "deficiente", en otros dos "satisfactorio" y sólo en uno "bueno". En todos los casos, las deficiencias en cuanto al diseño se compensaron con una buena realización en la ejecución del proyecto. Así pues, las misiones de evaluación identificaron repetidamente una combinación de cinco factores específicos que explicaban el éxito en todos los casos.

- 2.106 Los factores fueron: i) duración suficiente para crear una capacidad nacional de gestión; ii) idoneidad muy apropiada para el sector de desarrollo al que se destina; iii) firme compromiso nacional; iv) capacitación global en todos los niveles; v) actividades de apoyo directo con un fuerte efecto demostrativo. Consideradas en conjunto, probablemente constituyen los ingredientes necesarios para un proyecto satisfactorio de creación de instituciones, pero se aplican en particular a los países menos adelantados.
- 2.107 Duración: Todos los proyectos evaluados se encontraban en la segunda o tercera fase de una actividad de desarrollo que se había iniciado muchos años antes, en uno de ellos incluso en los primeros años setenta. En todos los casos, resultó claro que la estrategia del proyecto se había mantenido a lo largo del tiempo y el éxito se había logrado después de al menos 8-10 años. Este tiempo era necesario para que los funcionarios nacionales encargados de la gestión del proyecto pudieran ocuparse de las actividades del proyecto, asumieran las responsabilidades y desarrollaran una capacidad de gestión independiente.
- 2.108 Idoneidad: Los proyectos contenían también, en todos los casos, una estrategia idónea para superar los obstáculos para el desarrollo. En un clima de evolución institucional y política, los proyectos sirvieron de punto de referencia para una orientación constante. En uno de los proyectos se atendió a la necesidad de mejorar el servicio nacional de extensión agraria mediante la elaboración y la aplicación práctica de un sistema de extensión basado en técnicas de participación popular que estuvieran bien adaptados a las condiciones económicas del país. En otro de ellos se proporcionó una base sólida para el desarrollo de la acuicultura, un importante recurso potencial en un país prácticamente sin litoral. En otro se rehabilitó una importante cuenca hidrográfica amenazada de la degradación y deforestación producidas por el hombre. Todavía en otro se reforzó la capacidad nacional de protección de los cultivos, un objetivo bien justificado, teniendo en cuenta sobre todo la magnitud de las pérdidas antes y después de las cosechas que se registraban en el país. En otro proyecto se creó el único centro de capacitación multidisciplinaria del país para agentes de extensión. Así pues, en todos los casos, se solicitó un fuerte apoyo nacional, que con el tiempo se obtuvo.
- 2.109 Compromiso nacional: Las señales de un compromiso nacional positivo fueron fundamentalmente las siguientes: a) una presencia más abundante y amplia de personal nacional en el proyecto; b) estrecha colaboración entre la institución que hospedaba el proyecto y los servicios complementarios y los usuarios; c) un presupuesto de funcionamiento suficiente para la institución nacional. Esto último se obtuvo en general gracias a que los gobiernos proporcionaron fondos suficientes a la institución. A veces se obtuvo también apoyo financiero exterior. Se consideró, sin embargo, el método menos idóneo, puesto que no contribuía a la sostenibilidad a largo plazo de la institución.
- 2.110 Un mecanismo más interesante, y que contribuye directamente a la sostenibilidad, es que la institución nacional obtenga la autonomía financiera de las autoridades centrales y logre la autofinanciación. La experiencia del proyecto de desarrollo de la acuicultura ilustra

claramente la eficacia de este mecanismo para reforzar las instituciones nacionales y lograr los objetivos de desarrollo deseados. En 1986, el gobierno permitió a los centros nacionales de investigación y producción de acuicultura adscritos al proyecto que se quedaran con los productos de sus ventas. Ello permitió duplicar la producción en un solo año, superando todas las metas previstas, y mejorando la calidad de producción del pescado (peces de mayor tamaño). Estos resultados fueron posibles porque pudieron comprarse en el momento en que se necesitaban, todos los insumos necesarios para mantener en condiciones apropiadas los estanques de peces. Otras limitaciones fueron a) los precios de venta oficiales fijados para el pescado, que se mantuvieron demasiado bajos; y b) el estado de los centros, que no se había modificado todavía (en la época en que se envió la misión), de modo que reflejara su autonomía nacional. No obstante, se había adoptado una primera medida importante con miras al objetivo de la autofinanciación, con excelentes repercusiones también en la moral y la dedicación del personal nacional.

- 2.111 Capacitación: Para los fines de creación de instituciones, se reconoce en general que la capacitación constituye una actividad fundamental, particularmente la capacitación en el trabajo. En los cinco casos examinados, se observó que la capacitación reforzaba eficazmente la institución nacional, porque: a) se había proporcionado a todos los niveles de personal, tanto técnico como administrativo, atendiendo así a toda la gama de necesidades de creación de fuerza laboral para el proyecto; b) las becas y los viajes de estudio al extranjero se habían combinado satisfactoriamente con la capacitación en el país y en el trabajo, de forma que no se trastornaran los planes de ejecución del proyecto. En particular, se prestó atención a no conceder becas de estudio en el extranjero que impidieran la capacitación en el trabajo. En consecuencia, aun cuando el personal de campo fuera en algunos casos "escaso sobre el terreno", se creó un núcleo de personal administrativo que permitió a la institución hospedante lograr un grado satisfactorio de independencia y capacidad de orientación propia.
- 2.112 Efecto demostrativo: La capacitación no basta, por sí sola, para la creación de instituciones; se requiere un equilibrio apropiado entre la capacitación y otras actividades de apoyo directamente relacionadas con la producción. Es, ésta, una tarea difícil que no se puede regular con directrices detalladas. En particular, las otras actividades de apoyo directo pueden complementar la capacitación solamente si logran un fuerte efecto demostrativo. El proyecto de ordenación de cuencas hidrográficas constituye un buen ejemplo. El proyecto tuvo la fortuna de emprenderse en un ambiente institucional relativamente favorable. El gobierno había iniciado, diez años antes de que se comenzara el proyecto, un programa intensivo de ordenación de la zona protegida, y establecido una junta local de desarrollo. El proyecto logró a) organizar eficazmente el apoyo de extensión atendiendo sobre todo a la cuestión de la conservación de los recursos, y lograr la colaboración con la población que residía dentro y en las inmediaciones de las zonas protegidas; b) construir y proteger carreteras de elevada calidad, así como reducir los sedimentos mediante la estabilización de zonas de cárcavas y de desprendimientos; c) haciendo demostraciones de producción atractiva

de forraje (pasto napier) y leña, así como mejorando la condición de las terrazas, reduciendo la erosión del suelo e introduciendo prácticas agroforestales en la zona del proyecto.

2.113 Es interesante notar que las actividades del proyecto constituyeron una mezcla equilibrada de capacitación en el trabajo, seminarios teóricos y prácticos y viajes de estudio para reforzar las capacidades técnicas del personal de campo. Además, el establecimiento de "comités de conservación" en las aldeas se demostró un mecanismo eficaz para mantener el diálogo entre el personal del proyecto y la población residente. Las medidas de acción con el grupo destinatario se llevaron a cabo también satisfactoriamente mediante una variedad de actividades consistentes en giras de estudio de los agricultores a otros distritos, visitas al campo, proyección de películas, programas escolares para la plantación y protección de árboles. Se introdujeron medidas eficaces de control de la erosión y prácticas agroforestales, haciéndose demostraciones al respecto, que beneficiaron tanto a los destinatarios inmediatos como a los últimos. En resumen, el proyecto no sólo realizó los trabajos previstos, sino que estimuló también a otros a realizarlos, capacitándolos para ello. Los efectos demostrativos de la metodología propuesta desempeñaron, pues, una importante función en la creación de instituciones.

2.114 La cuestión de la creación de instituciones es particularmente apremiante en los proyectos de desarrollo de una zona y de desarrollo rural integrado. Las dificultades especiales con que tropezaron tales proyectos, que tienden a menudo a reemplazar a las instituciones nacionales deficientes, están bien ilustradas en la evaluación a plazo medio de un proyecto de gran envergadura realizado en un país africano. Se hizo un esfuerzo especial, al preparar la formulación del proyecto, para reunir toda la información necesaria con objeto de orientar las actividades del proyecto, de forma que se logró un diseño del proyecto fundamentalmente bien concebido. Abarcó todos los aspectos del desarrollo en una importante región del país (control de la erosión del suelo, producción de cultivos alimentarios, de cereales y hortalizas, producción de ganado para leche y carne, y el fomento de cooperativas y actividades de mercadeo, enseñanza y servicios sanitarios). Con todo, como se dice en el informe, "la dificultad en prever la secuencia necesaria de medidas en cada componente de proyecto y la falta de prioridades entre los objetivos del proyecto hizo que la ejecución, y la vigilancia y evaluación del mismo resultara difícil de llevar a cabo". En consecuencia, los resultados del proyecto fueron desiguales; fueron altamente satisfactorios por lo que respecta a algunos componentes, especialmente el control de la erosión del suelo, al que de hecho se había atribuido una prioridad mayor después de la sequía de 1984. El proyecto logró movilizar la población local y, con su ayuda, especialmente de las mujeres, rehabilitar casi 7 000 ha de tierras de cultivo en la fecha de evaluación del proyecto. El proyecto se encontraba, pues, muy adelantado con respecto a los propios objetivos de bonificación de las tierras, pero retrasado en otros sectores. Todavía se habían logrado pocos o ningún resultado en la producción agrícola, la ganadería, la capacitación, la sanidad, el mercadeo y las organizaciones rurales. La misión identificó múltiples causas que

originaron estos retrasos, la principal de ellas la fase rudimentaria de desarrollo en que se encontraban las organizaciones de las aldeas beneficiarias y la complejidad de la administración del proyecto. A pesar de la sólida dedicación nacional al proyecto, la sostenibilidad del mismo se vio amenazada sobre todo por dos factores: a) no se podía esperar que las organizaciones locales/de aldea, que registraban un elevado índice de analfabetismo y carecían de comités o estructuras de autogestión, se encargaran de la continuación de las actividades del proyecto; y b) siguió prevaleciendo la falta de atención al sector ganadero, dejando a los animales que pastaran libremente, conforme a las costumbres tradicionales de cuidado del ganado, amenazando así la viabilidad de las medidas de control de la erosión. La misión recomendó que se prestara mayor atención a todos los sectores descuidados hasta entonces y que se establecieran mecanismos mejores de vigilancia y evaluación interna de los proyectos.

- 2.115 Resumiendo, la cuestión inmediata principal en tales proyectos es la gestión. El hecho de que en un solo proyecto tengan que abordarse disciplinas tan diferentes como la conservación del suelo, la producción agrícola y ganadera y la sanidad y enseñanza ejercen una presión poco común en la gestión del proyecto para coordinar y vigilar todos los componentes diferentes, particularmente cuando los servicios nacionales de contrapartida son deficientes o carentes. La respuesta es que tales proyectos de desarrollo de una zona y de desarrollo rural integrado equivalen de hecho a varios proyectos de creación de instituciones (uno para agricultura, otro para ganadería, otro para sanidad, otro para enseñanza, etc.) todos ellos agrupados en uno solo. Para poder realizar satisfactoriamente un proyecto de este tipo, cada componente debe transferir las responsabilidades, durante la ejecución a los servicios nacionales u organizaciones de beneficiarios apropiados. Para ello se requiere tiempo y recursos, y se debe planificar por lo menos para diez años, para lograr la sostenibilidad.

Factores externos

- 2.116 Aparte de los cinco factores "internos" examinados antes, hay también otros importantes factores externos que pueden ser decisivos para alcanzar buenos resultados. Una vez más, el proyecto de acuicultura constituye un ejemplo de la función que desempeñan dichos factores externos. El proyecto se benefició de diversas variables económicas favorables, tales como un elevado consumo nacional de pescado (más de 30 kg/persona/año) y una fuerte demanda de pescado en las zonas rurales, que determinó precios relativamente elevados en los mercados no oficiales. Las condiciones materiales eran también favorables; se disponía en todas partes de agua de buena calidad y los suelos eran idóneos para la construcción de estanques piscícolas. Los insumos de piensos eran abundantes, como consecuencia de la amplia disponibilidad de muchos productos secundarios agrícolas. Los piscicultores gozaban, al menos cuando comenzó la última fase del proyecto, de un buen grado de autonomía por lo que respecta al suministro de alevines. Ya no dependían de las granjas y estaciones piscícolas del estado, dado que los piscicultores privados producían de hecho el 30 por ciento de los alevines necesarios.

- 2.117 Por último, se mantenía una estrecha y constructiva colaboración con otros donantes. El apoyo del PMA en forma de alimentos por trabajo permitió la construcción de estanques piscícolas para proceder sin trabas en la ejecución del proyecto, a pesar de las limitaciones presupuestarias. Se multiplicaron las oportunidades de capacitación con la ayuda del USAID y el apoyo sueco; los holandeses proporcionaron personal auxiliar adicional para el proyecto. Merece la pena señalar que en las actividades futuras del PMA y el UNICEF en el país se tiene previsto incluir el desarrollo de la acuicultura.
- 2.118 Esta serie de factores externos favorables pueden ser relativamente raros en países menos adelantados, ya que dichos países se encuentran a menudo abrumados por numerosas limitaciones, de carácter natural y económico, que se han señalado anteriormente. Ello explica por qué es más difícil lograr resultados plenamente satisfactorios del proyecto en países menos adelantados que en países distintos de los menos adelantados.

Conclusiones

- 2.119 En los análisis anteriores se ha mostrado que los proyectos de desarrollo agrícola y rural realizados en países menos adelantados, con asistencia de la FAO, tropiezan con determinados problemas que son característicos de estos países. El análisis del grupo de proyectos realizados con éxito indica que existen considerables posibilidades de mejorar el diseño de los proyectos realizados en los países menos adelantados en lo que respecta a los siguientes elementos fundamentales:
- (i) formulación de los objetivos inmediatos: se requiere prestar mayor atención a que sean pertinentes;
 - (ii) base institucional del proyecto: la idoneidad del organismo hospedante es con demasiada frecuencia una cuestión decisiva;
 - (iii) suficiencia de los recursos: con demasiada frecuencia los recursos para lograr los objetivos son insuficientes;
 - (iv) planificación de las actividades del proyecto: hay que mejorar la secuencia de las actividades.
- 2.120 Por lo que respecta a la ejecución, hace falta reforzar:
- (i) el apoyo gubernamental a las políticas: con demasiada frecuencia el apoyo es deficiente o nulo;
 - (ii) apoyo administrativo nacional: adolecen de enorme lentitud burocrática, papeleos, y recursos insuficientes;
 - (iii) planes de trabajo del proyecto: se requieren mayores esfuerzos para hacer que los planes de trabajo constituyan orientaciones eficaces para las actividades del proyecto; en el clima institucional fluctuante e incierto de los países menos adelantados, tal vez sea muy difícil conseguir este objetivo.

- 2.121 El análisis confirma la importancia de proporcionar recursos humanos de elevada calidad mediante la asistencia exterior, como importante factor para compensar el bajo nivel de apoyo proporcionado por los gobiernos hospedantes. Además, otros factores externos (factores económicos, recursos materiales, colaboración de donantes) pueden ser a menudo menos favorables en los países menos adelantados que en los países distintos de éstos, creándose así otra serie de dificultades para la ejecución de los proyectos.
- 2.122 La experiencia demuestra que proyectos satisfactorios en países menos adelantados son los que pueden contribuir a la creación de instituciones nacionales autónomas. Tales instituciones parecen constituir la clave para una mayor capacidad de absorción de los países menos adelantados. Para crear instituciones en países menos adelantados, un primer paso obvio es mantener normas rigurosas de diseño y ejecución del proyecto, pero eso no basta.
- 2.123 Hay requisitos especiales que hay que tener en cuenta para que un proyecto pueda ejecutarse cuando las condiciones institucionales son deficientes. Las misiones de evaluación han hecho frecuentes recomendaciones a este respecto, que consideradas en conjunto señalan la necesidad de adoptar una estrategia de creación de instituciones que sea apropiada para los países menos adelantados. Los elementos de esta estrategia son los siguientes:
- (i) capacitación de base amplia y a niveles múltiples y reforzamiento de la capacidad de extensión: debe abarcar la capacitación en el extranjero y en el propio país a nivel universitario y técnico, la capacitación en el trabajo del personal a todos los niveles de la institución hospedante, incluida, si es posible, la capacitación de los profesores; actividades informativas en general y actividades de extensión para llegar a los destinatarios últimos (los agricultores individualmente y los grupos de productos) y, si es necesario, al público en general. En todos los casos, las actividades de capacitación deberán escalonarse de modo que se cree un núcleo eficaz de personal de gestión que esté apoyado por un número razonable de personal de campo;
 - (ii) un fuerte efecto demostrativo: este objetivo hay que tratar de conseguirlo en colaboración con el personal nacional del proyecto, los grupos de agricultores u otras organizaciones o proyectos de desarrollo interesados de la zona. La obtención de un fuerte efecto demostrativo no sólo acelera la transferencia de tecnología, sino que tiene la ventaja, además, de reforzar a la larga la institución nacional, porque adquiere técnicas apropiadas y mejora los procedimientos de trabajo. Cabe esperar también que la institución nacional adquiera en el proceso una imagen mejor, así como la confianza de los beneficiarios a que se destina;

(iii) tiempo suficiente para crear una estructura nacional de gestión del proyecto: si se dispone de suficiente tiempo y de una estructura flexible de gestión del proyecto, el personal expatriado tiene la oportunidad de reducir su directa participación en actividades del proyecto y de ocuparse más de asesorar, proporcionar información y asistencia de apoyo general, asegurando así la participación amplia del personal del país hospedante en todas las actividades del proyecto y, en particular, en la toma de decisiones.

- 2.124 Las repercusiones de esta estrategia tridimensional para los países menos adelantados, donantes y la FAO son claras. Debería estimularse a los países menos adelantados a que se comprometían de forma más concreta en las actividades de los proyectos. Además de un apoyo sólido a las políticas, se requieren esfuerzos decididos para crear una estructura institucional estable con un mandato claro. Deberían facilitarse también suficientes recursos financieros y humanos para que las instituciones nacionales puedan funcionar. En particular, no debería permitirse que la reorganización y reestructuración de las instituciones nacionales menoscaben las oportunidades de capacitación y gestión proporcionadas mediante la asistencia exterior. Es más, habida cuenta de las limitaciones financieras y humanas existentes, los países menos adelantados deberían resistir a la tentación de dispersar los esfuerzos en demasiados proyectos pequeños.
- 2.125 Se requiere un compromiso a largo plazo por parte de los donantes. Los proyectos realizados en los países menos adelantados no constituyen meramente vehículos para la transferencia de tecnología, como sucede a menudo en los países distintos de los menos adelantados. En los países menos adelantados, los proyectos tienen que ser principalmente proyectos de creación de instituciones para aumentar la capacidad de absorción de esos países y asegurar, en último término la autosuficiencia. En consecuencia, se requiere más tiempo.
- 2.126 La función de la FAO sigue siendo la de asegurar tanto elevados niveles de formulación y ejecución de los proyectos como de aplicar constantemente esta estrategia de creación e instituciones, que es fruto de una larga experiencia en la cooperación técnica con los países menos adelantados.
- 2.127 Si bien los factores externos al proyecto (políticas macroeconómicas nacionales, condiciones materiales, tradiciones culturales) son difíciles de cambiar, la FAO y los organismos donantes se encuentran en mejor posición, durante la formulación del proyecto, para identificar los factores que probablemente constituirán graves limitaciones durante la ejecución y prestar asistencia a los países menos adelantados para que tomen las medidas correctas para su eliminación.
- 2.128 Por último, la colaboración entre los organismos ejecutores y los donantes, basada en finalidades claras y la flexibilidad en la ejecución, desempeña una función esencial. A través de ella, se pueden ofrecer mejores oportunidades a los proyectos para lograr una mayor eficacia en la realización de los objetivos. Por ejemplo, puede

proporcionarse capacitación a personal adicional o capacitación más intensiva; se puede estimular también a las instituciones nacionales a crear, con el apoyo coordinado de varios organismos exteriores de ayuda, los contactos necesarios con proyectos complementarios, servicios afines y usuarios. De este modo, la colaboración entre los organismos exteriores de ayuda puede contribuir eficazmente a crear una red institucional nacional reforzada y estable, un requisito previo éste, para un desarrollo viable.

D. EXAMEN DEL PROGRAMA DE REHABILITACION AGRICOLA PARA AFRICA (PRAA)

Antecedentes

- 2.129 En su 86° período de sesiones, celebrado en noviembre de 1984, el Consejo de la FAO expresó su viva preocupación por la situación alimentaria sumamente grave de Africa causada por la sequía de 1982-84. En la Resolución 1/86, el Consejo pidió a los gobiernos y a las organizaciones internacionales que aportasen la máxima asistencia financiera y técnica posible para la rehabilitación agrícola de Africa. El Consejo pidió al Director General que promoviera medidas positivas en esa dirección y le autorizó a emplear hasta una cantidad de 5 millones de dólares EE.UU. de los fondos del Programa Ordinario para ese fin.
- 2.130 La FAO inició la preparación de un Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa (PRAA) en diciembre de 1984. Su preparación siguió de cerca a la aprobación de una resolución de las Naciones Unidas en la que se insistía en la necesidad de adoptar medidas urgentes para apoyar el proceso de recuperación y rehabilitación de los países africanos. Tras aprobarse esa resolución, se celebró una reunión de donantes en Ginebra patrocinada por las Naciones Unidas, que recibió un amplio apoyo internacional. El Banco Mundial, la CEE, la OUA, el Movimiento de los Países no Alineados, así como donantes bilaterales importantes establecieron programas especiales de urgencia y rehabilitación durante ese período.
- 2.131 Desde diciembre de 1984 hasta enero de 1985 la FAO movilizó a expertos para que prepararan, con la máxima celeridad y en cooperación con los países receptores, proyectos que incluirían en el PRAA. En la Sede se establecieron grupos de trabajo por países para examinar las necesidades de rehabilitación de los países afectados y formular propuestas de proyectos. Se avisó a los Representantes de la FAO y a los oficiales de campo para que participaran en este esfuerzo.
- 2.132 El Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa se concibió como una serie de proyectos pequeños o medianos destinados a contribuir a restablecer y promover la capacidad productiva y la producción de alimentos derivados de los cultivos, el ganado y la pesca en 25 países africanos 1/ afectados por la sequía y otros desastres. El

1/ Estos países son: Angola, Burundi, Burkina Faso, Botswana, Cabo Verde, Chad, Djibouti, Etiopía, Gambia, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Malí, Marruecos, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Senegal, Somalia, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Tanzania, Zambia y Zimbabwe.

Programa tenía por objeto servir de punto de partida para pasar de una situación de urgencia al desarrollo. Los proyectos incluidos en el PRAA tenían por finalidad restablecer la capacidad de producción mediante medidas de rehabilitación a corto plazo. Se tenía la intención de ejecutar los proyectos de inmediato y su propósito consistía en producir un efecto importante en un plazo inferior a tres años.

2.133 Los criterios adoptados para elegir a los países que se iban a incluir en el Programa fueron los siguientes:

- (i) el país debía pertenecer al grupo de los países menos adelantados (PMA);
- (ii) el país debía figurar entre los Países de Prioridad Alimentaria;
- (iii) debía haber estado repetidas veces afectado por escaseces de alimentos en los últimos años;
- (iv) una parte importante de la capacidad de producción de alimentos del país debía haber quedado afectada, en forma de pérdidas de superficies cultivadas y de ganado, y de la dimensión de la población agrícola correspondiente, por la sequía u otros desastres en los últimos años;
- (v) las perspectivas de recuperación con los medios locales, y de obtener mejores cosechas, debían ser reducidas a causa de la falta de insumos y otros factores de producción conexos.

2.134 Para elegir los proyectos se utilizaron los criterios siguientes:

- (i) prioridad y apoyo del gobierno receptor;
- (ii) correspondencia de los objetivos del Programa;
- (iii) complementariedad con las medidas en curso o futuras del gobierno y/o con otra asistencia, incluidos los programas y proyectos de la FAO que se están ejecutando en el país (Plan de asistencia para la seguridad alimentaria (PASA); Prevención de las pérdidas de alimentos (PPA); Plan internacional de suministro de fertilizantes (IFS) y Programa de mejoramiento y desarrollo de semillas (PMDS) entre otros);
- (iv) posibilidad de iniciar los proyectos en un plazo de pocos meses y capacidad de los proyectos para producir un efecto importante en menos de dos años;
- (v) posibilidad de interesar a un gran número de productores de alimentos y de beneficiar a poblaciones recientemente afectadas por desastres;

- (vi) inclusión normalmente de un componente de asistencia técnica y capacitación, especialmente de formación en el servicio;
 - (vii) existencia de una infraestructura logística e institucional y de servicios de entrega/apoyo en el lugar para garantizar unas posibilidades razonables de producir efecto. De ser necesario, el proyecto puede contribuir a reforzar esas infraestructuras y servicios.
- 2.135 El PRAA se presentó a los donantes en dos reuniones a comienzos de 1985, la primera celebrada en enero para Etiopía y la segunda en marzo para 20 países africanos. En junio de 1985 se añadieron al Programa otros cuatro países afectados por la sequía 1/.
- 2.136 En su 87° período de sesiones, celebrado en junio de 1985, el Consejo de la FAO aprobó la transferencia de 15 millones de dólares EE.UU. de los ahorros del Programa Ordinario en el presupuesto de 1984-85 para financiar proyectos del PRAA por conducto del Programa de Cooperación Técnica (PCT), especificando, sin embargo, que se deberían aplicar los procedimientos y criterios del PCT. Se preveía que los 15 millones de dólares EE.UU. se gastarían íntegramente antes de fines de 1987.

Concepción y diseño del Programa

- 2.137 La degradación del medio ambiente y el debilitamiento de la capacidad productiva de cultivos alimentarios y ganado ha sido un proceso que se viene dando desde hace casi dos decenios en la mayor parte de Africa. La sequía de 1982-84, aparte de acelerar el deterioro general de la capacidad productiva, colocó a algunos países o regiones de países en una situación de gran peligro. La sequía produjo un efecto desastroso sobre el sistema de equilibrio alimentario en las zonas afectadas y provocó un nuevo retraso en el proceso general de desarrollo.
- 2.138 Con la llegada de unas precipitaciones suficientes a comienzos de 1985, las posibilidades de recuperación de las pérdidas de capacidad productiva causadas por la sequía de 1982-84 mejoraron considerablemente. El PRAA y otros programas patrocinados por las Naciones Unidas se concibieron para sacar el máximo partido de esas posibilidades.
- 2.139 El PRAA se inició para alcanzar dos objetivos específicos:
- (i) contribuir a la rehabilitación de la capacidad productiva en los países afectados para que recuperasen el nivel del período anterior a la sequía;
 - (ii) afianzar e integrar los logros de la fase de rehabilitación con programas/proyectos de desarrollo a largo y mediano plazo destinados a promover la agricultura en los países afectados para que alcance su capacidad óptima.

1/ Esos países son Djibouti, Gambia, Guinea-Bissau y Santo Tomé y Príncipe.

2.140 El enfoque país por país fue elaborado por 20 pequeños grupos de trabajo establecidos en diciembre de 1984 sobre la base de:

- los conocimientos técnicos internos de las necesidades del país;
- las actividades existentes del Programa Ordinario y de urgencia capaces de favorecer la rehabilitación inmediata de la agricultura;
- la redistribución de los recursos del Programa Ordinario;
- los informes de las misiones de 1984 de la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSRO) y de múltiples donantes;
- las observaciones de los Representantes de la FAO y las consultas con los gobiernos interesados;
- las peticiones de los gobiernos.

2.141 El Programa que se presentó en marzo de 1985 abarcaba los "exámenes" de 20 países, 194 propuestas de proyectos y un volumen total de asistencia de 107 millones de dólares EE.UU. En él participaban todas las direcciones técnicas y operacionales de la Organización y más de 88 oficiales distribuidos entre 20 pequeños grupos diferentes que trabajaban casi a tiempo completo. La mayor parte de los proyectos se formularon entre los meses de abril y octubre de 1985.

Objetivo del examen

2.142 Dada la considerable cuantía de recursos que la FAO puso a disposición del PRAA, el Director General decidió efectuar un examen al final del Programa.

2.143 Sobre la base de un estudio teórico inicial, se emprendió un examen sistemático de los resultados del programa en cada uno de los países seleccionados por conducto de las oficinas de los Representantes de la FAO. Se elaboraron varios cuestionarios para obtener información actualizada sobre la situación de la ejecución del proyecto y el seguimiento de los proyectos ejecutados por la FAO y otros proyectos conexos. En el Cuadro 2.11 figura un desglose de los proyectos ejecutados por la FAO por programas incluidos en el Programa de Labores y Presupuesto y por países.

Cuadro 2.11

PROYECTOS DEL PRAA EJECUTADOS POR LA FAO, DESGLOSADOS POR PAISES Y FONDOS

País	PNUD	Fondos fiduciarios	PCT	TOTAL
ANGOLA	1	-	4	4
BOTSWANA	2	-	2	4
BURUNDI	2	-	5	7
BURKINA FASO	4	1	7	12
CABO VERDE	-	3	2	5
CHAD	1	4	3	8
DJIBOUTI	-	-	5	5
ETIOPIA	-	2	6	8
GAMBIA	-	1	4	5
GUINEA BISSAU	-	-	6	6
KENYA	-	-	2	2
LESOTHO	-	2	6	8
MALI	-	1	6	7
MARRUECOS	-	-	3	3
MAURITANIA	-	2	4	6
MOZAMBIQUE	-	4	5	9
NIGER	2	1	4	7
RWANDA	1	2	9	12
SANTO TOME	-	-	4	4
SENEGAL	-	1	6	7
SOMALIA	3	1	7	11
SUDAN	-	4	6	10
TANZANIA	5	5	5	15
ZAMBIA	1	2	7	10
ZIMBABWE	-	-	4	4
TOTAL	21	36	122	179

Participación en porcentaje	11,7	20,1	68,2	100,0
-----------------------------	------	------	------	-------

2.144 En junio de 1988 el PRAA comprendía 255 propuestas de proyecto que se habían dividido en 367 subproyectos para ajustarse a los programas y criterios de concesión de créditos de los donantes. El costo total para los donantes (incluidas las contribuciones de la FAO) se estimó en aproximadamente 287 millones de dólares EE.UU., de los cuales sólo a Etiopía le correspondieron 124 millones de dólares estadounidenses que abarcaban 52 proyectos o subproyectos. La FAO había financiado 122 proyectos en los 25 países elegidos en el marco del PRAA. Además, se había encomendado a la FAO la ejecución de 57 proyectos financiados por donantes externos, principalmente el PNUD, pero también el Programa de los Países Arabes del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND), las Naciones Unidas, EAOA, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia.

2.145 Los principales sectores abarcados por los proyectos del PRAA son los siguientes: insumos agrícolas (32,4 por ciento), protección del ganado (25 por ciento) y rehabilitación de los sistemas de riego (22 por ciento). Otros sectores de intervención fueron el fomento de la pesca en pequeña escala (5,0 por ciento) y el apoyo a los servicios de extensión (10,6 por ciento) (Cuadro 2.12).

Cuadro 2.12

PROYECTOS DEL PRAA EJECUTADOS POR LA FAO
DESGLOSADOS POR EL PROGRAMA DE LABORES Y PRESUPUESTO, PROGRAMAS Y FONDOS

PLP	PNUD	FF	PCT	Total	Participación porcentual (%)
211	5	11	24	40	22,3
212	6	14	38	58	32,4
213	5	4	35	44	24,6
214	1	-	2	3	1,6
215	3	5	11	19	10,6
217	-	-	1	1	0,6
218	-	-	2	2	1,1
221	-	1	-	1	0,6
222	-	1	8	9	5,0
231	1	-	1	2	1,2
Total	21	36	122	179	100,0

Calidad de la formulación y ejecución de los programas del PRAA

2.146 De las respuestas de los Representantes de la FAO se desprende la impresión de que los programas por países del PRAA estaban bien formulados ("buenos" o "suficientes") y se basaban en las necesidades de rehabilitación percibidas. Todos los programas del PRAA respondían a las prioridades de los gobiernos y en sólo tres casos los gobiernos habían participado poco en el proceso de formulación. Sin embargo, los dos tercios de los proyectos no se habrían realizado, de no incluirse en la lista del PRAA. En todos los casos, salvo en uno, los programas propuestos habían recibido el apoyo adecuado del gobierno interesado.

2.147 La participación de los Representantes de la FAO en la formulación del PRAA fue más que suficiente, variando desde la participación plena (18) a la participación parcial (3). Sólo dos Representantes de la FAO comunicaron que no habían participado por no estar destacados en el país de representación en el momento de la formulación del PRAA. El personal de campo de la FAO ha participado de manera más que suficiente en 21 países.

Formulación de los proyectos del PRAA

- 2.148 Los Representantes de la FAO informaron que la inmensa mayoría de los proyectos habían sido adecuadamente formulados (134) y de una manera eficiente (139). Se consideraba que sólo cuatro proyectos tenían objetivos poco definidos, mientras que en 49 casos los objetivos podrían haberse formulado de modo más preciso. La claridad de los planes de trabajo es una característica importante de los proyectos del PRAA ejecutados por la FAO. De hecho, 149 de los 179 proyectos contaban con planes de trabajo muy claros o adecuados. Sólo en siete casos se había informado que los planes de trabajo eran confusos.
- 2.149 Los proyectos del PRAA los han presentado los Representantes de la FAO a representantes nacionales de los donantes en 13 de los 25 países. De las 13 presentaciones, 8 consiguieron movilizar el apoyo de donantes para cierto número de proyectos. En un caso, no hubo ninguna reacción positiva (Zambia) y en otro (Etiopía) los donantes financiaron un gran número de proyectos. En los restantes tres casos se han conseguido éxitos parciales.

Ejecución de los proyectos en el marco del PRAA

- 2.150 Aunque se manifiestan ciertas diferencias de un país a otro, no existe ninguna indicación firme de que la mayoría de los proyectos del PRAA hayan conseguido mejores resultados que la media de los proyectos de la FAO en lo que se refiere a fecha de iniciación, oportunidad y calidad de la ejecución, terminación de las actividades y resultados, así como logro de los objetivos. Sólo en Rwanda y Tanzania el Programa se ha desempeñado mejor que la media de los proyectos de la FAO.

Deficiencias y problemas en la ejecución de los proyectos

- 2.151 Los Representantes de la FAO han dado cuenta de varios problemas que han influido en cierta medida en la ejecución de los proyectos en los países. Los más importantes se refieren a la entrega oportuna de los insumos y a su calidad. Se han comunicado retrasos con respecto a 26 proyectos. El diseño inadecuado ha afectado a 15 proyectos; este aspecto guarda relación con una evaluación limitada del marco institucional y del medio ambiente del proyecto, unos objetivos y unos recursos poco realistas, y la selección inapropiada de las zonas o lugares de ejecución de los proyectos. Sólo seis proyectos se han visto afectados por problemas de gestión, incluidas dificultades logísticas y para viajar, modalidades de ejecución inapropiadas o una coordinación inadecuada del proyecto.

Función catalizadora de los proyectos del PRAA

- 2.152 La FAO ha ejecutado 179 proyectos o subproyectos del PRAA en total. Según la información facilitada por los Representantes de la FAO, 95 proyectos han atraído financiación externa adicional. Esto representa más del 53 por ciento del Programa. El Programa incluye 122 proyectos del PCT, de los cuales 49 proyectos, lo que equivale al 40 por ciento, han tenido un seguimiento conocido. Los proyectos financiados por el PNUD son 21. Ocho de éstos han tenido continuación, principalmente en forma de una fase adicional de los proyectos

iniciales del PNUD (6 casos). De los 36 proyectos financiados con fondos fiduciarios, 8 se comunica que han tenido un seguimiento. Conviene señalar que en un solo país (Burundi) los proyectos del PRAA no dieron lugar, según se informa, a una actividad complementaria. En dos países (Malí y Tanzania) todos los proyectos incluidos en el Programa atrajeron financiación adicional.

- 2.153 La respuesta de los Representantes de la FAO con respecto al volumen de los recursos movilizados para financiar el seguimiento de los proyectos del PRAA no siempre fue completa. Se ha proporcionado información sobre los recursos financieros con respecto a 54 proyectos emprendidos como una actividad de seguimiento de uno o más proyectos del PRAA. El volumen de recursos correspondientes a esos proyectos es de 67 millones de dólares EE.UU. Además, 38 millones de dólares estadounidenses para ayuda en especie proporcionados al Gobierno de Tanzania se han utilizado también en parte para actividades iniciadas en el marco de proyectos del PRAA.

Resultados logrados en los países

- 2.154 En la mayor parte de los países el PRAA abarcó actividades de rehabilitación correspondientes a múltiples sectores que combinaban la ayuda directa a las personas desplazadas o a las poblaciones más gravemente afectadas con una asistencia para el desarrollo concreta. A continuación se hace una descripción de los principales resultados del PRAA comunicados por los Representantes de la FAO en 17 de los 25 países incluidos en el Programa:
- 2.155 En Burundi se ha puesto en conocimiento de 3 000 agricultores un conjunto de medidas relativas a la producción de trigo. Las medidas propuestas han sido adoptadas con eficacia por los agricultores. Las autoridades del país han formulado y adoptado una legislación sobre semillas. Personal capacitado gracias a un proyecto del PRAA está procediendo al control de las semillas en el campo y a controles de laboratorio. Se ha establecido y equipado una dependencia de lucha contra la mosca tsé-tsé y la tripanosomiasis, que ya ha realizado estudios como base para la adopción de medidas de lucha eficaces en zonas con altas posibilidades de desarrollo de los cultivos y el ganado. Se han completado dos campañas de vacunación con la ayuda del PCT.
- 2.156 En Burkina Faso se han establecido semilleros y una red de 200 productores de semillas en la provincia de Yatenga. Estos están multiplicando las semillas con eficacia. Además, se ha preparado un programa en apoyo de los bancos y la comercialización de cereales con la asistencia proporcionada por proyectos del PRAA. Treinta y cinco funcionarios del Ministerio de Aguas Interiores y Silvicultura recibieron capacitación para proporcionar apoyo a grupos de pescadores. Con cargo a dos proyectos se ha suministrado también material y equipo de pesca. Se ha demostrado el valor de la acuicultura y se han establecido criaderos de peces gracias a un proyecto del PCT. Otro proyecto relativo a la producción de hortalizas y leguminosas en torno a centros comunitarios se ha formulado y ejecutado con la asistencia de un donante bilateral. Un proyecto del PCT contribuyó a la preparación de piensos para el

ganado y a la capacitación de 51 oficiales de producción animal en las técnicas propuestas. Se instalaron tres centros de aldea para el secado de la carne y se dio formación a 13 funcionarios técnicos en técnicas de secado de la carne.

- 2.157 En Cabo Verde, un proyecto del PCT contribuyó a incrementar la producción hortícola. Con el apoyo de un proyecto del PRAA se elaboró una nueva metodología de capacitación de los agricultores.
- 2.158 En Chad se ha prestado apoyo a dos campañas agrícolas que han dado buen resultado. Se ha coadyuvado en el asentamiento de 1 650 familias desplazadas por medio de la distribución de insumos agrícolas. En el sector ganadero, se han realizado dos campañas positivas de vacunación y se han hecho demostraciones de procedimientos mejorados para el secado de la carne.
- 2.159 En Malí tres proyectos del PCT se destinaron a la rehabilitación de estaciones agronómicas con miras a restablecer la producción agrícola hasta que alcanzara los niveles anteriores. Los resultados de un proyecto de forestación están siendo utilizados por otros proyectos relacionados con la repoblación forestal y la fijación de las dunas en el país.
- 2.160 En Angola se han distribuido, con cargo al Programa, variedades de semillas resistentes a las enfermedades en el valle Cavaco. Un proyecto del PRAA consiguió descubrir y estudiar puntos de agua que requerían rehabilitación. Se ha preparado un plan de fomento para un cultivo alimentario importante.
- 2.161 En Etiopía se han señalado las zonas donde se podían reducir las pérdidas posteriores a la cosecha y a los agricultores de la región Wollo se les han enseñado métodos para prevenir esas pérdidas. Se han introducido variedades mejoradas de cultivos de raíces adecuadas para zonas propensas a la sequía y se han establecido parcelas de multiplicación en diversas zonas climáticas para efectuar ensayos antes de proceder a la distribución entre las asociaciones de campesinos. Se han preparado informes sobre los pastizales y los piensos como base para el tercer proyecto de fomento de la ganadería.
- 2.162 En Guinea-Bissau quedó demostrado gracias al Programa el potencial de pesca de la región de Biombo y se ha dado capacitación a pescadores para que estudien esas posibilidades de producción. Ha quedado demostrada la posibilidad de cría de ganado ovino en el sur del país. La reconstrucción de un embalse ha posibilitado de nuevo la producción de arroz de regadío en la cuenca de Ca San Miguel y se ha dado capacitación a una brigada técnica rural por conducto de un proyecto del PRAA para que supervise las actividades diarias en relación con el mantenimiento y la mejora de la red que se extiende a unas 1 180 ha.
- 2.163 En Lesotho se han aplicado 690 toneladas de fertilizantes a más de 4 000 ha en beneficio de unos 2 450 agricultores. Se ha instruido a personal local en el uso de los fertilizantes. Se ha creado una dependencia de acumulación de aguas y se han construido estructuras para acumular agua.

- 2.164 En Mauritania se ha capacitado a 300 pescadores en técnicas para mejorar el manejo y la elaboración del pescado en tres aldeas de Imraguen. Análogamente, se ha capacitado al personal local en la organización de sesiones de formación para extensionistas especializados en semillas y agricultores. Se ha proporcionado equipo y materiales para la protección vegetal, al mismo tiempo que se han puesto a disposición del gobierno medicamentos para el tratamiento del ganado.
- 2.165 En Rwanda un proyecto ha demostrado las posibilidades de producción de cereales en tierras de escasa productividad y ha introducido un conjunto de medidas apropiadas para aumentar la producción. En tres regiones del país se han empezado a utilizar productos secundarios agrícolas para la cría de cerdos. Se ha suministrado equipo para el tratamiento de semillas y materiales y se ha dado formación a miembros de grupos de agricultores sobre su empleo.
- 2.166 En el Senegal se ha emprendido una campaña para combatir la peste bovina y actividades de lucha contra la langosta con el apoyo del PRAA. Ha proseguido la formación de capacitadores en el mantenimiento de las bombas de riego para una zona que abarca 80 aldeas en los departamentos de Dagana, Podor, Matam y Bakel. Se calcula que en el programa de mantenimiento de las bombas de aldea participarán unas 160 personas. Se preparó un programa de fomento de los cultivos de raíces, así como un estudio sobre el secado de la carne.
- 2.167 En Somalia se ha dado formación a 187 empleados de la dependencia de lucha contra los roedores. Se ha prestado apoyo a los nómadas y a sus rebaños por medio de tres proyectos destinados a rehabilitar 33 de los 40 embalses de las regiones de Shebelli y Bay, a capacitar a 100 ayudantes para el mantenimiento y funcionamiento de los embalses y a promover planes de autoayuda para el mejoramiento de los estanques de agua en 46 aldeas. Un proyecto ha contribuido a la coordinación de los componentes epidemiológicos de varios proyectos en marcha.
- 2.168 En Santo Tomé se han introducido razas de aves mejor adaptadas a las condiciones locales. Se han preparado informes técnicos sobre la administración de la conservación y la elaboración de pescado, el mantenimiento del equipo y las reparaciones.
- 2.169 Gracias al programa PRAA, en el Sudán se ha incrementado la producción de alimentos y piensos en zonas afectadas por la sequía y la desertificación. Se ha determinado una rotación adecuada de los cultivos para maximizar los beneficios producidos por los fertilizantes y los agricultores han utilizado los fertilizantes que se han distribuido. Se han descubierto y puesto a prueba técnicas de dispersión del agua en zonas afectadas por la sequía. Se ha introducido una tecnología intermedia para mejorar el sistema de cultivo de secano. Se han suministrado vacunas contra la peste bovina y se ha vacunado a rebaños de zonas remotas.
- 2.170 En Tanzania se ha preparado un gran programa completo y bien concebido de lucha contra el perforador del tallo. Se han ejecutado diversos proyectos de la FAO como parte del programa general que incluye asistencia de donantes bilaterales y multilaterales por una cuantía superior a los 20,6 millones de dólares estadounidenses.

- 2.171 En Zambia se está realizando un programa en gran escala para reducir las pérdidas posteriores a la cosecha como resultado de un proyecto del PRAA. Se han vacunado muchos animales contra la tripanosomiasis y se están efectuando estudios sobre la lucha contra la tripanosomiasis y la mosca tsé-tsé.

Consideraciones y conclusiones

- 2.172 Del examen resulta razonablemente evidente que los recursos del Programa Ordinario asignados al PRAA produjeron un considerable efecto catalítico en la movilización de ayuda adicional a los países seleccionados en los sectores de la producción vegetal y alimentaria, la cría de animales y la pesca. Además, el PRAA resultó oportuno dado que la mayor parte de los proyectos se formularon rápidamente en apoyo de la campaña agrícola de 1985 que comienza en mayo/junio en casi todos los países del Sahel y en septiembre en los restantes países abarcados por el Programa. De hecho, la mayor parte de los proyectos se formularon entre abril y octubre de 1985.
- 2.173 El mecanismo de los grupos de trabajo por países establecido por primera vez durante la etapa de formulación del Programa se mostró sumamente eficaz para aportar una respuesta oportuna y velar por que se recurriera a todos los conocimientos técnicos de la Organización. No obstante, los mecanismos establecidos durante la etapa de formulación no tuvieron un seguimiento análogo durante la etapa de ejecución. En la mayoría de los casos el tiempo de realización, la calidad de los insumos, la terminación y los resultados se calificaron de manera semejante a los demás proyectos de la FAO llevados a cabo en el país. No parece que se hayan tomado medidas especiales para acelerar la tramitación y ejecución de los proyectos propuestos. Las responsabilidades de la vigilancia de los resultados del programa y del seguimiento del proyecto se dividieron. Las dependencias operacionales existentes encargadas de la ejecución no se incorporaron al Comité de Dirección responsable de la gestión del programa. En el programa se podrían haber incluido, en la fase de ejecución, los mecanismos internos que aceleran la tramitación de los requisitos de los proyectos en programas especiales de este tipo como los de la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSRO).
- 2.174 Todos los proyectos del PRAA parecen haber respondido a necesidades prioritarias en los países seleccionados y los gobiernos participaron en el proceso de formulación. Aunque algunos proyectos del PRAA estaban vinculados con actividades en marcha en el país, el programa en conjunto no tuvo en cuenta sistemáticamente esta vinculación. El enfoque proyecto por proyecto no dio la posibilidad de proceder a una vigilancia eficaz de la repercusión del programa.
- 2.175 En la planificación de programas de acción especiales futuros se debería prestar particular atención a la elaboración de directrices y criterios precisos para que sea posible adoptar un enfoque de programación más ajustado. Se deben identificar tipos específicos de proyectos que guarden directamente relación con las metas del programa. En el futuro, la FAO podría desempeñar un papel eficaz en la prestación de asistencia a los países para que formulen sus programas de recuperación/rehabilitación mediante la determinación de criterios y esferas prioritarias de intervención concretos que se han derivado de la experiencia del Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa.

CAPITULO TRES

PROMOCION DE LAS INVERSIONES AGRICOLAS

- 3.1 Al apoyar a los países en desarrollo en la formulación de unos 750 proyectos de inversión, la FAO ha contribuido a generar inversiones en la agricultura por valor de más de 34 000 millones de dólares EE.UU., en 108 países, durante sus 25 años de existencia. De esa suma, unos 18 000 millones de dólares EE.UU. corresponden a inversiones en divisas procedentes de instituciones de financiación multilaterales y de otra índole, en gran parte en condiciones muy favorables. Más del 80 por ciento de esos recursos de capital se han asignado desde 1976, en que se reforzaron considerablemente los servicios de la FAO de apoyo a las inversiones. En el presente capítulo se describe la función de la Organización en el fomento y apoyo de la inversión y se examinan las vinculaciones existentes entre ésta y la asistencia técnica. Una sección final considera el futuro y plantea algunas cuestiones que guardan relación con la orientación y el ámbito de las actividades de la FAO de apoyo a las inversiones en años venideros.

A. INTRODUCCION

- 3.2 La inversión es un componente esencial del desarrollo agrícola. Aunque, excepto en los países más pobres, la fuente principal de la inversión deben ser los propios países en desarrollo, se requiere la asistencia exterior para mantener el ritmo de crecimiento de la producción agrícola. Por ello, la asistencia al fomento de las inversiones es una actividad prioritaria de la FAO. El foco de esa labor dentro de la Organización es el Centro de Inversiones, que recurre al apoyo técnico del resto de la Organización.
- 3.3 La inversión actual en la agricultura, incluidas la pesca y la silvicultura, preocupa grandemente a la mayoría de los países en desarrollo. Esto contrasta con la situación hace 25 ó 30 años, en que se pensaba más importante orientar la inversión hacia otros sectores de la economía, como la industria. Fue a finales del decenio de 1960 cuando se reconoció ampliamente la función decisiva de la agricultura para estimular el desarrollo económico. Esta función se vio subrayada aun en los primeros años del decenio de 1970, como consecuencia de la crisis alimentaria mundial, que trajo también una conciencia nueva de la necesidad de mitigar las duras condiciones de vida de gran número de personas pobres del campo. La recesión mundial del decenio de 1980 ha acentuado esa difícil situación de los países en desarrollo y centrado una atención renovada en la importancia de la agricultura en sus economías: la necesidad de inversiones es más acuciante que nunca.
- 3.4 En el último decenio, sin embargo, las asignaciones de capital de las instituciones multilaterales a la agricultura han mostrado un escaso incremento real. Después de hacer correcciones para tener en cuenta la inflación, y a precios de 1985, esas asignaciones han fluctuado entre un mínimo de 4 563 millones de dólares EE.UU. en 1979 y un máximo de 6 851 millones de dólares EE.UU. en 1983. En 1986 aumentaron de nuevo hasta 6 707 millones de dólares EE.UU., para disminuir hasta 5 293 millones de dólares EE.UU. en 1987, nivel inferior al de 1980 ó 1978.

- 3.5 Las asignaciones bilaterales han seguido una pauta similar, con 3 093 millones de dólares EE.UU., aproximadamente, estimados en 1987, suma igual, en términos reales, a la asignada en 1977. El estudio de la FAO "Agricultura: hacia el año 2000" ha puesto de relieve que deben orientarse inversiones muy considerables a la agricultura de los países en desarrollo para sostener el enorme incremento de la producción de alimentos y productos agrícolas necesario para atender a sus poblaciones en rápido crecimiento. Aun teniendo en cuenta la contribución de los recursos internos movilizados con ese fin, es evidente que los niveles actuales de inversión exterior quedan muy por debajo de las necesidades mínimas.
- 3.6 La ayuda multilateral, excepto en los países más pobres, sigue representando un porcentaje relativamente reducido del total de la financiación para el desarrollo del sector. No obstante, los efectos de los recursos multilaterales son mucho mayores que su participación en el total de inversiones. En primer lugar, los proyectos de instituciones financieras multilaterales atraen sumas considerables de cofinanciación de otras fuentes. Además, los proyectos financiados por instituciones multilaterales son a menudo de naturaleza innovadora y, una vez demostrada su viabilidad técnica y económica, pueden conducir a nuevas inversiones procedentes de fuentes nacionales y bilaterales. También estimulan la inversión nacional, ya que los préstamos en divisas cubren sólo una parte de los costos totales de los proyectos, aportando el resto el gobierno receptor y los beneficiarios finales. Los préstamos para proyectos apoyan normalmente la creación de sólidas instituciones locales, cuyos efectos en el desarrollo pueden extenderse mucho más allá del proyecto. También proporcionan un marco para el diálogo, en el que los países pueden solicitar asesoramiento sobre cuestiones normativas y reformas y sobre programación de inversiones.
- 3.7 La disponibilidad de recursos financieros no es el único factor que limita la inversión. Existe una necesidad continua de proyectos viables y bien preparados. La mayoría de los países en desarrollo, especialmente los más pobres, no están todavía en condiciones de formular totalmente por sí mismos proyectos de inversión, a causa de la debilidad de las instituciones capaces de identificar y preparar proyectos de inversión del nivel exigido por las instituciones de financiación. El Centro de Inversiones (CI) de la FAO tiene por objeto llenar ese vacío.

B. FUNCION DEL CENTRO DE INVERSIONES

- 3.8 La función principal del CI es ayudar a los países en desarrollo a formular proyectos de inversión que atraigan recursos de capital, principalmente de las instituciones de financiación multilaterales que conceden créditos a la agricultura. La labor básica del Centro, que es la identificación y preparación de proyectos, se realiza normalmente en dos etapas. La primera, reconocimiento o identificación, tiene por objeto identificar proyectos de inversión prometedores y evaluar su prioridad para el desarrollo y su lugar en el marco del desarrollo general del país; y establecer directrices y un calendario para la preparación de los proyectos. La segunda etapa consiste en orientar y prestar asistencia a los organismos gubernamentales en la preparación de los proyectos y tiene por finalidad elaborar un estudio de viabilidad para su presentación a

una institución de financiación; esta labor se ha convertido cada vez más en una empresa conjunta con los departamentos gubernamentales, organismos o bancos locales, y con el personal local de contrapartida.

- 3.9 En virtud de sus programas de cooperación con las instituciones de financiación, el Centro de Inversiones presta asistencia también en la evaluación de proyectos y en misiones de supervisión de éstos; el Centro realiza asimismo estudios más generales, como el asesoramiento a los gobiernos en forma de análisis de sectores o subsectores, que sirven de base para determinar las necesidades de inversión.
- 3.10 En los últimos 25 años, el Centro de Inversiones, que forma parte del Departamento de Desarrollo de la FAO, se ha convertido en una de las mayores Direcciones de la Organización, con una plantilla multidisciplinaria de más de 100 profesionales, capacitados en disciplinas muy diversas: economistas, analistas financieros, agrónomos, expertos en pesca, silvicultura y ganadería, e ingenieros, sociólogos y especialistas en crédito agrícola. Para hacer frente a su volumen de trabajo, y como sería antieconómico mantener un número suficiente de miembros de cada especialidad en su plantilla, el Centro se sirve ampliamente de consultores, utilizando entre 40 y 50 años-hombre de consultores todos los años. Siempre que es posible, se recurre a consultores de países en desarrollo, los cuales prestaron el 26 por ciento de los servicios de consultores en 1987 y el 35 por ciento en 1988. El CI procura también utilizar personal de otras Direcciones de la FAO, en la medida en que puede liberarse a ese personal de sus obligaciones.
- 3.11 El Centro de Inversiones está organizado en dos programas principales, cada uno de ellos dividido en tres Servicios: el Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial (alrededor del 60 por ciento del personal), que trabaja exclusivamente en proyectos que financian el Banco Mundial/AIF, y el Programa de Apoyo a la Inversión (40 por ciento), que trabaja con todas las demás instituciones multilaterales de financiación con las que la FAO tiene acuerdos de cooperación. Las principales instituciones de financiación que cooperan con el Programa de Apoyo a la Inversión (PAI) son el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC). El PAI trabaja también en proyectos que financian el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones subregionales de financiación y los principales fondos árabes. En conjunto, la FAO, por medio de su Centro de Inversiones, ha firmado acuerdos para cooperar en la esfera de las inversiones con 15 instituciones multilaterales de financiación.
- 3.12 Como promedio, el Centro de Inversiones trabaja en más de 100 proyectos anuales, realizando unas 200 misiones por cuenta propia y participando en casi otras 100 misiones dirigidas por instituciones de financiación cooperadoras. Los proyectos de inversión formulados por el CI abarcan una amplia gama de actividades, entre las que se encuentran el desarrollo agrícola y rural, el riego y el avenamiento, la silvicultura, la pesca, la ganadería, el crédito, la extensión y las actividades agroindustriales. (Los Gráficos 3.1 y 3.2 muestran la distribución de los proyectos que cuentan con asistencia de la FAO, por subsectores y por regiones.)

Gráfico 3.1

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS PROYECTOS CON ASISTENCIA DEL CENTRO DE INVERSIONES DE LA FAO APROBADOS PARA SU FINANCIACION (1964-1988)

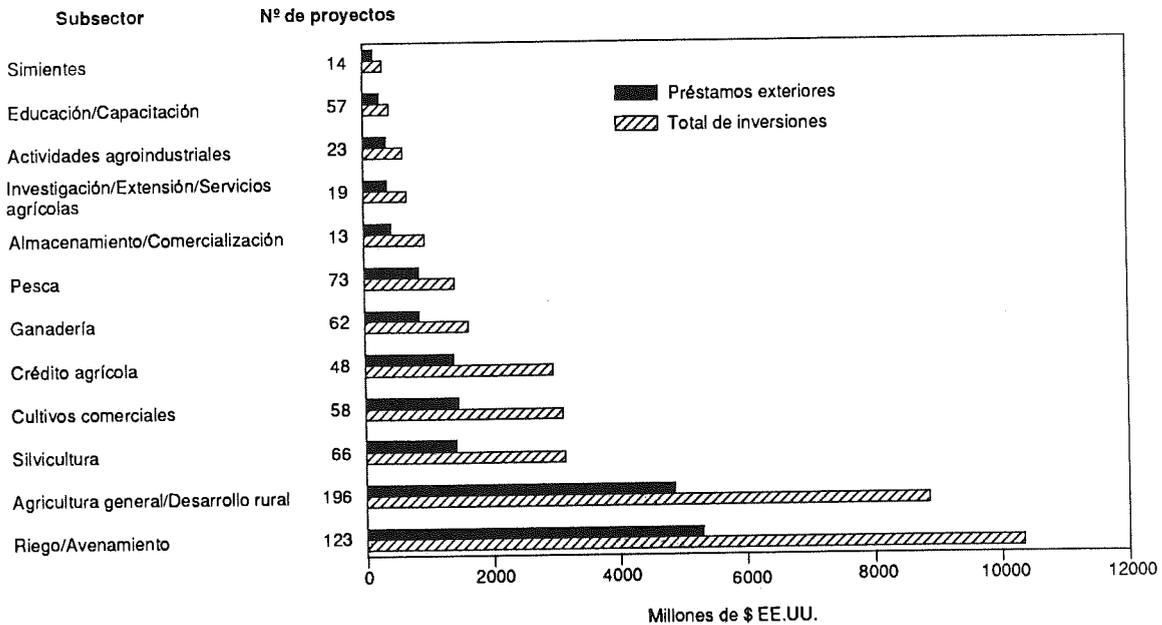
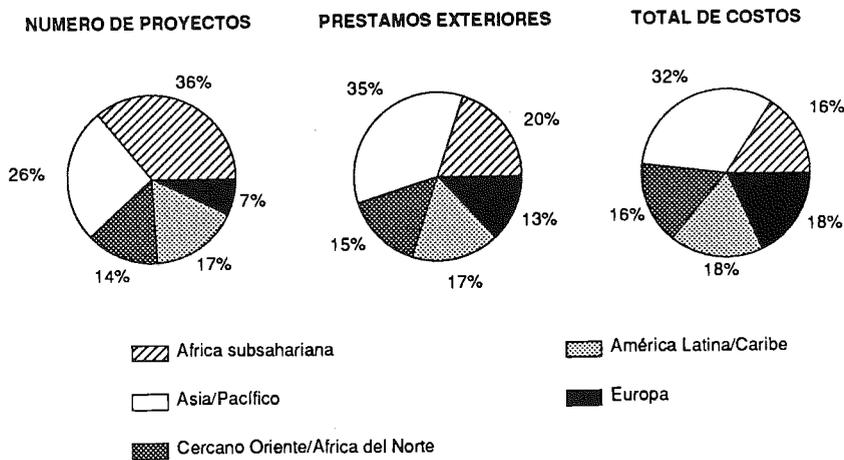


Gráfico 3.2

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PROYECTOS QUE CUENTAN CON ASISTENCIA DEL CENTRO DE INVERSIONES DE LA FAO APROBADOS PARA SU FINANCIACION (1964-1988)



3.13 En cada uno de los últimos cinco años se han identificado y preparado con ayuda de la FAO, para su financiación, unos 40 proyectos de inversión. El total de inversiones en esos proyectos ha ascendido a unos 2 000 millones de dólares EE.UU. anuales, de los que de la mitad a dos tercios corresponden a préstamos de instituciones de financiación, y el resto ha sido aportado por los países receptores. Un porcentaje importante y creciente de los préstamos para proyectos preparados por el CI (el 64 por ciento en 1988) se han concedido en condiciones de favor. (En el Gráfico 3.3 se muestran las asignaciones para proyectos cuya financiación en 1983-1986 se ha aprobado, y en el Gráfico 3.4 el porcentaje de préstamos en condiciones de favor. En el Cuadro 3.1 se enumeran los proyectos aprobados, por fuentes de financiación, desde el comienzo de las operaciones del CI hasta finales de 1988.)

Cuadro 3.1

PROYECTOS CON ASISTENCIA DEL CENTRO DE INVERSIONES
APROBADOS EN 1964-1988, POR FUENTE DE FINANCIACION

Institución de financiación principal	Nº de proyectos	Importe (millones de dólares EE.UU.)	Total de inversiones 1/ (millones de dólares EE.UU.)
Banco Mundial/AIF	466	12 078	27 701
FIDA	81	976	2 159
Banco/Fondo Africano de Desarrollo	80	892	1 555
Banco/Fondo Asiático de Desarrollo	37	1 019	1 664
Banco Interamericano de Desarrollo	18	222	368
Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización	16	32	55
Programa FAO/Banca	21 (33) ^{2/}	119 (240)	355 (607)
Corporación Andina de Fomento	8	91	208
Fondos árabes	9	53	115
CEE	4	74	91
Bilaterales	4	67	70
Otros ^{3/}	8	20	38
Cofinanciación de las instituciones mencionadas	-	1 927	-
TOTAL	752	17 572	34 377

^{1/} Incluye la contribución de los gobiernos receptores.

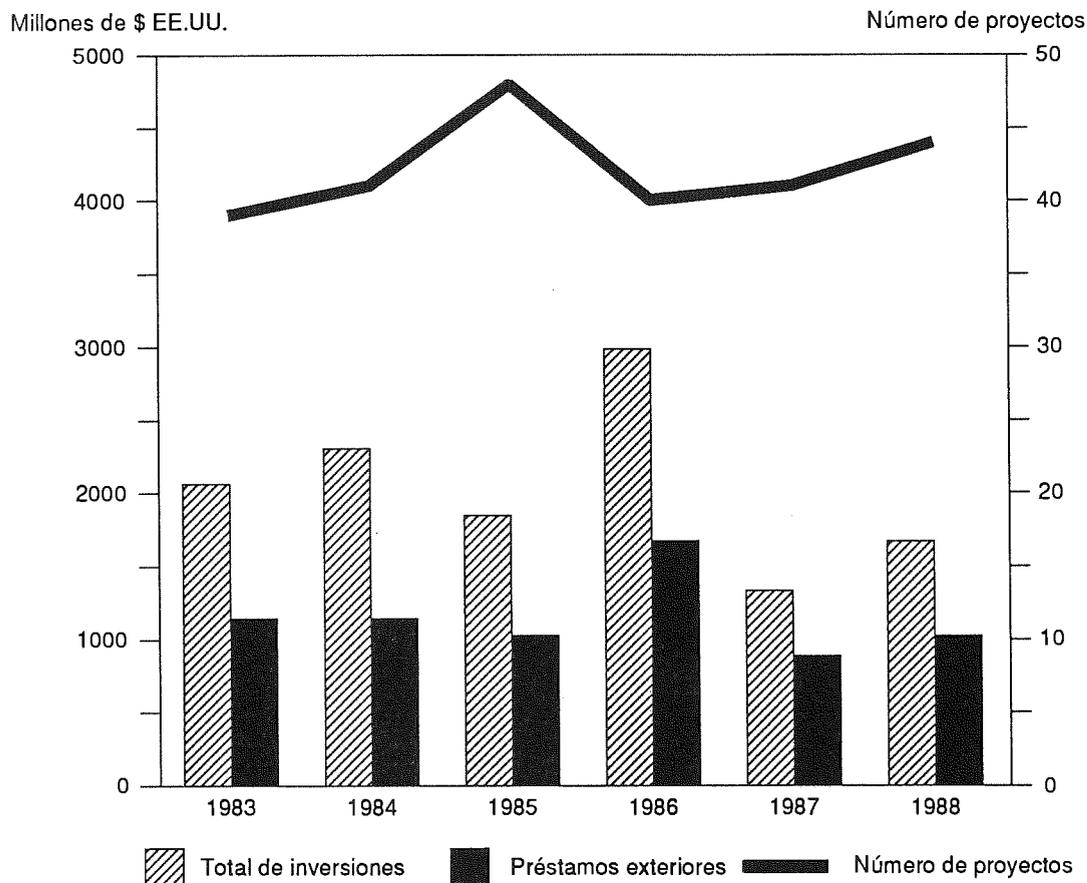
^{2/} Además, 7 proyectos preparados en virtud del Programa FAO/Banca fueron financiados por la CAF, 3 por fondos árabes (Abu Dhabi) y 2 por el BAfD, lo que hace un total para el PFB de 33 proyectos, un total de inversiones de 607 millones de dólares EE.UU., y préstamos por valor de 240 millones de dólares EE.UU., más la cofinanciación.

^{3/} Seis proyectos financiados totalmente por el Gobierno, 1 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y 1 por el PNUD/fuentes bilaterales

(Las sumas no cuadran como consecuencia del redondeo).

Gráfico 3.3

**ASIGNACIONES A PROYECTOS PREPARADOS CON ASISTENCIA
DEL CENTRO DE INVERSIONES DE LA FAO, 1983-1988**



3.14 Las misiones del Centro de Inversiones por cuenta de los Gobiernos Miembros se organizan normalmente sólo cuando la institución de financiación ha expresado su interés por un proyecto determinado. Esto tiene por objeto asegurarse de que hay probabilidades razonables de que el tiempo, el esfuerzo y los recursos que requiere la preparación de un estudio completo de viabilidad se verán recompensados por una inversión real.

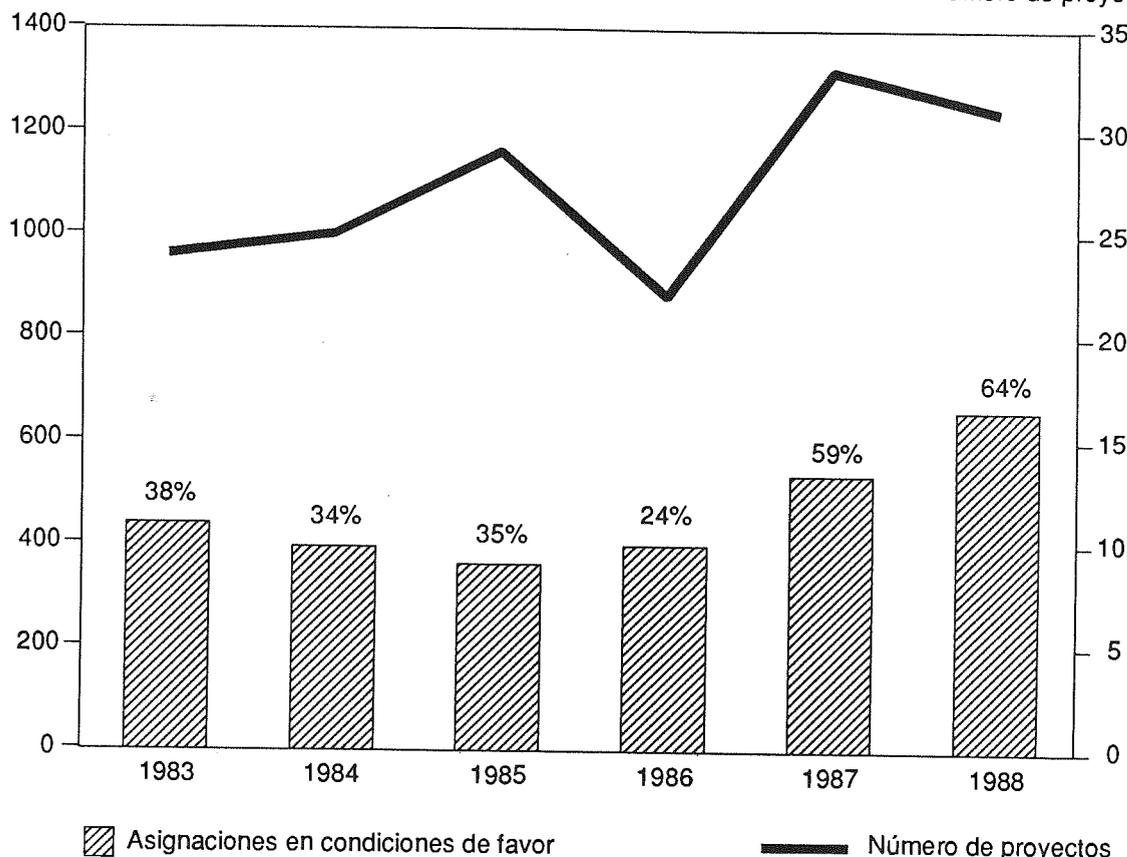
3.15 Tales servicios no entrañan costo alguno para el país receptor. Los costos se comparten por las instituciones de financiación cooperadoras y la FAO. El principio que inspira la distribución de costos es que, si la FAO quiere tener una voz independiente al asesorar a los países sobre proyectos y programas de inversión, debe estar dispuesta a correr con una parte de los costos.

Gráfico 3.4

ASIGNACIONES EN CONDICIONES DE FAVOR A PROYECTOS PREPARADOS
CON ASISTENCIA DEL CENTRO DE INVERSIONES DE LA FAO, 1983-1988

Millones de \$ EE.UU.

Número de proyectos



3.16 El Banco Mundial contribuye con el 75 por ciento de los costos del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. Aunque los acuerdos de cooperación con las instituciones del PAI tienen la misma orientación que los del Banco Mundial, se diferencian en que el personal del PAI se financia principalmente con cargo al Programa Ordinario de la FAO. El principio de la distribución de costos, sin embargo, se mantiene distribuyéndolos por proyectos. Se decidió que, en la identificación de proyectos, los costos se compartirían por igual entre la FAO y las instituciones de financiación de que se tratara; en la preparación de los proyectos, sin embargo, dado que éstos eran ahora parte del programa de crédito de la institución de financiación, la participación de la FAO en los costos sería sólo del 30 por ciento; en cuanto a la participación del Centro en la evaluación o supervisión de los proyectos, los costos serían sufragados totalmente por la institución de financiación. En la actualidad, la FAO está estudiando con las instituciones asociadas del PAI la posibilidad de un acuerdo uniforme más sencillo, en virtud del cual los costos de todas las actividades conjuntas del CI se compartirían en la proporción de 2:1, correspondiendo a la FAO la menor parte. Dos organismos de crédito han dado ya su consentimiento a este nuevo acuerdo.

- 3.17 El presupuesto anual del Centro de Inversiones (1988) asciende a casi 20 millones de dólares EE.UU. De esa suma, 8,2 millones de dólares EE.UU. son aportados por el Banco Mundial como contribución al CI, y unos 2,6 millones de dólares EE.UU. reembolsados por las instituciones de financiación del PAI en virtud de acuerdos de distribución de costos. Por consiguiente, la contribución anual neta de los fondos del Programa Ordinario de la FAO es de unos 9,6 millones de dólares EE.UU.
- 3.18 Aumentar la capacidad de los países para identificar y preparar por sí mismos proyectos de inversión es uno de los objetivos de la FAO. Esto se realiza principalmente por la Dirección de Análisis de Políticas (véase el párrafo 3.80 *infra*). El CI contribuye indirectamente a esta actividad mediante sus misiones sobre el terreno, que trabajan en estrecha cooperación con el personal nacional de contrapartida; ocasionalmente, este personal participa en la redacción y examen de informes en Roma. En 1984, el Centro intensificó sus esfuerzos en esta esfera, iniciando un programa de capacitación que establecía seis puestos de trabajo durante 11 meses, de nivel P-2, para capacitar funcionarios públicos en la formulación de proyectos de inversión. Como consecuencia de la crisis financiera de la Organización a finales de 1987, sin embargo, este programa se ha suspendido temporalmente.
- 3.19 Como parte integrante de la FAO, y mediante la información y los conocimientos especializados de las Direcciones técnicas de la FAO, el Centro de Inversiones ocupa una posición única para asesorar en la esfera de la inversión agrícola. Por sus contactos con los organismos de financiación, el Centro conoce sus políticas y criterios de financiación y sabe cómo preparar proyectos que esas instituciones puedan apoyar. Es esa combinación de imparcialidad, independencia y experiencia práctica la que permite al Centro trabajar eficazmente tanto con las instituciones financieras como con los gobiernos de los países en desarrollo. En este sentido, tiene un efecto auténticamente catalítico en la aceleración del proceso de inversión.

Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial (PC)

- 3.20 El PC es el programa más antiguo y más importante de los dos programas que abarca el Centro de Inversiones. En los primeros años del decenio de 1960, en que el Banco Mundial reconoció la importancia de la agricultura para los países en desarrollo y decidió ampliar sus préstamos a ese sector, acudió a la FAO en busca de ayuda. En 1964 se firmó un Memorando de Acuerdo entre las dos organizaciones, en el que se convenía la creación, como "parte integrante de la Secretaría de la FAO", de "un equipo de personal especializado de primera calidad". Los costos del programa de cooperación se desglosarían en un 75 por ciento para el Banco Mundial y un 25 por ciento para la FAO.
- 3.21 Durante el decenio siguiente, el PC creció con rapidez, coincidiendo con un aumento masivo de los préstamos del Banco Mundial a la agricultura. De un núcleo inicial de 12 profesionales en 1965, el personal del PC pasó a 70 en 1974. En el período 1976-1980, el PC alcanzó un alto nivel de resultados, en cuanto a volumen de proyectos realizados y volumen de inversiones generadas. Durante

casi todo ese quinquenio, los préstamos del Banco Mundial a la agricultura superaron con creces los 3 000 millones de dólares EE.UU. anuales, destinándose un tercio a proyectos preparados con ayuda del PC, muchos de ellos en los países más pobres con derecho a recibir recursos de la AIF en condiciones favorables.

- 3.22 En los primeros años, una gran parte de la labor del PC consistía en formular grandes proyectos de riego, avenamiento y lucha contra las inundaciones. A partir de 1974, en que el Banco Mundial tomó la iniciativa de orientar una parte importante de la ayuda multilateral hacia la mitigación de la pobreza rural, el PC participó activamente en la preparación de proyectos de desarrollo rural. En el decenio de 1980, el interés se extendió a los proyectos que tenían por objeto aumentar la eficiencia de los sistemas de riego existentes y reforzar servicios agrícolas como los de extensión e investigación.
- 3.23 Al mismo tiempo, los países e instituciones de financiación estaban reconociendo como importantes algunas esferas de inversión relativamente nuevas. Se pedía al Centro cada vez más que prestara su asistencia en la formulación de proyectos de desarrollo forestal, y especialmente de silvicultura social o comunitaria, lo que implica una inversión orientada a las necesidades de las comunidades rurales (por ejemplo, la producción de madera para combustible); pesca artesanal; actividades agroindustriales; y almacenamiento, juntamente con la necesidad de reducir las pérdidas de alimentos y de reforzar la seguridad alimentaria.
- 3.24 Además de realizar su labor de formulación de proyectos, el personal del PC prestó asistencia al Banco en la evaluación y supervisión de proyectos y participó en los exámenes por el Banco de países y sectores. El personal del PC ha elaborado estudios técnicos sobre aspectos fundamentales de la inversión agrícola y ha preparado directrices para el personal de planificación de los países en desarrollo y de otras instituciones de financiación. El PC ha prestado asistencia también a los países en la preparación de informes de terminación de proyectos, que evalúan el rendimiento y la experiencia de esos proyectos una vez reembolsados los préstamos.
- 3.25 Inevitablemente, las actividades de apoyo a la inversión de la FAO están estrechamente relacionadas con la disponibilidad de recursos multilaterales para el desarrollo agrícola. Los primeros años del decenio de 1980 se caracterizaron por una recesión económica mundial, y el ambiente de asistencia empeoró espectacularmente; todas las instituciones de financiación importantes redujeron sus préstamos en condiciones de favor. Se vio también que la capacidad de absorción de muchos países se había visto gravemente sobrecargada como consecuencia de la rápida expansión de los préstamos para proyectos agrícolas, a menudo mal diseñados, en el decenio de 1970, y en un medio ambiente macroeconómico cada vez más deformado. En consecuencia, las necesidades del Banco Mundial de servicios del PC disminuyeron. Esto se debió en parte al aumento del porcentaje de asignaciones del Banco para préstamos no destinados a proyectos específicos, como los préstamos para programas y ajustes estructurales; en parte al aumento de la capacidad de algunos países para preparar los proyectos por sí mismos, y en parte a una disminución de los recursos en condiciones de favor puestos a disposición de la AIF. Los préstamos del Banco Mundial a la

agricultura disminuyeron, y el número de proyectos financiados se redujo también. Como consecuencia, el Banco redujo su contribución al PC en un 4 por ciento en 1981, y en otro 10 por ciento en 1982. En la actualidad, hay 60 puestos establecidos de funcionarios profesionales; como ese número no permite mantener todos los conocimientos especializados necesarios, varios de esos puestos se mantienen vacantes, y los recursos correspondientes se utilizan para contratar consultores.

- 3.26 En los últimos años, el ajuste estructural a que se han comprometido muchos países ha afectado a las actividades de apoyo a la inversión emprendidas por el PC, y por el Centro de Inversiones en su totalidad. Actualmente se da importancia a las inversiones que aumenten rápidamente la capacidad de producción, la eficiencia y los ingresos de exportación. Los préstamos van asociados cada vez más a cambios de políticas que pretenden maximizar los efectos de las inversiones. Unos presupuestos públicos nacionales ajustados y las presiones de la deuda exterior han desalentado las inversiones en gran escala en grandes proyectos de infraestructura, así como en proyectos orientados primordialmente a objetivos de bienestar social. En lugar de ello, al menos a corto plazo, los proyectos suelen centrarse en la producción, el apoyo a la balanza de pagos para permitir la importación de insumos y la financiación de los gastos periódicos para mantener los servicios esenciales, especialmente de crédito, extensión e investigación. Sin embargo, el Centro de Inversiones presta especial atención a los efectos sociales de sus proyectos, y varios miembros de su personal han sido contratados especialmente con ese fin. De igual modo, la creciente conciencia de la fragilidad de los recursos naturales ha hecho también que se prestara más atención a métodos mejorados de gestión de la tierra capaces de conservar el suelo y el agua y, al mismo tiempo, proporcionar mayores ingresos a los agricultores. Se concede especial importancia a la inversión en silvicultura, prestando especial atención a los programas comunitarios forestales.
- 3.27 Una gran parte de la labor de apoyo a la inversión de la FAO se orienta ahora al Africa subsahariana, en donde el desarrollo del sector agrícola sigue siendo de importancia predominante. Se concede especial importancia a las inversiones en cultivos alimentarios y en cultivos para la exportación, y al fortalecimiento de las instituciones locales. A causa de la escasa capacidad de absorción de la mayoría de los países africanos, los proyectos suelen ser reducidos. Como consecuencia, aunque el número de proyectos formulados por el PC ha seguido siendo aproximadamente el mismo, el total de las asignaciones del Banco Mundial para apoyarlos ha disminuido.
- 3.28 En los últimos años, el PC ha aumentado su apoyo a la planificación de los gobiernos mediante el análisis sectorial y subsectorial. Generalmente, ello ha consistido en ayudar a los países a hacer una evaluación técnica y económica de las opciones de desarrollo que pueda proporcionar la base para un diálogo sobre políticas con el Banco Mundial, capaz de traducirse en su día en inversiones. Se ha producido un aumento similar en la labor sectorial para otras instituciones de financiación, realizada por el PAI.

3.29 A raíz de la importante reorganización del Banco Mundial en 1987, se hizo un examen de las necesidades de preparación de proyectos del Banco y de sus relaciones de cooperación con los organismos de las Naciones Unidas. Como resultado de ella, en mayo de 1989 el Banco Mundial confirmó de nuevo su compromiso a largo plazo con el Programa de Cooperación. Después del aumento, recientemente aprobado, de los recursos de capital del Banco, se proyecta una expansión considerable de los préstamos Banco Mundial/AIF en los próximos tres a cinco años. En la actualidad, el PC se encarga de preparar alrededor del 30 por ciento de los proyectos agrícolas del Banco; se prevé que este nivel se mantendrá aproximadamente en el futuro. En particular, se recurrirá al PC para que ayude a garantizar la calidad y sostenibilidad de los compromisos del Banco Mundial con el sector y para crear el mecanismo de tramitación de proyectos de inversión para su inclusión en el programa de préstamos del Banco.

Programa de Apoyo a la Inversión (PAI)

3.30 El PAI surgió a mediados del decenio de 1960, a raíz de acuerdos de cooperación en el sector de la inversión con los Bancos Interamericano, Africano y Asiático de Desarrollo. En 1972 se estableció el Programa FAO/Banca para prestar asistencia a los bancos nacionales de desarrollo. El personal y el presupuesto del PAI siguieron siendo reducidos hasta 1976, en que, como consecuencia de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, y en un ambiente de opinión internacional favorable a las inversiones agrícolas, se amplió el Centro de Inversiones. El principal aumento correspondió al PAI, cuyo personal profesional se triplicó, pasando de 12 en 1975 a 38 en 1978. El personal del PAI se compone actualmente de 42 funcionarios.

3.31 En 1977 se firmó un acuerdo de cooperación con el FIDA. En los años siguientes se firmaron acuerdos con un número creciente de instituciones de financiación que concedían préstamos para la agricultura, muchas relativamente nuevas, entre ellas los fondos árabes, instituciones subregionales de financiación y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. Las actividades con muchas de esas instituciones se han mantenido a un nivel muy bajo, con la excepción del FNUDC. El PAI ha realizado en los últimos años la mayor parte de su labor (80 por ciento) con cuatro instituciones de financiación: el FIDA, el Banco Africano de Desarrollo, el FNUDC y, en menor medida, el Banco Asiático de Desarrollo.

3.32 La creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) tuvo especial importancia para el PAI. A causa de la orientación exclusivamente agrícola del FIDA y de su objetivo especial de apoyar proyectos de desarrollo orientados a aumentar la producción de alimentos, mejorar los niveles de nutrición y aumentar los ingresos de los pequeños agricultores y de los pobres rurales, la FAO consideró de la mayor importancia prestar el máximo apoyo al Fondo en todas sus actividades. Durante la creación del FIDA, la FAO destacó personal e hizo una contribución importante a la formulación de las políticas de crédito de la nueva institución. Cuando el FIDA inició sus operaciones de préstamos en 1978, se le dio prioridad en la labor del PAI.

- 3.33 Una gran parte de los préstamos del FIDA, especialmente en sus comienzos, adoptaron la forma de cofinanciación de proyectos con otras instituciones de financiación. Muchos de esos proyectos se prepararon con asistencia del Centro de Inversiones. Sin embargo, el otro objetivo del FIDA era financiar proyectos iniciados por él mismo o en los que tomaba la iniciativa de financiación. Se pidió al CI que apoyara al FIDA en esas actividades y la principal contribución del PAI fue, y sigue siendo, la identificación y preparación de proyectos iniciados por el FIDA.
- 3.34 A finales de 1988 se había aprobado la financiación de 155 proyectos iniciados por el FIDA, por un total de asignaciones del FIDA de 1 625 millones de dólares EE.UU. Ochenta y tres, o sea, el 54 por ciento de esos proyectos y el 58 por ciento de los préstamos del FIDA, se formularon con asistencia de la FAO. En 1988, 23 de los 24 proyectos aprobados fueron iniciados por el FIDA; de ellos 12 (el 52 por ciento) se prepararon por el CI, comportando préstamos por valor de 146 millones de dólares EE.UU. (66 por ciento de los préstamos conexos). Dos de esos proyectos fueron financiados por el Programa Especial para África del FIDA.
- 3.35 El nivel de actividades conjuntas con los bancos regionales de desarrollo ha fluctuado considerablemente en los últimos veinte años. La colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue considerable hasta 1979 aproximadamente, fecha en la que se habían aprobado 14 proyectos de inversión con asistencia de la FAO, principalmente de pesca y silvicultura, para préstamos del BID por valor de 156 millones de dólares EE.UU. Desde entonces la cooperación se ha traducido sólo en tres proyectos financiados, por un valor de unos 35 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, después de la reciente aprobación de un aumento de capital del BID y de su reorganización en curso, hay perspectivas de reactivar el programa de cooperación con él, y se están realizando negociaciones con ese objetivo.
- 3.36 Aunque el acuerdo de cooperación con el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) se firmó en 1968, las actividades conjuntas no dieron frutos hasta 1976. Desde entonces se ha aprobado la financiación de 37 proyectos de inversión con asistencia de la FAO, apoyados por préstamos del Banco y del Fondo Asiático de Desarrollo, su departamento de préstamos en condiciones favorables, por un valor de 1 019 millones de dólares EE.UU. En los nueve años comprendidos entre 1978 y 1986, las asignaciones a proyectos formulados por la FAO representaron como promedio anual alrededor del 18 por ciento de los préstamos del BASD a la agricultura. Desde 1987, sólo se ha financiado un proyecto del CI y las misiones han disminuido. Entre las razones de esa disminución de la cooperación se encuentra la renuencia de muchos países asiáticos a solicitar créditos agrícolas, la falta de proyectos financiables en el sector y la aparición de una gran capacidad en materia de consultores dentro de la región. Los préstamos del BASD a la agricultura, en porcentaje del total de sus asignaciones, disminuyeron desde un promedio anual del 36 por ciento en 1984-1986 hasta menos del 22 por ciento, tanto en 1987 como en 1988.

- 3.37 El programa de cooperación con el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) ha permanecido firme desde 1968, en que se iniciaron los préstamos agrícolas del Banco con ayuda del Centro de Inversiones. La cooperación con el BAFD se hizo especialmente importante en 1974, cuando el Fondo Africano de Desarrollo, de nueva creación, comenzó sus operaciones de préstamos en condiciones de favor, principalmente con los países miembros más pobres del Banco. Hasta finales de 1988, ochenta proyectos de inversión preparados con asistencia de la FAO, por un total de inversiones de 1 555 millones de dólares EE.UU., han sido financiados por el Banco con préstamos por valor de 892 millones de dólares EE.UU., principalmente en condiciones de favor.
- 3.38 Hasta mediados del decenio de 1980, los proyectos de inversión con asistencia de la FAO representaban la mitad de todos los proyectos agrícolas del BAFD. En los dos últimos años, sin embargo, esa proporción ha disminuido, en gran parte porque la mayoría de los países del Africa subsahariana se han visto obligados a reestructurar sus economías, reduciendo sus empréstitos exteriores. Aunque los préstamos del BAFD a la agricultura disminuyeron desde una cifra máxima de 890 millones de dólares EE.UU. en 1987 hasta 408 millones de dólares en 1988, la cooperación ha continuado a un alto nivel, en gran parte en forma de misiones de identificación general. A raíz de la reorganización del Banco en 1987 y en vista del aumento de sus recursos de capital, cabe prever la continuación de una firme demanda de asistencia del CI en un futuro previsible.
- 3.39 La cooperación con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) no se inició hasta 1984, pero se ha ampliado rápidamente. El FNUDC apoya pequeños proyectos en los países más pobres. La mayoría de sus proyectos van acompañados de componentes de asistencia técnica financiados por el PNUD, cuya ejecución se confía con frecuencia a la FAO. La mayoría de los proyectos agrícolas del FNUDC se preparan ahora con asistencia del PAI y, hasta la fecha, se han financiado 16 de ellos, por un total de inversiones de unos 55 millones de dólares EE.UU., incluidas subvenciones del FNUDC por valor de 32 millones de dólares EE.UU. En 1987-1988 se aprobaron 11 de esos proyectos, todos menos uno en Africa.
- 3.40 Existen acuerdos de cooperación con la mayoría de las instituciones de financiación árabes importantes, como el Fondo Arabe de Desarrollo Económico y Social, el Banco Arabe para el Desarrollo Económico de Africa y el Banco Islámico de Desarrollo. Una gran parte de sus préstamos a la agricultura revisten la forma de proyectos de cofinanciación iniciados por otras instituciones de financiación, y la cooperación con el CI ha consistido en gran medida en el intercambio de información sobre proyectos. Se han financiado muy pocos proyectos preparados por el PAI; sin embargo, fondos procedentes de las instituciones árabes han apoyado muchos proyectos con asistencia de la FAO, cofinanciados con el Banco Mundial y con el BAFD. Las actividades conjuntas con los bancos subregionales de desarrollo, como la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco de Desarrollo del Africa Oriental, permanecen también a un bajo nivel, en parte a causa de la limitación de los fondos de que disponen esas instituciones para compartir los costos de la formulación de proyectos.

- 3.41 El fomento de las inversiones del sector privado en los países en desarrollo, principalmente en actividades agroindustriales, se ha realizado por medio del Programa FAO/Banca. Para 1987, la participación en el Programa había aumentado a unas 90 instituciones de financiación, de las cuales dos tercios eran bancos nacionales de países en desarrollo y el resto bancos comerciales internacionales; se han financiado 33 proyectos elaborados en virtud del Programa, por un total de inversiones de unos 600 millones de dólares EE.UU. Los costos de la administración del Programa corren totalmente a cargo de la FAO, y como consecuencia de la reciente crisis financiera de la Organización, hubo que suspender sus actividades. Puesto que tanto los países en desarrollo como los organismos de financiación multilaterales y bilaterales conceden cada vez mayor importancia al sector privado, se está tratando de reactivar y reforzar el Programa.
- 3.42 Las asignaciones de inversión en proyectos del PAI son menores que las de los proyectos del PC, porque el PAI opera generalmente en los países más pobres, en donde una menor capacidad de absorción impone un conjunto de inversiones menor: el volumen de los préstamos para proyectos de las instituciones de financiación que cooperan con el PAI es como promedio entre un tercio y la mitad del de los préstamos del Banco Mundial. Hasta finales de 1988, se han aprobado para su financiación 281 proyectos formulados con asistencia del PAI. El total de inversiones en esos proyectos asciende a 6 592 millones de dólares EE.UU., incluidos préstamos de organismos de financiación cooperadores por valor de 4 131 millones de dólares EE.UU. (El Cuadro 3.1 muestra la distribución de los proyectos formulados por el CI aprobados para su financiación por organismos de crédito.)

Reciente evolución de la formulación de proyectos

- 3.43 En los últimos años se han producido gradualmente cambios en la forma de realizar el Centro de Inversiones su trabajo. Mientras que la formulación de proyectos solía dividirse en dos fases claramente definidas, identificación y preparación, la distinción entre ambas se ha ido borrando cada vez más. Por ejemplo, y especialmente en la formulación de proyectos para su financiación por el Banco Africano de Desarrollo, ahora puede realizarse una breve visita de preidentificación a fin de preparar el terreno para la identificación propiamente dicha, seguida por una preparación del proyecto dividida en más de una fase. En los proyectos del Banco Mundial, la preparación tiende a hacerse más breve y más flexible, mezclándose con la evaluación. En muchos casos, equipos locales emprenden los estudios detallados necesarios antes de la preparación o la evaluación propiamente dichas, supervisados por el Centro de Inversiones.
- 3.44 Los países han hecho un uso creciente del Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO, que especifica el apoyo a la inversión como una de sus actividades prioritarias. Los fondos del PCT financian dos tipos principales de asistencia: la identificación de proyectos de inversión y la realización de los estudios esenciales necesarios para una formulación completa de proyectos. Al mismo tiempo, se han financiado también algunos estudios sectoriales y subsectoriales importantes. Los países han utilizado ampliamente este servicio, y la financiación del PCT ha contribuido a llevar a la etapa de financiación un gran número de proyectos de inversión.

- 3.45 La escasez de propuestas viables de inversión preocupa cada vez más a todas las instituciones de financiación. Las actividades de asistencia técnica pueden ser fuente importante de esas ideas. Las vinculaciones existentes y posibles entre la asistencia técnica y los proyectos de inversión se examinan en la sección siguiente.

C. VINCULACIONES ENTRE LA INVERSION Y LA ASISTENCIA TECNICA

La asistencia técnica como fuente de proyectos de inversión

- 3.46 Para formular un proyecto de inversión, se necesita una gran cantidad de datos y de información técnicos. Una gran parte de ese material de construcción básico es suministrada por las actividades de asistencia técnica, y ésta es la principal vinculación existente entre la asistencia técnica y la inversión. Los proyectos de inversión incluyen también a menudo componentes de asistencia técnica para garantizar la ejecución satisfactoria del proyecto. Así pues, la asistencia técnica puede estar vinculada a la inversión tanto en sus primeras etapas como en etapas posteriores.
- 3.47 Los resultados de la labor de asistencia técnica no son sólo fundamentales para la formulación de proyectos de inversión, sino que pueden ser origen también de ideas para la inversión y, por consiguiente, una fuente de proyectos de inversión.
- 3.48 Desde su iniciación, el Centro de Inversiones ha desempeñado una importante función en la tramitación de proyectos. En su búsqueda de oportunidades de inversión apropiadas, recurre al propio programa y a las actividades de campo de la FAO. Por ejemplo, los proyectos que se ocupan de la evaluación de recursos en la silvicultura y la pesca o de la introducción de técnicas agrícolas mejoradas o de variedades de cultivos a escala experimental pueden producir resultados e información esenciales para la formulación de propuestas de inversión viables. De igual modo, la asistencia técnica para reforzar las instituciones nacionales puede sentar los cimientos de una utilización eficiente de los recursos de inversión; incluso puede ser requisito previo para el examen por una institución de financiación de las propuestas de inversión.
- 3.49 La asistencia técnica prestada en asociación con el PNUD es una fuente importante para la identificación de proyectos de inversión. Desde 1979, en un esfuerzo por vincular más estrechamente las actividades de cooperación técnica con la inversión, y de establecer una reserva de proyectos de inversión, el Centro de Inversiones se ha dedicado al seguimiento sistemático de los proyectos PNUD/FAO con posibilidades de inversión. Esta labor, que se realiza por la Dirección en su totalidad, implica una estrecha colaboración con las Direcciones técnicas y operacionales de la FAO y con el personal de los proyectos de campo.
- 3.50 Las propuestas nuevas de proyectos PNUD/FAO se envían al Centro de Inversiones, antes de su aprobación, para su examen y, si en esta etapa se identifican posibilidades de inversión, se formulan propuestas para la recopilación de datos, la reunión de información

y el análisis necesarios. Al propio tiempo, se incluyen fondos en el presupuesto del proyecto para cubrir el costo de misiones del CI orientadas a identificar la oportunidad de inversión y orientar el proyecto hacia ella. Hasta 1981, ha habido una mancomunidad de fondos entre la FAO y el PNUD para cubrir los costos de esas misiones, pero ahora una parte del costo de la misión se financia con cargo a los distintos presupuestos de los proyectos.

- 3.51 Para los proyectos en curso, y para abarcar los proyectos cuyas posibilidades de inversión se revelan sólo en el curso de la ejecución del proyecto, se realiza una selección anual. El Centro invita a que Representantes de la FAO, Representantes Residentes del PNUD y otras Direcciones de la FAO presenten propuestas para su inclusión en su programa de trabajo. El Centro examina las propuestas y, después de debatirlas con la sede del PNUD, se elabora una lista refundida. Es probable que el personal del Centro de Inversiones realice una o más visitas a cada proyecto seleccionado, en una etapa apropiada. El objetivo es siempre orientar la labor del proyecto hacia la meta de la inversión.
- 3.52 Cuando se identifica un proyecto de inversión, el Centro envía el informe de la misión a las instituciones de financiación que podrían estar interesadas en apoyarlo. Si una institución de financiación expresa su interés y desea incluir el proyecto en su programa de préstamos, el Centro realiza la labor ulterior de preparación del proyecto necesaria, como parte de su programa de cooperación con la institución de financiación de que se trate. Los costos de la preparación de proyectos se comparten entre el Centro de Inversiones y la institución de financiación.
- 3.53 En el último decenio, el personal del Centro de Inversiones ha visitado unos 187 proyectos de cooperación técnica PNUD/FAO que se consideraban con posibilidades de inversión: 72 en Africa, 44 en Asia, 25 en los Estados árabes, 38 en América Latina y 8 en Europa. De ellos, el Centro ha identificado 80 proyectos de inversión, con unas necesidades estimadas en más de 1 300 millones de dólares EE.UU.
- 3.54 Como resultado de esta labor, y hasta marzo de 1989, se habían preparado y aprobado para su financiación 40 proyectos de inversión, la mitad de ellos en Africa. El total de inversiones en esos proyectos asciende a 732 millones de dólares EE.UU., incluidos préstamos de apoyo de instituciones de financiación externas, por valor de 436 millones de dólares EE.UU. Otros 30 proyectos de inversión, aproximadamente, se encuentran en diversas etapas de formulación.
- 3.55 El Centro ha ayudado a atraer recursos de capital externos para apoyar esos 40 proyectos, de diversas instituciones financieras, entre ellas el Banco/Fondo Africano de Desarrollo (10 proyectos), el FNUDC (7), el FIDA (6), el Banco Mundial/AIF (4), el Banco/Fondo Asiático de Desarrollo (4), cuatro de los principales fondos árabes (5) y siete organismos bilaterales de ayuda (8).
- 3.56 Cuatro de esos proyectos de inversión, y sus vinculaciones con la labor de asistencia técnica financiada por el PNUD y ejecutada por la FAO, se describen brevemente infra. Son ejemplos típicos de

proyectos de inversión elaborados por el Centro de Inversiones en el curso de sus operaciones normales. Sin embargo, difieren en que han sido originados directamente por las actividades de campo de la FAO.

- 3.57 El primero es un proyecto en Rwanda, en donde la FAO lleva muchos años prestando asistencia técnica. Seleccionado para su seguimiento por el Centro de Inversiones en 1985, el proyecto RWA/81/001 sobre fomento e intensificación de los cultivos alimentarios en Gikongoro fue visitado por una misión del CI en enero de 1986. Utilizando los datos y la experiencia adquiridos por los trabajos en el proyecto, la misión identificó un proyecto de inversión que beneficiaría a 42 000 familias o 250 000 personas. Los objetivos principales eran mejorar la situación nutricional en la zona de Gikongoro; aumentar los ingresos de los pequeños agricultores, incluidas las mujeres, mediante empresas situadas fuera de las explotaciones agrícolas y fomentando los cultivos comerciales; y detener la degradación del suelo. Los componentes del proyecto comprenden la agrosilvicultura y la lucha contra la erosión, la extensión, el suministro de insumos, la investigación aplicada, facilidades de crédito, la asistencia en materia de comercialización y el apoyo a las asociaciones de pequeños agricultores.
- 3.58 El informe de la misión se envió simultáneamente a tres instituciones de financiación: dos de ellas, el FIDA y el FNUDC, expresaron su interés, y el proyecto se preparó en virtud del programa de cooperación FAO/FIDA, en septiembre de 1987. Después de su evaluación y de la negociación del préstamo, se aprobó la financiación del proyecto en diciembre de 1988. El total de inversiones asciende a 31,2 millones de dólares EE.UU., a los que el FIDA contribuyó con 11,2 millones de dólares EE.UU. y el FNUDC con 3,7 millones de dólares EE.UU.; el PNUD aportó 3,2 millones de dólares EE.UU. para asistencia técnica conexa, y el resto corrió a cargo del Gobierno y de los beneficiarios del proyecto.
- 3.59 Los principales objetivos del proyecto TOG/77/004, de asistencia para la repoblación forestal en el Togo septentrional, eran enseñar a la población local, mediante demostraciones, las ventajas de la repoblación forestal en comparación con la agricultura, con vistas a una gestión racional y sistemática de las actividades forestales que se tradujera en la conservación del suelo, la planificación del uso de la tierra, y la protección y renovación de los bosques. Por sugerencia de un funcionario del Centro de Inversiones, el proyecto TOG/77/004 se incluyó en el programa de seguimiento del Centro para 1981, y en octubre de ese año una misión del Centro de Inversiones, que compartía los costos del proyecto, elaboró una propuesta de inversión para el desarrollo forestal. Por sugerencia de la misión, el proyecto PNUD/FAO realizó nuevas investigaciones, necesarias para la preparación de un estudio de viabilidad. El Centro de Inversiones envió su informe al Banco Africano de Desarrollo, que expresó su interés en el seguimiento, y en julio de 1983 una misión de inversiones del CI, en virtud del programa de cooperación FAO/BAfD, preparó el proyecto, estimando el total de inversiones en 16,6 millones de dólares EE.UU. Después de deliberaciones prolongadas entre el BAfD y el Gobierno, el Banco evaluó el proyecto en mayo de 1986, y aprobó su financiación en noviembre del mismo año. Las necesidades totales de inversión habían aumentado para entonces a 18,95 millones de dólares EE.UU.

- 3.60 Este proyecto de inversión para repoblación forestal se considera como la primera fase de un amplio programa de desarrollo forestal en Togo. Su finalidad es atender las necesidades locales de madera para combustible (leña, carbón vegetal), postes y estacas, y madera de construcción. El proyecto consiste en establecer, en un período de cinco años, 4 000 ha. de plantaciones industriales de eucaliptos y 2 000 ha. de teca, comprar maquinaria y equipo, y construir edificios, así como alguna infraestructura (pozos entubados, instalación eléctrica, carreteras forestales y cortafuegos). El proyecto está siendo financiado por el Fondo Africano de Desarrollo en condiciones muy favorables: el préstamo del FAFD, por valor de 16,33 millones de dólares EE.UU., cubre todas las necesidades de divisas y la mayor parte de los costos locales.
- 3.61 El documento del proyecto PAK/83/004, relativo al fomento del sector de la fruta en el Beluchistán, fue examinado por el Centro de Inversiones en octubre de 1983, seleccionado para su inclusión en su programa de seguimiento de inversiones y señalado a la atención del Banco Asiático de Desarrollo. Los objetivos del proyecto PAK/83/004 eran desarrollar una tecnología para la producción moderna de fruta; sus componentes principales eran la investigación, el desarrollo y la capacitación, y la introducción del riego por goteo, que requiere sólo el 60 por ciento del agua utilizada en los métodos de riego tradicionales, y por consiguiente resulta especialmente apropiado en el clima árido del Beluchistán. Los trabajos del proyecto habían suscitado mucho interés en los cultivadores de fruta y el Gobierno deseaba ampliar el sistema.
- 3.62 En octubre de 1984, el Centro de Inversiones participó en una misión de investigación del BASD, y en noviembre de 1985 preparó el proyecto en virtud del programa de cooperación FAO/BASD, utilizando ampliamente los trabajos y las conclusiones del proyecto PAK/83/004. En diciembre de 1986, el Banco aprobó el proyecto como parte de un proyecto más amplio de aprovechamiento de aguas subterráneas. El componente de riego por goteo tiene por objeto aumentar la producción de fruta tropical y caduca. Incluye el suministro e instalación de microrriego y equipo en unas 500 ha, un vivero central en Quetta, y el fomento de la inversión de los agricultores, estableciendo sistemas de demostración y proporcionando capacitación y asistencia técnica. El préstamo de 2,93 millones de dólares EE.UU. para apoyar este subproyecto de un valor de 3,6 millones de dólares EE.UU. es un préstamo en condiciones de favor del Fondo Asiático de Desarrollo.
- 3.63 Otro ejemplo interesante de cómo puede utilizarse tecnología avanzada desarrollada en virtud del programa de campo de la FAO, por medio de la labor de seguimiento de inversiones del Centro y movilizarla para el desarrollo agrícola en escala más amplia, es uno reciente del Brasil. El proyecto de la FAO, BRA/82/011, sobre conservación de suelos y aguas, ha estado ayudando al Gobierno a elaborar métodos modernos prácticos de conservación del suelo, basados en una gestión general mejorada del suelo. Los trabajos del proyecto se centraron en el aumento de la cubierta vegetal en lugar de confiar únicamente en costosas obras de ingeniería para la conservación del suelo. Ventajas importantes de este método son que, con una cubierta vegetal, se reducen el escurrimiento de las

aguas de lluvia y la erosión del suelo, se aumenta la infiltración del agua y se mantiene y mejora la estructura del suelo. Esto no sólo reduce el desplazamiento lateral del agua y, por consiguiente, las pérdidas de suelo, sino que aumenta la productividad de la tierra. Los agricultores pueden comprender fácilmente las ventajas de esas medidas, y están dispuestos a financiarlas en gran parte con sus propios recursos, en lugar de depender de importantes subvenciones gubernamentales.

- 3.64 Desde principios de 1984, un funcionario del CI, frecuentemente en el Brasil para ayudar a preparar proyectos para su financiación por el Banco Mundial, ha estado siguiendo los progresos de este proyecto con interés creciente; mientras que el director del proyecto convencía a las autoridades del Estado de Paraná de los beneficios y ventajas de la nueva tecnología desarrollada por este proyecto, el CI señaló a la atención del Banco Mundial las importantes posibilidades de inversión que ofrecía.
- 3.65 En octubre de 1987, el CI participó en la misión del Banco Mundial para confirmar esas posibilidades de inversión, y un mes más tarde se estableció un equipo local de preparación y se encomendó al Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial la supervisión de sus trabajos. Para marzo de 1988 se había terminado la preparación de un proyecto de unos costos de inversión totales de 138 millones de dólares EE.UU. El Banco evaluó el proyecto en junio de 1988, y en enero de 1989 aprobó un préstamo de apoyo de 63 millones de dólares EE.UU., aportando el resto el Estado de Paraná. La tecnología desarrollada por el proyecto BRA/82/011 se está utilizando ahora en la formulación de dos proyectos similares en gran escala de gestión de la tierra, para los Estados de Santa Catarina y São Paulo, y podría reproducirse en otras partes del mundo en desarrollo.
- 3.66 El Centro de Inversiones continúa sus esfuerzos por generar inversiones procedentes de las actividades de campo de la FAO. Muchos proyectos de campo de la FAO ayudan a generar inversiones de seguimiento financiadas totalmente con recursos internos o parcialmente por fuentes externas. Muchos otros proyectos contribuyen indirectamente a planes de inversión conexos, por ejemplo proporcionando una parte de la información y los datos esenciales en que se basan esos planes, o capacitando personal, reforzando las instituciones participantes, o de ambas formas. Es significativo, sin embargo, que en los diez años que lleva el Centro realizando esta labor, sólo 40, o sea, el 10 por ciento, de los proyectos de inversión preparados por la FAO cuya financiación se ha aprobado en ese período pueden pretender una vinculación directa con el programa de campo de la FAO.
- 3.67 Es poco probable que esta situación se invierta, a menos que los países receptores y los organismos donantes tengan una percepción más clara de la interdependencia entre la asistencia técnica y la inversión, y actúen en consecuencia. Los gobiernos de los países en desarrollo son la principal fuente de propuestas para la asistencia técnica del PNUD/FAO. No obstante, la FAO, mediante sus misiones de programación, asesora a los países en la selección de asistencia

técnica. Esas misiones podrían cobrar mayor conciencia de la importancia de la inversión como objetivo a largo plazo, y el Centro de Inversiones podría ayudar a fijar prioridades para este aspecto de su labor.

- 3.68 Los representantes de la FAO y los representantes residentes del PNUD pueden desempeñar también un papel importante para garantizar el equilibrio general de las actividades de asistencia técnica. Los representantes de la FAO, en particular, cuyas principales relaciones son con los Ministerios de Agricultura, tendrían que intensificar el diálogo con los Ministerios de Finanzas y con las instituciones nacionales de planificación. El asesoramiento normativo y sectorial prestado a los países por la FAO en su conjunto tendría que prestar atención adecuada a la asistencia técnica de preinversión, necesaria como base para posibles proyectos y programas de inversión.

La asistencia técnica como componente de los proyectos de inversión

- 3.69 Las instituciones multilaterales de financiación son fuente importante de fondos para préstamos destinados a la asistencia técnica en la agricultura y el desarrollo rural. Con gran diferencia, la fuente más importante es el Banco Mundial, que destina anualmente alrededor de 1 300 millones de dólares EE.UU. a la asistencia técnica, de los cuales unos 400 millones de dólares EE.UU. se dedican a la agricultura. (Esta cifra puede compararse con los 250 millones de dólares EE.UU., aproximadamente, asignados anualmente por el PNUD.) Los proyectos ejecutados por la FAO con financiación del Banco Mundial tuvieron unos gastos netos de casi 17 millones de dólares EE.UU. en 1988; entre los organismos especializados de las Naciones Unidas, la FAO ejecuta el mayor porcentaje de los componentes de asistencia técnica financiados por el Banco.
- 3.70 El Banco Mundial desempeña un importante papel en la definición de los componentes de asistencia técnica que normalmente se identifican como parte de los préstamos del Banco. Aunque el Banco no concierta acuerdos formales con la FAO cuando se firma un acuerdo de asistencia técnica entre la FAO y un gobierno, no puede desconocerse su influencia: no se toman decisiones importantes sobre un componente de asistencia técnica sin que el gobierno y el Banco se consulten.
- 3.71 Mientras que anteriormente el Banco Mundial insistía en que la FAO y otros organismos de las Naciones Unidas participasen en los procedimientos de licitación competitiva internacional para poder ser seleccionados por los gobiernos como organismos de ejecución, el Banco reconoce ahora la especial condición de los organismos de las Naciones Unidas en comparación con las empresas de consultores privadas, y puede alentar a los países que reciben préstamos a que recurran con más frecuencia a esos organismos para recibir asistencia técnica. Ha establecido una diferencia conceptual entre asistencia técnica "institucional" y "de servicios": hoy se acepta que un gobierno que recibe un préstamo puede pedir a la FAO que sea su única proveedora de servicios institucionales de asistencia técnica, sin necesidad de participar en un proceso de licitación competitiva.

3.72 En la actualidad, sólo un porcentaje muy pequeño (alrededor del 5 por ciento) de la asistencia técnica financiada multilateralmente por la banca se presta por organismos de las Naciones Unidas, y hay un campo considerable para que la FAO aumente su participación. La FAO puede desempeñar también una función útil en el diseño de los componentes de asistencia técnica de los préstamos, siempre que se requiera su cooperación en una etapa temprana del proceso de preparación de proyectos de inversión. Se han tomado ya algunas medidas (entre ellas, que el Centro de Inversiones advierta a la Dirección de Ejecución del Programa de Campo y al representante de la FAO de las necesidades de asistencia técnica de los proyectos en preparación), pero hacen falta más esfuerzos para que la FAO participe más activamente en esta esfera. Entre los posibles enfoques se encuentran los siguientes: una colaboración más estrecha entre la FAO y el Banco Mundial y los bancos regionales para identificar, en una etapa temprana, la asistencia técnica apropiada para el mandato y la capacidad técnica de la FAO; el fortalecimiento de la función de los representantes de la FAO en la determinación de las oportunidades de proyectos de asistencia técnica mediante contactos sistemáticos con misiones de bancos y haciendo a los países más conscientes de la especialización técnica y las ventajas comparativas de la FAO; el aumento de la flexibilidad en las normas de contratación financiera y de personal de la FAO, para permitir un suministro más oportuno de expertos y equipo; y el mejoramiento del respaldo y apoyo de la sede a los proyectos de asistencia técnica. Actualmente se estudian éstas y otras propuestas para mejorar y facilitar los procedimientos de la FAO.

Apoyo a la inversión por las dependencias técnicas de la FAO

3.73 Aunque el Centro de Inversiones es el foco de la labor de apoyo a la inversión de la Organización, muchas de las actividades realizadas por las Direcciones técnicas de la FAO guardan relación con la inversión, ya sea directamente en colaboración con el CI, o indirectamente mediante la facilitación de estadísticas valiosas y de otra información a las instituciones de financiación o mediante estudios técnicos y trabajos de asesoramiento en materia de políticas de interés para esas instituciones.

3.74 En su labor de formulación de proyectos, el personal del CI recurre a los conocimientos y la experiencia de otras dependencias de la FAO para realizar sus tareas, y el personal de otras dependencias ayuda a examinar los informes del CI. El personal de otras Direcciones de la FAO participa ocasionalmente en misiones del CI, pero pocos pueden ser liberados de sus obligaciones durante los 2 a 3 meses necesarios para realizar las misiones de campo del CI y redactar los informes.

3.75 El Departamento de Agricultura de la FAO es una fuente de información apreciada por las instituciones financieras, especialmente el Banco Mundial. Por ejemplo, el importante estudio de 1986 de la Dirección de Fomento de Tierras y Aguas sobre el potencial de carga demográfica de las tierras en el mundo en desarrollo ha sido utilizado por el Banco Mundial en estudios de políticas. El estudio sobre el potencial de los recursos hídricos

para el riego en Africa (1987) es también de utilidad para el Banco Mundial, juntamente con el Mapa Mundial de Suelos digitalizado de la FAO.

- 3.76 El Banco Mundial ha utilizado ampliamente la información forestal de la FAO, especialmente la estadística, al elaborar su programa de préstamos a la silvicultura, que ha aumentado grandemente en el pasado decenio. Las instituciones de financiación apoyan firmemente y participan en el plan de acción de silvicultura tropical, una importante iniciativa internacional coordinada por la FAO. A medida que ese plan cobra impulso, el CI desempeña un papel cada vez más activo en sus trabajos relacionados con la inversión. El Departamento de Montes está elaborando una metodología para vigilar y evaluar los proyectos forestales, que será de utilidad para las instituciones de financiación.
- 3.77 El FIDA acude frecuentemente de forma no oficial al Departamento de Pesca para obtener datos y asesoramiento sobre cuestiones técnicas específicas. De forma más general, el Departamento de Pesca es una fuente de información y experiencia acumulada que se utiliza en la planificación de la inversión, tanto de fuentes internas como internacionales.
- 3.78 Otros trabajos indirectamente relacionados con la inversión comprenden, aparte del intercambio de datos, estudios conjuntos realizados por la FAO y las divisiones de productos básicos del Banco Mundial. Ejemplos recientes son "World Demand Prospects for Jute" (Las perspectivas de la demanda mundial de yute) (1987) y "World Rubber Economy, Structure, Change and Prospects" (La economía mundial del caucho, estructura, cambios y perspectivas) (1988). La FAO ha contribuido al programa del Banco Mundial sobre las dimensiones sociales del ajuste. Una importante esfera de útil cooperación en el futuro es la de la seguridad alimentaria. Las deliberaciones con el Banco Mundial se iniciaron en 1988, sobre actividades relacionadas con la seguridad alimentaria en Africa que cada organización tiene la intención de emprender en los próximos años, y se ha convenido en elaborar acuerdos para la colaboración en ese campo. Importantes estudios de la FAO, a los que ha contribuido también el CI y que son de interés para las instituciones de financiación, comprenden: "La agricultura africana: los próximos 25 años" (1986) y "Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe" (1988).
- 3.79 Una nueva esfera interesante de trabajos iniciados por la FAO, que combina la asistencia técnica y la inversión, es el proyecto interregional para la lucha preventiva contra la langosta del desierto en el Africa septentrional y occidental, preparado en 1988. Este estudio ha sido el punto de partida para un proyecto de inversión que tiene por objeto abordar los problemas de la langosta del desierto y el saltamontes en los países del Sahel. El FIDA está movilizando apoyo financiero de diversos donantes. Se han realizado ya varias misiones para preparar el proyecto en el nivel nacional y regional, dirigidas por el Centro de Inversiones y con la participación de personal de la Dirección de Producción y Protección Vegetal; se proyectan otras para un futuro próximo.

- 3.80 Una importante actividad de la FAO en su totalidad, bajo la dirección del Departamento de Política Económica y Social, consiste en asesorar a los países en materia de análisis y planificación de políticas. De especial interés para la inversión son los muchos estudios sectoriales y subsectoriales que se centran en esferas específicas del desarrollo agrícola y rural. La labor de la FAO en esta esfera se comunica y examina ampliamente en el Capítulo ONCE del Examen del Programa Ordinario 1988-1989.
- 3.81 Como se dice en el párrafo 3.18, la FAO se ocupa de la capacitación de personal de países en desarrollo en las técnicas de la formulación de proyectos de inversión. Desde hace tiempo se ha reconocido que la limitada capacidad de la mayoría de los países en desarrollo para formular propuestas viables de proyectos de inversión y ejecutarlas impide la asignación eficiente de sus recursos para el desarrollo. Esto limita a menudo la expansión de la inversión en los sectores agrícola y rural tanto como la disponibilidad de financiación externa. Sin embargo, la formulación de proyectos con asistencia de fuentes externas sólo puede ser una solución parcial, ya que la experiencia adquirida por el personal nacional de contrapartida de esa asistencia es normalmente limitada y a menudo no puede transferirse directamente a otros tipos de proyectos o actividades de inversión. Este reconocimiento llevó a iniciar, a mediados del decenio de 1970, un programa mundial de capacitación en el servicio centrado en la identificación, preparación, vigilancia y evaluación de proyectos de desarrollo rural, realizado por el Servicio de Estudios y Capacitación sobre Políticas de Desarrollo de la FAO. Sólo en 1988, unos 1 130 funcionarios públicos de países en desarrollo recibieron capacitación en el servicio en materia de análisis de proyectos agrícolas y planificación del desarrollo rural.

D. CUESTIONES Y PERSPECTIVAS

- 3.82 La FAO ha cumplido ahora 25 años de trabajos de fomento de la inversión en interés de sus países miembros. Durante esos años se ha producido un crecimiento progresivo del tamaño del Centro de Inversiones, especialmente en el decenio de 1970, y una importante ampliación del número y la variedad de organismos de financiación con los que la FAO tiene acuerdos formales de cooperación.
- 3.83 Lo que se requiere del Centro de Inversiones ha cambiado con el paso de los años y ha exigido de él capacidad para adaptarse: a unas capacidades crecientes en el nivel de los países; al cambio de las modalidades de crédito (por ejemplo, la aparición de proyectos de desarrollo rural en el decenio de 1970, el ajuste estructural en el de 1980); al aumento de la atención prestada a la seguridad alimentaria, y la importancia de la investigación y de la extensión; y a la evolución de las técnicas analíticas (entre ellas, la incorporación de aspectos sociales en el análisis económico, la mayor conciencia de los aspectos ambientales, el creciente uso de programas de computadora en el análisis de proyectos). La Dirección ha adaptado la composición de su personal y sus formas de trabajar a esos cambios, así como a las alteraciones de los estilos de gestión de las instituciones de financiación cooperadoras.

- 3.84 La FAO seguirá estando alerta a los cambios que se produzcan en los métodos de financiar el desarrollo agrícola y en las necesidades de los países en desarrollo, no sólo adaptándose en la medida necesaria sino contribuyendo también a la aparición de nuevos medios de prestar asistencia, a fin de aprovechar las fuentes locales y externas de financiación para el desarrollo agrícola y de mejorar las técnicas de preparación de proyectos.
- 3.85 Un cambio importante que se está produciendo ahora en la financiación externa del desarrollo agrícola y agroindustrial es el aumento del interés entre las empresas industriales de países desarrollados (no sólo las transnacionales sino también las industrias de escala media) por participar en empresas mixtas de producción primaria y elaboración con empresas de países en desarrollo. Esta tendencia coincide con un aumento considerable del número de países que adoptan políticas que fomentan explícitamente una función más importante del sector privado en la agricultura y las actividades agroindustriales: el suministro de insumos, la comercialización, la producción primaria y la elaboración. Las instituciones financieras están respondiendo a ese desafío: la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial está ampliando sus operaciones, respaldada por recursos considerablemente aumentados, y los bancos regionales de desarrollo han establecido divisiones especiales para los créditos al sector privado. El Centro de Inversiones, con el apoyo de otras dependencias de la FAO, está dispuesto a ayudar a catalizar ese proceso, especialmente prestando asistencia a los países para mejorar su medio ambiente jurídico, fiscal, institucional y burocrático, en el que el sector privado pueda actuar en apoyo del crecimiento agrícola.
- 3.86 El Centro de Inversiones ve también oportunidades para mejorar las metodologías de preparación de proyectos. Actualmente trabaja con el FIDA para elaborar técnicas de encuestas sobre el terreno rentables orientadas a lograr una comprensión mucho más exacta de las causas subyacentes de la pobreza rural y de los medios de vencerla en las zonas sometidas a la intervención de proyectos del FIDA. Se espera que esas técnicas de encuesta, que actualmente se ensayan en China, el Pakistán, Bangladesh y el Brasil, contribuyan de forma importante a orientar más eficazmente los recursos del FIDA hacia las familias rurales más pobres.
- 3.87 El Centro ha vuelto a examinar unos 70 proyectos preparados con su asistencia en el decenio de 1970, para los que se dispone ahora de material de postevaluación. La finalidad de ese examen ha sido identificar los problemas encontrados por los proyectos, a fin de determinar la medida en que (aprovechando esa visión retrospectiva) pueden atribuirse a la etapa de diseño, y estudiar medios de mejorar las técnicas de diseño de proyectos a fin de reducir la frecuencia de esos problemas.
- 3.88 Ese examen retrospectivo indica que, en todos los tipos de proyectos, los problemas más graves son de naturaleza institucional. Algunos de esos problemas quedan fuera del control del planificador del proyecto. Una mala gestión y dotación de personal, por ejemplo, constituía la fuente más importante de problemas institucionales, pero la conexión entre los niveles de

gestión y el diseño del proyecto es a menudo sutil. En algunos casos, sin embargo, se han elaborado proyectos de tal forma que su ejecución exigía requisitos poco realistas de continuidad del personal y especialización de la gestión, que se sabía escaseaban. Otros problemas institucionales directamente atribuibles a deficiencias en el diseño del proyecto comprenden: dificultades de suministros, vigilancia y evaluación deficientes, una organización equivocada y una asistencia técnica ineficaz.

- 3.89 Los problemas conceptuales constituyen otro amplio conjunto de factores causantes de un mal rendimiento. Un calendario innecesariamente apretado es, con gran diferencia, el problema conceptual más serio y puede relacionarse directamente con un mal diseño del proyecto. La mayoría de los problemas de incumplimiento de plazos se deben a un constante exceso de optimismo en la preparación y evaluación del proyecto en cuanto al tiempo necesario para iniciarlo. Con frecuencia se prevé un alto nivel de desembolso en el primer año de un proyecto, mientras que en la práctica, en la mayoría de los proyectos con una primera fase, por lo general se gasta muy poco en ese período.
- 3.90 Una segunda clase de problema conceptual es el número elevado o desequilibrado de componentes. Cuando se incluye en un proyecto una gran diversidad de componentes, el éxito del proyecto en su conjunto no pelagra, pero algunos de esos componentes no se ejecutan o se ejecutan deficientemente. Esto puede deberse a que fueron tratados de forma periférica en el momento de la preparación y no se diseñaron detalladamente, o a que se consideraron por la gestión y los supervisores del proyecto como de prioridad relativamente baja y por ello sólo se les prestó una atención secundaria durante la ejecución.
- 3.91 Alrededor de una cuarta parte de los proyectos examinados pueden considerarse en retrospectiva como mayores de lo necesario en el momento del diseño o la evaluación. Aunque algunos de los proyectos eran demasiado grandes en relación con la capacidad de la institución de ejecución, generalmente son los proyectos basados en una tecnología insuficientemente ensayada en un escenario real los que han sido clasificados como excesivamente grandes. En el caso de muchos proyectos, puede afirmarse, aprovechando esa visión retrospectiva, que una operación de nivel experimental, orientada tanto a perfeccionar los acuerdos institucionales como los conjuntos de tecnología, y a comprobar las reacciones de los agricultores a las innovaciones previstas, hubiera sido más apropiada que un proyecto en escala real. De hecho, se consideró que la mayoría de los proyectos en pequeña escala de la muestra habían tenido éxito y proporcionado una base satisfactoria para ulteriores proyectos de más envergadura.
- 3.92 Uno de los resultados más inquietantes del examen es que los problemas técnicos relacionados con deficiencias en las encuestas y técnicas y con unas previsiones de rendimientos agropecuarios excesivamente optimistas constituyen la tercera categoría más grave de problemas encontrados por los proyectos de inversión agrícola. Los proyectos de ganadería, pesca y desarrollo rural en las zonas de secano registraban la frecuencia más alta de deficiencias de

producción, mientras que, por el contrario, el producto de los proyectos de riego correspondía en general a los objetivos, o los superaba incluso. Fuera de las zonas de regadío, las proyecciones de rendimientos y, en menor medida, las tasas de adopción, parecen haberse caracterizado por un optimismo ubicuo. La dificultad de proyectar los rendimientos es claramente mayor cuando las tecnologías en que se basa un proyecto no se han ensayado a escala significativa en el medio ambiente del proyecto, pero hace falta también vigilar los resultados y examinar continuamente sus repercusiones y su importancia.

3.93 Los problemas financieros constituían otra forma de dificultad de ejecución encontrada con frecuencia. La más difundida era la subestimación de los costos. Muchos de los excesos de costos se debieron a las presiones inflacionarias que siguieron al aumento del precio del petróleo en 1973 y no podían haberse previsto razonablemente pero, en algunos casos, procedían de una subestimación de cantidades en el momento de la preparación y evaluación y parecían estar estrechamente relacionadas con el bajo nivel de los estudios técnicos. La escasez de fondos de contrapartida ha sido una causa frecuente de demoras en la ejecución de los proyectos, que puede atribuirse a dificultades macroeconómicas, pero en algunos casos podría indicar una falta de compromiso.

3.94 Como resultado de ese examen y de otros trabajos de evaluación ulterior realizados por la Dirección, el Centro de Inversiones ha llegado a la conclusión de que debe:

- estudiar medios de dar mayor flexibilidad al diseño de los proyectos para que puedan adaptarse mejor en su ejecución a los perfeccionamientos de la información, la apreciación de oportunidades nuevas, los cambiantes modelos de la demanda y los acontecimientos imprevisibles;
- reforzar las técnicas analíticas, centrándolas especialmente en:
 - . una evaluación más detallada de las capacidades institucionales y de la disponibilidad de especialidades técnicas;
 - . el análisis de tareas orientadas a determinar las exigencias institucionales y de tiempo de cada actividad importante del proyecto;
 - . medios de aumentar la fiabilidad de las previsiones de producción, dando mayor peso a la evaluación de la variabilidad del rendimiento y a sus causas, así como a las evaluaciones de los factores que afectan a la adopción de prácticas recomendadas por los agricultores;
 - . una evaluación detallada de los efectos ambientales de los proyectos;

- organizar el ensayo, con carácter experimental, de recomendaciones técnicas prometedoras pero no ensayadas localmente, antes de incorporarlas al diseño de proyectos en gran escala;
- aumentar el grado de compromiso de los gobiernos y los beneficiarios con los proyectos, ajustando las técnicas de preparación para garantizar su participación más intensa en las primeras etapas de la elaboración de los proyectos.

3.95 Las acciones de seguimiento en relación con esas distintas medidas se están examinando con las instituciones financieras que cooperan con el Centro y -cuando procede- los mandatos de las misiones del CI reflejan la necesidad de atender a esas preocupaciones.

3.96 Las instituciones de financiación se preocupan justificadamente del volumen de recursos transferidos a los países en desarrollo y de la calidad y los efectos de los proyectos de desarrollo. En el pasado, ha resultado difícil a veces armonizar esos dos objetivos gemelos. En el presente examen se hace un llamamiento a los organismos de crédito para que dediquen más atención a encontrar la forma de asignar más recursos financieros y de personal a las etapas de diseño en la formulación de proyectos, especialmente porque el costo de la preparación de los proyectos es todavía muy pequeño en relación con las inversiones de capital resultantes. Esto permitiría introducir técnicas de preparación perfeccionadas y, de esa forma, ayudaría a garantizar que los proyectos alcanzaran con más frecuencia sus objetivos de desarrollo.

CAPITULO CUATRO

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS ACTIVIDADES DE CAMPO

A. INTRODUCCION

- 4.1 Durante más de 40 años de operaciones, los programas de campo de la FAO han demostrado ser un instrumento flexible y eficiente para promover el desarrollo. El contenido y la distribución actuales de las actividades - unos 2 500 proyectos en curso en más de 140 países - es el resultado de una evolución de la experiencia y la práctica, y el reflejo de las necesidades sentidas de cooperación técnica tal como las expresan los propios países receptores y las confirman la Conferencia, el Consejo de la FAO y los muchos órganos y comités técnicos intergubernamentales de la FAO que supervisan y ayudan a formular la labor de la Organización.
- 4.2 La FAO ha tenido programas de campo muy importantes durante muy largo tiempo. Ya en los comienzos del decenio de 1960, la FAO suministraba anualmente asistencia técnica por valor de unos 40 a 100 millones de dólares (a precios corrientes) en virtud de unos 170 a 210 proyectos. En 1965, la asistencia técnica de la FAO absorbió alrededor del 40 por ciento de todos los pagos realizados con cargo al Fondo Especial de las Naciones Unidas y al Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT) (que se fundieron en el PNUD). En 1970, los proyectos de campo operacionales de la FAO pasaban de 1 200, con unos gastos anuales de 240 millones de dólares en términos corrientes. De hecho, el volumen real total de los programas de campo de la Organización alcanzó más o menos una cúspide hace casi 10 años. En 1980 se suministraba anualmente asistencia técnica por valor de unos 370 millones de dólares mediante unos 2 200 proyectos operacionales.
- 4.3 Aunque estas cifras hablan literalmente de decenas de millares de expertos de campo trabajando durante cuatro décadas por todo el mundo, de más de 18 000 proyectos de campo terminados en apoyo del desarrollo agrícola, pesquero y forestal, una de las facetas más interesantes de este esfuerzo total es la forma en que los programas de campo han mantenido su adecuación y se han adaptado para responder a las necesidades cambiantes de los países receptores.

Respuesta a las necesidades cambiantes

- 4.4 En las primeras fases de las actividades de cooperación técnica de la FAO, los propósitos, el contenido y las modalidades de entrega utilizadas eran lógicamente menos complejos que hoy. En los años cincuenta, gran parte de la asistencia de campo de la FAO comprendía los servicios de expertos y asesores residentes de alto nivel, destinados a ministerios y organismos gubernamentales. Sin embargo, a fines de ese decenio se reconoció que era preciso un enfoque de base más amplia para ayudar a los países a resolver sus problemas de desarrollo agrícola. Se acentuó así la tendencia a presentar la asistencia de la FAO en forma de proyectos. En 1965, por ejemplo, había alrededor de 300 proyectos en curso en 71 países, cuyos presupuestos combinados sumaban unos 135 millones de dólares. A precios actuales, esto significaba un presupuesto medio por proyecto de alrededor de 1,6 millones de dólares: casi el doble del presupuesto medio de los actuales proyectos de campo.

- 4.5 Predominaban las intervenciones a plazo relativamente largo; la duración usual de un proyecto era de tres a cuatro años y la mayoría de ellos, o incluso todos, se ampliaban normalmente en una segunda y a una tercera fase (mientras que la duración típica de un proyecto es hoy claramente inferior a dos años). Había directores de proyecto y expertos residentes de la FAO por largo plazo en los principales campos técnicos de actividad, e incluso un personal administrativo residente (cosa que hoy es muy rara), procedente en su gran mayoría de los países desarrollados. Además, una parte considerable del trabajo realizado, tal vez hasta el 10 o el 15 por ciento, requería que el personal del proyecto desempeñara funciones "directas" (ejecutivas) en instituciones oficiales y ministerios, a causa de la falta de personal nacional calificado.
- 4.6 Una gran proporción de esta primera actividad de campo estaba encaminada a la evaluación de recursos: la prospección, el inventario y la evaluación de los recursos de tierra y agua para la producción potencial agrícola, ganadera, forestal y pesquera. Gran parte de esta labor se realizó en el marco de grandes proyectos de desarrollo de comarcas, valles y cuencas fluviales importantes. Tales actividades a menudo sentaban las bases, proporcionando información esencial, para los planes de desarrollo e inversión mucho más amplios que siguieron. Hubo también numerosos proyectos relativos al establecimiento y fortalecimiento de instituciones agrícolas, incluidas las de investigación agrícola. A mediados del decenio de 1970, sin embargo, los objetivos de la mayoría de los proyectos habían evolucionado hacia esfuerzos para ayudar a los países a desarrollar, utilizar y conservar recursos conocidos; y al hacerlo así, un número creciente de intervenciones adoptaron un carácter marcadamente multidisciplinario. Es significativo a este respecto que en ese período hubo un crecimiento particularmente rápido de las actividades de la FAO en apoyo de las inversiones, tal como se ha descrito en el capítulo anterior.
- 4.7 A principios y a mediados del decenio de 1970 hubo también un notable desarrollo económico, con el correspondiente desarrollo institucional y técnico, en numerosos países en desarrollo de Asia, América Latina, Cercano Oriente y otras regiones. Esto significó que la asistencia a proyectos por largo plazo podía satisfacer tan sólo una parte de las necesidades de cooperación técnica en el campo de la agricultura de estos países. Se sentía cada vez más la necesidad de aportaciones de la FAO por corto plazo y de tipo muy especializado, como complemento de programas de desarrollo en curso de los que los gobiernos se estaban ocupando ya. Al mismo tiempo, no obstante, proyectos de plazo relativamente largo seguían siendo fundamentales para fines como creación de instituciones y desarrollo rural en muchos países africanos y otros países del grupo de los menos adelantados. Por último, se reconoció que era esencial una cooperación más flexible y adaptable para hacer frente a necesidades urgentes, imprevistas y no programables en las esferas de competencia de la FAO, algunas veces como consecuencia de situaciones de emergencia.
- 4.8 De esta manera, el segundo quinquenio de los años setenta fue un período de considerable ajuste y cambio en las actividades de campo en la Organización. Se consolidó la tendencia a sustituir los expertos residentes durante largo tiempo por aportaciones profesionales de más corta duración y consultores especializados, y

la cuantía y la duración de los proyectos tendió a disminuir. Los proyectos de Fondos Fiduciarios, que habían sido parte integrante de los programas de campo desde los primeros días, crecieron rápidamente, dotando a unos programas mutuamente convenidos entre donantes y receptores con la experiencia y los conocimientos técnicos de la Organización, en muchos casos en forma de programas especiales. Se estableció en 1976 el PCT para dar flexibilidad a los programas de campo mediante intervenciones en pequeña escala, muy específicas y rápidas.

- 4.9 Al principio del presente decenio, tal como se describe en el Capítulo UNO, habían quedado establecidas en lo fundamental las orientaciones generales de las actuales actividades de campo. En 1980 habían unos 2 200 proyectos en curso (frente a 2 500 en la actualidad), el número de expertos y consultores utilizados por corto plazo empezó a ser mayor que el número de expertos por largo plazo, y la cuantía media de los proyectos (en valor corriente) había descendido a poco más de 820 000 dólares (frente a 850 000 dólares en la actualidad).

Hacia la autosuficiencia para el desarrollo

- 4.10 Además de esta importante evolución, hubo otra tendencia que influyó sobre las actividades de campo de la Organización en esa época: se trata de una clara transición desde el concepto de asistencia técnica hacia el de cooperación técnica. Esta nueva forma de pensar, que encontró eco en la FAO y en otros foros de las Naciones Unidas, y en particular en los países en desarrollo receptores, requería que en todas las actividades de campo de la Organización se hiciese más hincapié sobre el factor de recursos humanos para promover la "autosuficiencia para el desarrollo". De esta manera las actividades de capacitación en los proyectos de campo empezaron a recibir mucha más atención, lo mismo que otros varios procesos conexos, reforzados por iniciativas importantes en la segunda mitad del decenio de 1970.
- 4.11 A mediados de los años setenta, la participación de personal nacional en los proyectos de la FAO recibió nuevo impulso mediante la importante resolución sobre "nuevas dimensiones" de 1975 (Resolución 3405, XX, de la Asamblea General) y otras varias resoluciones conexas en organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la FAO, que pedían la mayor contribución posible de la capacidad nacional en el marco de la cooperación técnica de las Naciones Unidas, incluida la capacidad humana en forma de profesionales nacionales calificados. Las "nuevas dimensiones" traducen el tema subyacente de que el alcance y la finalidad de la cooperación técnica tal como la realiza la FAO deben orientarse hacia el fortalecimiento del papel de los propios países en desarrollo en la adopción de medidas para promover su desarrollo.
- 4.12 El mejoramiento de la autosuficiencia para el desarrollo estuvo también en el centro de otras importantes iniciativas tomadas en los años setenta y que repercutieron notablemente sobre las actividades de campo de la FAO. Mientras que en varias resoluciones la Asamblea General de las Naciones Unidas había invitado a los organismos especializados a aportar un constante apoyo a la cooperación entre países en desarrollo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), celebrada en Buenos Aires en 1978, adoptó un Plan de Acción para promover y ejecutar la CTPD (suscrito ulteriormente por la Asamblea General). En otras resoluciones conexas de las Naciones Unidas desde entonces, y en las resoluciones de esa Conferencia, se subrayó la importancia de la cooperación entre países en desarrollo.

4.13 En otro nivel distinto, la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), patrocinada por la FAO y celebrada en Roma en 1979, se orientó en parte hacia la necesidad de mejorar la capacidad práctica y teórica para el desarrollo entre los grupos más pobres y desfavorecidos en las zonas rurales del mundo en desarrollo. Las repercusiones de la CMRADR, que empezaron a hacerse sentir a mediados de los años ochenta, fueron importantes para todos los programas de campo de la FAO y determinaron una reorientación hacia temas de desarrollo rural centrándose en las necesidades de los productores primarios (pequeños agricultores y pescadores artesanales, grupos comunitarios de silvicultores, mujeres dedicadas a tareas de desarrollo) y estimulando la "participación popular", entre otras formas trabajando con las ONG. Lo mismo que otros cambios de perspectiva en el contenido y la orientación de las actividades de campo, estas modificaciones corrieron parejas con ajustes en la índole y el alcance de las actividades del Programa Ordinario.

4.14 Las secciones siguientes del presente capítulo se proponen arrojar luz sobre una serie de aspectos clave de los actuales programas de campo en relación con lo anterior, haciendo notar algunas de las dificultades con que se ha tropezado y procurando prever la evolución futura en los diversos procesos mencionados. Los progresos recientes en el sector de la capacitación se mencionan inmediatamente a continuación, seguidos de una descripción del uso de personal nacional en los proyectos, y de los pasos dados hacia la ejecución por los gobiernos. Se considera pues el apoyo del programa de campo a los enfoques de CTPD, y hay una sección final en la que se ponen de manifiesto varios aspectos de la mayor interacción con las ONG locales y el apoyo más decidido de los proyectos a la función de la mujer en el desarrollo agrícola.

B. UN FUERTE COMPONENTE DE CAPACITACION

4.15 Como se ha señalado en el Capítulo UNO (Sección C), las actividades de capacitación 1/ en los proyectos de campo FAO/PNUD alcanzaron el nivel elevado del 13 por ciento (por valor) de todos los insumos aportados en 1988, mientras que en los proyectos de Fondos Fiduciarios la proporción fue del 8 por ciento. La capacitación es también una actividad importante en los proyectos del PCT (23 por ciento de las actividades de los proyectos del PCT por valor en 1988).

1/ La capacitación en el marco de las actividades del Programa Ordinario se describe en el Examen del Programa Ordinario 1988-89, Capítulo CUATRO.

- 4.16 Aunque estos porcentajes se refieren a actividades de capacitación claramente identificables como becas, viajes de estudio y capacitación en grupos, hay también un importante elemento de capacitación no formal en todos los proyectos de campo en la medida que se imparten conocimientos teóricos y prácticos al personal de contraparte que trabaja junto a los expertos y consultores de la FAO. Teniendo en cuenta que, según los cálculos, más de 15 000 personas trabajaban en concepto de contraparte en los proyectos de campo de la FAO en 1988, este tipo de capacitación, aunque sea difícil de cuantificar, debe ser muy importante (en el Capítulo DOS, no obstante, se alude a algunas dificultades actuales a este respecto).

Becas y viajes de estudio

- 4.17 Las becas individuales concedidas en el marco de los proyectos son un medio importante para aumentar la capacidad técnica del personal nacional. Estas becas se han ampliado notablemente, dando a los becarios la oportunidad de estudiar temas agrícolas, forestales y pesqueros en centros especializados de investigación, universidades u otras instituciones idóneas en el extranjero. Esta clase de capacitación formal es la más intensiva y de más alto nivel que se ofrece a través de los programas de campo, cifrándose en más de 1 050 becas otorgadas en 1988 solamente (frente a un promedio de alrededor de 900 en 1983-87). Las actividades de los becarios se han apartado cada vez más de los cursos para obtención de un grado universitario (por ejemplo en universidades europeas y norteamericanas) para orientarse hacia una capacitación efectiva en materias de interés directo para los problemas del desarrollo de los que se ocupan los proyectos. En 1988, cerca de 500 (el 47 por ciento) de los cursos para becarios de proyectos se realizaron en una institución hospedante de otro país en desarrollo, porcentaje que nunca se había alcanzado hasta ahora.
- 4.18 En otro nivel, en 1988 los proyectos de campo dieron lugar a más de 1 500 viajes de estudio, principalmente de personal de contraparte y de instituciones hospedantes, que pudo así viajar al extranjero por cortos períodos para ampliar sus conocimientos asistiendo a reuniones técnicas, seminarios, conferencias, etc., u observando directamente trabajos modelo de desarrollo que presentaban interés para las situaciones de sus propios países. El número de participantes en viajes de estudio financiados por proyectos de campo ha aumentado de unos 700 anuales a principios del decenio hasta más de 2 000 en 1988.

Actividades de capacitación en el marco de los proyectos

- 4.19 Además de lo dicho, muchos proyectos de campo emprenden actividades concretas de capacitación concebidas como parte integrante de sus programas de trabajo en el país, orientadas a reforzar el elemento de recursos humanos necesario para alcanzar los objetivos del proyecto y para asegurar la sostenibilidad una vez terminados los insumos internacionales del proyecto. Esta actividad, llamada a veces "capacitación en grupos" o cursos de capacitación "formal", ha sido supervisada regularmente desde 1978 por el Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Capacitación (IDWGT). La información completa más reciente de que se dispone, referida a 1987, refleja una evolución de esta capacitación - en cuanto a las personas participantes y al tipo de actividad - que anticipa las tendencias futuras.

- 4.20 En 1987 hubo cerca de 400 proyectos financiados por el PNUD y con Fondos Fiduciarios que emprendieron cursos especiales de capacitación como parte de sus programas de trabajo durante ese año. Se organizaron en total unos 1 150 cursos separados, con una participación sin precedentes de 73 000 cursillistas (el 11 por ciento más que en 1986). Las mujeres que asistieron a los cursos fueron unas 14 500 (el 20 por ciento del total de participantes, frente a menos del 10 por ciento en 1983). La capacitación de grupos suele estar vinculada a la cooperación técnica de la FAO para la creación de instituciones, en la cual la mayor parte de los trabajos de proyectos corresponde a actividades de capacitación. Al mismo tiempo, y para aumentar la eficacia de otros tipos de asistencia para proyectos, se incluyen a menudo, como complemento necesario, componentes de capacitación.
- 4.21 Las actividades de capacitación de los proyectos de campo se concentraron fuertemente en Africa y Asia, correspondiendo a cada una de estas regiones aproximadamente el 30 por ciento del esfuerzo total de capacitación. Los temas agrícolas ocuparon alrededor del 46 por ciento del total de cursos organizados, seguidos por temas de desarrollo rural (26 por ciento), silvicultura (13 por ciento) y pesca (7 por ciento). Entre estas categorías, merece notarse especialmente el aumento en este decenio de la capacitación para el desarrollo rural (cuyo porcentaje era sólo del 5 por ciento en 1979). Esta actividad, que abarca principalmente los aspectos socioeconómicos del desarrollo agrícola y rural, refleja claramente la influencia de la CMRADR anteriormente mencionada.
- 4.22 En cuanto a los tipos de capacitación impartida, alrededor de la mitad de los 73 000 beneficiarios participaron en cursos formales de capacitación, normalmente de diez días a dos semanas de duración, a cargo de instructores internacionales y nacionales. Otras 13 000 personas participaron en talleres o seminarios en el marco de los proyectos, que suelen durar cuatro o cinco días y tienen un carácter menos estructurado. Por último, unos 24 000 hombres y mujeres participaron en jornadas "en el campo" o "en la granja" y en demostraciones especiales centradas en temas como el uso de la tracción animal, el uso de los insumos agrícolas, las técnicas de plantación de árboles, los métodos de protección de la pesca, etc. Esta capacitación, a menudo organizada en torno a granjas modelo o fincas de demostración, se orienta principalmente a poner de manifiesto las técnicas de los productores primarios (tema que la Conferencia CMRADR recalcó en 1979) y es significativo que más de la tercera parte de los participantes en estas actividades en 1988 fueron mujeres agricultoras africanas.
- 4.23 Como siempre ha ocurrido, una amplia proporción de los que recibieron capacitación en los cursos eran técnicos de nivel medio (investigadores, extensionistas, funcionarios de crédito, etc.), cuyo número fue de 12 000 en 1988. Un aspecto clave de una parte de su preparación es la importancia de darles formación para capacitar a otros (por ejemplo, la capacitación de instructores). De esta manera, las actividades de capacitación del programa de campo pueden lograr un efecto multiplicador en cuanto a las personas alcanzadas. De hecho, muchas actividades como "jornadas en la granja" y un número creciente del trabajo en los cursos corren actualmente a cargo del personal nacional que había recibido anteriormente instrucción en virtud de las actividades de capacitación de los proyectos de campo.

- 4.24 Una tendencia reciente que merece notarse es el creciente número de cursos que los proyectos ofrecen para la capacitación a nivel profesional. Estos cursos se brindan, entre otros, a funcionarios públicos y administradores, a los responsables de las políticas y a otro personal con facultades de decisión: unos 11 000 en total en 1988. Esta tendencia traduce la importancia creciente que los proyectos de campo atribuyen a la planificación y al análisis de políticas, tal como se observó en el Capítulo UNO, Sección C (varios cursos de capacitación en esta esfera se describen en el Examen del Programa Ordinario 1988-89, Capítulo ONCE, Sección IV, C).
- 4.25 En vista de lo dicho, pueden formularse varios comentarios respecto a las tendencias futuras. Primeramente las actividades de capacitación de los proyectos de la FAO se extienden ahora a más participantes que nunca. Esto se ha conseguido en parte recurriendo a expertos nacionales, algunos de los cuales se capacitaron a su vez para tales tareas gracias a los proyectos de campo. Está también el hecho de que los métodos modernos de instrucción y comunicación, por ejemplo el uso de técnicas de vídeo, han permitido llegar a un auditorio más amplio. En segundo lugar, los grupos de personas que reciben capacitación se han ampliado hacia los productores primarios en un extremo de la escala, pero comprenden también un número nunca alcanzado de funcionarios "profesionales", administradores y funcionarios ejecutivos. Las mujeres reciben ahora capacitación en número muy considerable, aunque queda todavía bastante margen para ampliar su participación habida cuenta del papel predominante que desempeñan, por ejemplo, en los cultivos alimentarios en Africa. La capacitación de mujeres para que instruyan a otras mujeres es un sector con un potencial considerable a este respecto. Por último, como revela el incremento de las actividades de capacitación en materia de "desarrollo rural" y los correspondientes aumentos en la participación de productores primarios y mujeres, los aspectos socioeconómicos del desarrollo son ahora una característica importante de la capacitación en el marco de los proyectos de campo, en consonancia con los principios de la CMRADR.
- 4.26 Conviene recalcar en vista de estos resultados y en atención a las tendencias futuras, que tales actividades de capacitación no suelen ser sino una parte de un paquete integrado de insumos que los proyectos de campo movilizan para lograr los resultados que se proponen. Las deficiencias en la realización que se han mencionado en el Capítulo DOS repercuten sobre los beneficios de la capacitación, que puede ser en parte improductiva si otros componentes del proyecto no cumplen su propia función. Dicho esto, el ámbito y el volumen de la capacitación que actualmente se ofrece en las actividades de campo resulta impresionante por su amplitud y corresponde a las necesidades percibidas. Todo induce a creer que las lecciones de la experiencia en la realización de esta actividad, en cada una de las numerosas especialidades de la FAO, continuarán contribuyendo eficazmente a formar la base de recursos humanos para el desarrollo de la agricultura y la alimentación en los países receptores.

C. PERSONAL NACIONAL Y GESTION DE LOS PROYECTOS

- 4.27 Mientras que las amplias actividades de capacitación de la Organización alcanzan a decenas de millares de hombres y mujeres en el mundo en desarrollo, un número más limitado de nacionales de los países en desarrollo con la debida preparación están asumiendo responsabilidades directas en los proyectos de asistencia técnica ejecutados por la FAO, proceso éste que puede vincularse directamente a los principios de las "nuevas dimensiones" anteriormente aludidos.

Directores nacionales de proyectos (DNP)

- 4.28 Aunque siempre se ha entendido que la orientación general y la responsabilidad de los proyectos de campo incumbe a los gobiernos beneficiarios, el ejercicio de esta función de supervisión general ha variado considerablemente según la capacidad del gobierno y la correspondiente disponibilidad de funcionarios nacionales para desempeñar un papel activo. Mientras que en los primeros años la responsabilidad de la FAO en las tareas de movilizar, organizar y secundar los insumos internacionales de los proyectos abarcaba con frecuencia la mayoría, cuando no la totalidad, de las actividades del proyecto - desde la planificación y el diseño hasta la completa ejecución -, muchos países tienen ahora un caudal de experiencia institucional y profesional que les permite asociarse estrechamente y participar en todas las etapas del ciclo del proyecto.
- 4.29 Ya en los primeros años sesenta era una práctica muy común que los proyectos de campo ejecutados por la FAO tuviesen coadministradores y codirectores nacionales, generalmente funcionarios designados por el gobierno o la institución hospedante, que participaban en las decisiones de gestión del proyecto, trabajaban junto con el administrador internacional del proyecto designado por la FAO y se preparaban así a asumir la plena responsabilidad de la gestión a la terminación del proyecto. A medida que se consolidaba esta experiencia hubo en un creciente número de casos una transferencia gradual de las responsabilidades de gestión del personal internacional al personal nacional del proyecto, lo que condujo a la designación de directores nacionales de proyectos (DNP) a quienes asesoraban los asesores técnicos principales (ATP) designados por la FAO.
- 4.30 Las circunstancias en que se han designado los DNP han sido diversas a lo largo de los años; en muchos casos se trataba de una simple ampliación lógica de las responsabilidades de gestión del proyecto decidida por los gobiernos en consulta con la FAO caso por caso (y sobre la base del desarrollo de la capacidad nacional). En otros casos, los gobiernos formularon políticas que requerían la designación de directores nacionales siempre que fuese posible, limitando algunas veces el número de expertos internacionales residentes que trabajaban en los proyectos en el país.
- 4.31 Este proceso condujo a un rápido aumento en el número de DNP encargados de la gestión general directa de los proyectos de campo ejecutados por la FAO. Mientras que a principios del presente decenio sólo unos 100 DNP estaban en funciones, la cifra se había

elevado a 130 a mediados del decenio y a 170 en cualquier momento del bienio 1986-87. En el presente bienio, los DNP supervisaban más de 300 proyectos de campo (en general importantes), con lo que esta modalidad pasaba a ser una característica común de la cooperación de la FAO en todos los principales campos especializados.

- 4.32 El uso de los DNP en los proyectos es más intenso en los países asiáticos y latinoamericanos, que han desarrollado una capacidad profesional considerable en las esferas de competencia de la FAO. No obstante, la práctica está también haciéndose común en muchos países del Cercano Oriente y en un número cada vez mayor de países africanos, en los que se dispone de personal calificado en los ministerios y en las instituciones hospedantes.
- 4.33 Conviene señalar que, en la mayoría de los casos, los directores nacionales de proyectos de la FAO, no son pagados con cargo al presupuesto del proyecto, sino que están ligados por una relación contractual con la institución o el organismo hospedante oficial del país que suministra servicios generales de contraparte al proyecto. En aproximadamente dos terceras partes de los proyectos de que se trata, el DNP cuenta con la asistencia directa, como se ha indicado, de un asesor técnico principal (ATP) internacional que con frecuencia ayuda a coordinar los insumos internacionales aportados por la FAO al proyecto, incluidas las adquisiciones internacionales.
- 4.34 Si bien la mayoría de los DNP son asignados a tiempo completo a las actividades del proyecto, algunos son destinados todavía a tiempo parcial, dejando al ATP y a otro personal internacional la gestión cotidiana de las operaciones. Aunque de hecho se ha seguido un enfoque pragmático al adaptar esta práctica a las circunstancias y posibilidades de cada caso, a la larga los DNP han tendido a participar más directamente en todas las actividades de los proyectos, incluidas las operaciones cotidianas. Hay actualmente unos 65 proyectos en curso dirigidos por DNP, en los que los insumos de la FAO consisten principalmente en visitas de especialistas consultores y otras formas de apoyo periódico.
- 4.35 Cuando los DNP y los ATP trabajan juntamente, es esencial establecer las respectivas atribuciones en la planificación del proyecto de una manera clara y complementaria, teniendo en cuenta el alcance y la índole de los vínculos que el DNP debe mantener con la institución hospedante y el gobierno. Aunque en la gran mayoría de los casos esto no ha causado problemas, e incluso ha ejercido una influencia positiva sobre la labor del proyecto, ha habido algunos casos en que estas relaciones estaban definidas demasiado vagamente, lo que ha dado lugar a malentendidos que han obstaculizado las actividades del proyecto. Estos casos han llamado la atención de la FAO, los gobiernos y las entidades financiadoras poniendo de manifiesto la necesidad de analizar y especificar claramente en el diseño del proyecto el papel que se supone ha de desempeñar el director nacional del proyecto, que puede ir desde la plena responsabilidad en todo momento hasta exámenes periódicos y supervisión, dejando muchas decisiones operacionales al personal internacional. Este aspecto particular, en relación con el marco institucional de los proyectos, está cubierto ahora en las evaluaciones previas reglamentarias que los representantes de la FAO hacen de las propuestas de proyectos.

- 4.36 En relación con lo anterior, han surgido inevitables tropiezos a causa del desconocimiento por parte de los directores nacionales de proyectos de las reglas y procedimientos de la FAO, prescripciones sobre informes y prácticas convenidas entre la FAO y sus financiadores (en este caso, principalmente el PNUD) respecto a la ejecución de los proyectos. En gran medida, el asesoramiento de los ATP y demás personal internacional del proyecto puede ser útil en estos casos. Sin embargo, también se ha considerado oportuno impartir a determinados DNP una formación especial y explicarles los procedimientos de los proyectos antes de que asuman sus funciones o durante el ejercicio de éstas en la dirección del proyecto. Con esta finalidad, la FAO ha iniciado en el último bienio una serie de reuniones especiales en la Sede para la información y la capacitación de los DNP, cubriéndose los gastos correspondientes con cargo a los presupuestos de cada proyecto (con la conformidad del correspondiente organismo financiador, principalmente el PNUD).
- 4.37 En el bienio en curso, las principales divisiones operativas organizaron en la Sede de la FAO unos diez seminarios especiales de información y capacitación, con duraciones de una a dos semanas. Participaron más de 120 DNP, a los que se dio instrucción sobre los aspectos pertinentes de la Organización y sobre las reglas, principios y procedimientos que rigen las operaciones de los proyectos de la FAO. Estas reuniones sirvieron también para dar a los DNP la oportunidad de cambiar impresiones con los funcionarios técnicos, operacionales y administrativos que se ocupan de los proyectos. En este mismo sentido, se han organizado seminarios y talleres especiales en los países en los que hay un gran número de DNP, y muchos DNP participan ahora en talleres regionales o subregionales en los que se consideran las operaciones de los proyectos.

Profesionales nacionales de proyectos (PNP)

- 4.38 Paralelamente a la mayor utilización de directores nacionales de proyectos ha habido un marcado aumento, sobre todo en tiempos recientes, en la contratación de nacionales de los países para trabajar como expertos y consultores nacionales en el marco de los proyectos de campo de la FAO. A diferencia de los DNP, este personal nacional suele ser pagado plenamente con cargo a los fondos del proyecto, casi siempre en virtud de contratos de servicios (CS) de corto plazo.
- 4.39 Al generalizarse esta práctica y a medida que se ha adquirido experiencia, el número de PNP en los proyectos de campo de la FAO ha aumentado rápidamente. Mientras que sólo unos 30 de tales profesionales estaban empleados en proyectos al principio del presente decenio, su número creció rápidamente a 130 en 1984-85 y bastante más de 500 en cualquier momento del bienio en curso. En un principio la contratación de tales profesionales para el trabajo en los proyectos se concentraba fundamentalmente en Asia y América Latina, pero el uso de los PNP es ahora relativamente frecuente en todas las regiones y en virtud de todos los programas principales de la Organización. Para facilitar este proceso, además de la contratación en la Sede, los representantes de la FAO en determinados países han sido autorizados para contratar PNP para las actividades de campo mediante nombramientos de corto plazo.

- 4.40 Como lo revela su número creciente, el uso de los PNP en las actividades operacionales de la FAO se ha considerado beneficioso desde una serie de puntos de vista. Ante todo figuran la experiencia y los conocimientos técnicos y de otro tipo que pueden aportar para que las actividades del proyecto convengan mejor a su propio país. En segundo lugar, ellos mismos - al trabajar junto a un personal internacional - pueden adquirir una experiencia adicional que será aplicable a otras zonas una vez terminada la aportación internacional. Varios PNP que han trabajado en proyectos de la FAO han pasado a ser directores nacionales de proyectos, mientras que otros han aplicado después sus conocimientos a otras tareas de cooperación técnica, por ejemplo financiadas mediante fuentes bilaterales o enteramente nacionales. Por último, está el hecho de que - para determinadas tareas profesionales en el marco de los proyectos para las que se dispone ya de recursos humanos en el plano nacional - el uso de los PNP puede ser flexible y mucho menos costoso que hacer venir a expertos internacionalmente contratados.
- 4.41 Apenas puede dudarse de que, en los sectores en que ello se juzgue oportuno, el reclutamiento local de PNP para las labores de los proyectos pasará a ser una característica corriente en la mayoría de los programas de campo. Este hecho, junto al uso cada vez más frecuente de DNP, revela que se han dado ya grandes pasos en las actividades operacionales de la FAO hacia la consecución del importante objetivo de las "nuevas dimensiones" que se refiere a la plena utilización de la capacidad de los países en la asistencia internacional suministrada por la FAO.

Hacia la ejecución plena por los gobiernos

- 4.42 Como se ha puesto de manifiesto en ediciones anteriores de este Examen, la ejecución de los proyectos por los gobiernos constituye la aplicación última de los principios de las "nuevas dimensiones" a la cooperación técnica de las Naciones Unidas. En este caso un ministerio, organismo, institución u otra entidad del gobierno asume la responsabilidad para la movilización de los insumos internacionales de los proyectos de campo y organiza su aplicación en combinación con recursos nacionales para lograr los objetivos del proyecto.
- 4.43 El concepto y la práctica de la ejecución por los gobiernos en los programas del PNUD ha recibido una alta prioridad en resoluciones recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en el PNUD y en otros foros de las Naciones Unidas. La FAO apoya plenamente esta prioridad, que refleja una nueva extensión del tipo de prácticas a que antes se ha hecho referencia sobre utilización del personal nacional.
- 4.44 Una condición necesaria para la ejecución por los gobiernos es la existencia en los órganos nacionales de gobierno de una capacidad adecuada de gestión, técnica y administrativa para asumir la responsabilidad de las actividades del proyecto de que se trata y ponerlas en práctica. Cuando esta condición se satisface sólo parcialmente, como tal vez ocurre en la mayoría de los casos en la actualidad, puede utilizarse todavía la modalidad, pero en conjunción con el apoyo de un organismo internacional para la ejecución de

determinados componentes del proyecto (a título de "organismo cooperador") o para suministrar servicios especiales (por ejemplo orientación para la formulación, examen y presentación de informes, evaluación, etc.).

- 4.45 Hasta el bienio en curso, los proyectos realmente ejecutados por los gobiernos que se encontraban en ejecución eran relativamente pocos (todos ellos financiados por el PNUD), y menos todavía aquellos que interesaran a los sectores técnicos de la FAO. Los primeros proyectos ejecutados por los gobiernos solían tener amplios componentes de equipo y subcontratación. Pero esta situación ha cambiado ahora netamente: de participar en unos 23 proyectos ejecutados por los gobiernos en 1987, la FAO ha pasado a prestar servicios a fines de 1988 a 45 proyectos, es decir casi el doble. Lo usual es que esta labor implique la realización mediante expertos y consultores de la FAO de ciertos aspectos técnicos de los proyectos, servicios de apoyo de tipo general o muy específico, asistencia en la adquisición de equipo o la presentación de informes y trabajos análogos. En varios casos importantes la FAO ha realizado también la planificación, el diseño y la formulación de proyectos destinados a su ejecución por los gobiernos.
- 4.46 Puede preverse que este crecimiento en el número y en los servicios prestados continuará en el próximo bienio. En efecto, mientras en 1988 los proyectos ejecutados por los gobiernos absorbieron alrededor del 12 por ciento de todos los gastos de la CIP del PNUD, la proporción de esta modalidad dentro de las nuevas aprobaciones (por valor) estaba bastante por encima del 15 por ciento (y se prevé que superará el 20 por ciento en 1990). En la práctica, evidentemente, este crecimiento estará condicionado por la experiencia a medida que se extienda el uso de esta modalidad. Es aquí donde los organismos especializados técnicos como la FAO tienen una función clave.
- 4.47 Como se ha dicho, la FAO y otros organismos especializados tienen un papel complementario importante que desempeñar en apoyo de la ejecución por los gobiernos, en los casos en que se dan las condiciones básicas para este tipo de ejecución. Ello se debe a que la modalidad no supone un cambio brusco de la ejecución plenamente internacional a la ejecución plenamente nacional, sino - en la mayoría de los casos - una ampliación lógica de prácticas y procedimientos de participación de los gobiernos en los proyectos que han existido habitualmente durante algún tiempo mientras los organismos de encargaban de la ejecución. En varios casos, por ejemplo, la ampliación de proyectos de la FAO dirigidos por DNP ha dado paso a la ejecución plena por los gobiernos. Así pues, se difumina necesariamente la distinción entre ejecución por los organismos por una parte y ejecución por los gobiernos por otra, ya que lo que hay es un proceso constante de fortalecimiento de la función de los gobiernos en las actividades de los proyectos, hasta el momento en que asumen la responsabilidad directa de la mayoría o la totalidad de las actividades. En ese momento, el papel de la FAO pasa a ser complementario y subsidiario respecto al órgano gubernamental ejecutor de que se trate. Hay que añadir que en algunos casos la Organización no participa en absoluto en proyectos del PNUD ejecutados por los gobiernos en la esfera de la agricultura y la alimentación, cuando se considera que la capacidad nacional es suficiente.

- 4.48 Aunque la anterior argumentación apunta hacia una evolución gradual y cuidadosamente determinada hacia la ejecución por los gobiernos en aquellos países que hayan alcanzado una competencia adecuada en las esferas de acción de la FAO, en la práctica han surgido varias dificultades que han obstaculizado este proceso.
- 4.49 Uno de estos problemas se refiere a la determinación de cuándo y cómo los proyectos en las esferas de competencia de la FAO, con un contenido técnico relativamente elevado, deberán ser asignados (por el PNUD en casi todos los casos) a la ejecución por los gobiernos. Todas las partes interesadas han reconocido aquí que conviene pedir el asesoramiento de la FAO para facilitar la transición a esta modalidad cuando se disponga de la capacidad técnica y el marco institucional necesarios. En algunos casos, cuando no ha tenido lugar este proceso de consultas preliminares y han aparecido deficiencias graves a la hora de la ejecución, se ha recurrido a la FAO en una etapa demasiado tardía para que ésta desempeñe plenamente su papel de apoyo, y varios proyectos han tenido que ser reasignados para su ejecución por el organismo especializado.
- 4.50 Tiene relación con este problema el hecho de que el diseño de un proyecto para su ejecución por los gobiernos tiene que ser distinto necesariamente del mismo proyecto concebido para su ejecución por un organismo internacional. Es preferible pues que la decisión sobre la modalidad de ejecución se tome antes de que el diseño y la formulación del proyecto se realicen plenamente, de manera que las relaciones entre las responsabilidades y funciones del gobierno por una parte y cualesquiera insumos que se precisen de la FAO por otra puedan explicitarse y comprenderse claramente antes del comienzo de las actividades del proyecto.
- 4.51 Estas y otras dificultades conexas surgidas al extenderse la modalidad de ejecución por los gobiernos han sido abiertamente reconocidas y están actualmente en estudio en los órganos interinstitucionales de las Naciones Unidas y en el PNUD. Su estudio cuidadoso y su resolución ayudará a alcanzar ese objetivo último de las actividades de desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas con los máximos beneficios a largo plazo para los países interesados y con la plena contribución de los conocimientos y la experiencia acumulados por la FAO y por otros organismos especializados.

D. EXPANSION DE LOS CRITERIOS DE CTFD

- 4.52 Como se ha puesto de manifiesto en ediciones anteriores de este Examen, y se ha analizado en detalle en el Examen del Programa Ordinario 1984-85, la promoción por la FAO de los criterios de CTFD en sus actividades de campo ha llegado a ser un medio importante para ayudar a reforzar la autosuficiencia colectiva de los países en desarrollo en el ámbito de la agricultura. Estos esfuerzos se han intensificado durante el bienio en curso; la Organización contribuye ahora con una amplia gama de medios a promover la capacidad técnica de los países mediante acciones catalizadoras que facilitan la circulación de información, experiencia y conocimientos especializados entre los propios países en desarrollo.

- 4.53 El mandato de la FAO como organización técnica especializada significa que la parte más importante de sus actividades en apoyo de la cooperación entre países en desarrollo se realiza en los sectores técnicos más bien que económicos, aunque algunas actividades tienen un contenido tanto de CTPD como de CEPD. Aquí se trata de las actividades cuya índole es fundamentalmente de CTPD.
- 4.54 Dada la gran diversidad en la índole y el alcance de los criterios de CTPD a los que contribuyen los proyectos de campo de la Organización, es difícil cuantificar en cifras y en valor exactos la asistencia a los proyectos de campo en apoyo de estos criterios. Mientras que algunas actividades de proyectos tienen claramente un carácter de CTPD (en particular en el caso de los proyectos regionales), otras pueden reflejar parcialmente principios de CTPD en el contexto de otros objetivos. La asistencia para la CTPD adopta muchas formas, tales como varios tipos de insumos para reuniones, talleres, viajes de estudio, seminarios y cursos de capacitación con esa orientación, insumos en relación con el establecimiento y el funcionamiento de redes de CTPD y asistencia para la evaluación y el cotejo, país por país, de la capacidad y de las necesidades en materia de CTPD.
- 4.55 Aunque no se suele tener en cuenta en las actividades de la FAO relacionadas con la CTPD, conviene observar que muchos proyectos de campo - tanto nacionales como regionales - implican la transferencia de conocimientos especializados, experiencia y tecnologías de un país en desarrollo a otro. Por ejemplo, como se indica en el Capítulo UNO (Sección D), casi el 50 por ciento de los expertos de campo proceden de otros países en desarrollo, y muchas de las actividades de los proyectos en materia de viajes de estudio y becas se traducen en CTPD sobre una base bilateral, entre un país en desarrollo y otro. Esta "CTPD bilateral" en los proyectos es importante en muchos sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca en los que la experiencia y los conocimientos especializados de más interés se encuentran en contextos ecológicos y socioeconómicos análogos.
- 4.56 Un vehículo importante para facilitar la CTPD sobre una base regional y subregional en asociación con el apoyo de la FAO a los proyectos de campo lo constituyen las redes (de las que se hablará a continuación). A fines de 1984, el Examen del Programa Ordinario al que se ha hecho referencia identificó unos 44 proyectos financiados por el PNUD y con Fondos Fiduciarios por valor de 51 millones de dólares (presupuestos totales) que prestaban apoyo directo a redes de CTPD. Se identificaron además otros 128 proyectos que participaban, de una u otra forma, en actividades de las redes de CTPD. Más recientemente, una encuesta aproximada para el período 1987-88 identificó unas 139 actividades sustanciales de CTPD que recibían apoyo en virtud de proyectos de campo de la FAO, con unos gastos relacionados con la CTPD de 41 millones de dólares como se indica en el Cuadro 4.1 a continuación.

Cuadro 4.1

APOYO ESTIMADO A LA CTPD EN PROYECTOS DE CAMPO
1987-1988

	PCT	FONDOS FIDUCIARIOS	PNUD	TOTAL
Número de actividades de CTPD apoyadas	48	35	55	139
Gastos en CTPD (\$ millones)	5,2	13,6	22,4	41,2

- 4.57 Alrededor del 80 por ciento (por valor) del total de este esfuerzo comprendió actividades "de promoción" (es decir encuestas sobre el potencial, fortalecimiento de las instituciones para la CTPD, promoción de redes, reuniones, seminarios, etc.) y el 20 por ciento restante sirvieron de apoyo "catalizador" a programas "operacionales" en curso de CTPD. Esta última categoría de asistencia, principalmente en forma de cooperación periódica con planes de trabajo y redes establecidos, ha aumentado recientemente y se prevé que recibirá hasta el 50 por ciento del apoyo total en los próximos años.
- 4.58 Aunque las cifras anteriores se refieren únicamente al elemento correspondiente a los proyectos de campo en el apoyo a la CTPD, conviene recalcar que una amplia gama de actividades de las direcciones técnicas de la FAO en el marco del Programa Ordinario aportan apoyo en el campo a las iniciativas y redes de CTPD, y en particular que las Oficinas Regionales de la FAO han sido especialmente activas a este respecto, estimándose que del 20 al 25 por ciento de sus actividades se relacionan directa o indirectamente con la CTPD.

La formación de redes de CTPD

- 4.59 Un medio fundamental por el que los programas de campo apoyan los criterios de CTPD es el establecimiento y puesta en marcha de numerosas redes que sirven de marcos generales para la transferencia de experiencia y conocimientos especializados en una amplia gama de sectores de la esfera de competencia de la Organización. Estas redes se constituyen generalmente a nivel regional o subregional y han predominado sobre todo en América Latina y Asia. El papel de la FAO ha consistido en proporcionar capital inicial y asesoramiento para establecer la estructura de tales redes, así como contribuir y participar en sus actividades para estimular la circulación mucho más amplia de experiencia y recursos técnicos entre los propios gobiernos y las instituciones participantes.
- 4.60 Según como se definan, hay actualmente cerca de 60 redes de CTPD en funcionamiento en las cuatro regiones de la FAO; otras 30 a 40 redes potenciales se encuentran en diversas fases de elaboración y establecimiento. Las redes que están ya en marcha abarcan cuestiones como cultivo del arroz y otros cultivos alimentarios (incluida la horticultura), elaboración y conservación de varios productos

agrícolas, producción pecuaria, sanidad y recursos genéticos, investigación de varios tipos, desarrollo rural integrado, crédito agrícola y comercialización, planificación del desarrollo, acuicultura, educación forestal, recogida de leña y otras varias materias. Algunas de estas redes han estado funcionando durante diez o más años. En 1988 había unas 20 redes de CTPD en funcionamiento en América Latina y el Caribe, 18 en Asia y el Pacífico y unas 10 en Africa y otras tantas en el Cercano Oriente.

- 4.61 Lo mismo que la materia en que desarrollan su actividad, el contenido de tales redes varía notablemente, según sus finalidades y su composición institucional. Algunas de las redes más antiguas, en particular las vinculadas a las comisiones regionales estatutarias de la FAO y a otros órganos conexos, tienen un carácter relativamente estructurado: reuniones regulares, informes e incluso publicación de boletines periódicos. Otras redes son más ocasionales (por ejemplo cuando se establece una red para hacer frente a un problema inmediato como la aparición de una plaga o enfermedad). En casi todos los casos, si no en todos, las redes abarcan las instituciones nacionales interesadas en el tema particular de que se trata. En virtud de estos lazos, las actividades básicas son: i) reuniones, talleres, cursos y seminarios; ii) intercambio de conocimientos especializados, asesoramiento y a veces materiales (por ejemplo semillas mejoradas); y iv) cursos de capacitación.
- 4.62 Los proyectos de campo de la FAO contribuyen a estas redes y a otras actividades de CTPD, principalmente proporcionando servicios de expertos y consultores para prestar ayuda en la identificación y el diseño, organizando y financiando talleres y viajes de estudio al respecto, preparando y financiando cursos especiales participantes y prestando apoyo a las instituciones nacionales hospedantes, que son a veces (incluidas las principales instituciones hospedantes, que son a veces beneficiarias de una asistencia mediante proyectos específicos para la promoción de instituciones).
- 4.63 La experiencia adquirida con estas redes - que son el principal conducto de la labor de la FAO relacionada con la CTPD - ha sido muy variable, aunque algunas han arraigado y se autofinancian en gran medida. Esta experiencia es actualmente objeto de un estudio sistemático por parte de una dependencia especial de la FAO para el seguimiento de la CTPD, sobre la base de un análisis normalizado emprendido por las oficinas regionales. Aunque se está recibiendo todavía el material de las oficinas regionales para este estudio, se desprenden ya varias conclusiones preliminares.
- 4.64 Una es la patente necesidad de bastante más apoyo externo, tanto financiero como de expertos, que el que podía haberse previsto originalmente. Ello se debe en parte a las severas restricciones presupuestarias (y de divisas) que son actualmente características de muchos países en desarrollo. En particular en Africa, pero también en otras regiones, esto ha significado que muchas de las actividades de las redes dependen de que se encuentre una financiación exterior para gastos internacionales como gastos aéreos (en un caso notable en Asia relativo a una red en materia de ganadería, se estableció un fondo especial local en divisas para ayudar a vencer esas dificultades).

- 4.65 Así pues, con frecuencia no es suficiente que la FAO haga una simple asignación de capital inicial para movilizar actividades bien identificadas y prometedoras de tipo CTPD que se autofinanciarán después. Lo que se precisa más bien es que el insumo de la FAO - aunque sea todavía pequeño en relación con las actividades totales de la red - se repita varias veces para estimular y facilitar la circulación de información y el intercambio de expertos que suelen constituir la razón de ser de una red. A este respecto, muchas de las redes más logradas han atraído apoyo bilateral y otros apoyos externos, y algunas han reforzado sus actividades creando condiciones y un marco para operaciones complementarias de proyectos FAO/PNUD y de Fondos Fiduciarios.
- 4.66 Otra deducción preliminar del estudio es que, dada la amplia variedad de rendimientos de las redes de CTPD, convendría plantearse ahora la cuestión de ajustar y revitalizar (cuando sea factible) o bien cancelar aquellas redes que no consigan atraer la atención y el interés necesarios para su desarrollo autosostenido; los insumos de la FAO se concentrarían así en las redes cuyos resultados (o al menos una clara capacidad potencial) hayan sido demostrados de manera patente. En este caso continuaría disminuyendo la proporción de actividades de promoción a las que se hacía referencia en el Cuadro anterior, en favor de una mayor actividad de apoyo "catalizador" dentro de las redes ya establecidas con éxito.
- 4.67 Las actividades de CTPD, organizadas principalmente mediante redes, se han ampliado rápidamente desde el principio del presente decenio. En conjunto, el sistema de redes ha resultado una inversión útil para encauzar cantidades importantes de asistencia en virtud de los proyectos de campo de la FAO con objeto de estimular el intercambio con los países de información y experiencia en numerosos sectores técnicos, promoviendo con ello la capacidad institucional y los recursos humanos para el desarrollo agrícola.
- 4.68 Al mismo tiempo, las redes han aportado cada vez más a la propia FAO un marco útil para considerar ciertos problemas a nivel subregional y regional y para programar la correspondiente asistencia complementaria con cargo al PCT o financiación extrapresupuestaria. Apenas puede ponerse en duda que, en el futuro, la labor de los proyectos de campo en relación con la CTPD continuará aumentando y que el sistema de las redes se perfeccionará y extenderá reflejando el hecho de que aquí, como en otros sectores, los propios países en desarrollo han asumido un papel predominante en relación con las actividades de cooperación técnica de la FAO.

E. ALGUNAS ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DE LA CMRADR:
COLABORACION CON LAS ONG LOCALES Y MAS ATENCION A LA MUJER

- 4.69 Han transcurrido diez años desde que la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR), patrocinada por la FAO, proclamó unos principios según los cuales el objetivo del desarrollo rural debe ser mejorar la calidad de la vida de todos los elementos de la población rural. La Conferencia y sus diversas Resoluciones provocaron una revisión a fondo y un análisis crítico del contenido y las modalidades de los principales programas de campo de la FAO en esa época. Ello condujo en los años siguientes a una orientación más centrada en las necesidades de los pequeños agricultores y de las poblaciones rurales pobres en general, con frecuencia mediante unos enfoques del desarrollo basados en criterios populares. También se ha hecho hincapié en este contexto en el mejoramiento de la situación de la mujer y la promoción de su papel en el desarrollo agrícola.
- 4.70 Las actividades complementarias que siguieron a la CMRADR condujeron a una evolución cualitativa en el impulso de muchas de las principales actividades de campo de la Organización, hecho éste que explica algunas de sus características en la actualidad. En toda la gama de actividades de producción y mejoramiento agrícolas y pecuarias se presta ahora mucha atención a las necesidades de los pequeños agricultores y productores. Las actuales actividades de campo forestales contienen amplios componentes de iniciativas forestales en el plano comunal y social, y en la pesca se ha marcado una clara tendencia hacia mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y de los núcleos aislados de pescadores. En muchos casos, proyectos multidisciplinarios de desarrollo rural y zonal en gran escala se enfrentan con una amplia serie de problemas relacionados con la pobreza rural. Es difícil, si no imposible, calibrar la medida exacta de estos ajustes introducidos por los principios de la CMRADR, pero cualquier estudio de las finalidades actuales y de los beneficiarios potenciales de los proyectos de campo de la FAO, en comparación con los años setenta, pondrá de manifiesto diferencias muy perceptibles a este respecto.
- 4.71 Un proceso que es consecuencia de esta reorientación ha sido el mayor hincapié que se hace en la cooperación y la coordinación con las ONG locales, para estimular las iniciativas y la participación populares en las actividades de campo. En el Capítulo UNO (Sección A) se han mencionado ya las actividades fundamentales de la dependencia de la CMCH/AD. Esta dependencia ha desplegado una especial actividad en los últimos años promoviendo planes en pequeña escala en los que participan las ONG en Africa, en donde está patrocinando la capacitación para estos grupos y atendiendo a sus necesidades mediante los recursos facilitados por ONG "donantes".
- 4.72 Además de esta actividad con una orientación muy centrada, y a veces sacando enseñanzas de ella, un número creciente de proyectos de asistencia técnica principales de la FAO se llevan a cabo entretajidos con la labor de las ONG locales y otros grupos rurales, que están en condiciones de vincular las actividades de los proyectos con las necesidades de los beneficiarios potenciales y que pueden servir de cauces para llevar a las aldeas y/o a los pequeños agricultores y productores las tecnologías, los métodos y las

prácticas mejorados que resultan de las actividades de los proyectos. En tales casos, los componentes de estos grupos locales pueden recibir también capacitación en virtud de los proyectos de la FAO, por ejemplo para preparar y ejecutar planes de desarrollo rural o comunitario en pequeña escala. Conviene observar a este respecto que varios de los expertos y consultores nacionales actualmente empleados en relación con las actividades de los proyectos de campo son miembros del personal de las ONG locales.

- 4.73 Además de las ventajas inmediatas de vincular ciertas actividades con la labor popular de las ONG locales y de los grupos rurales, este proceso es ventajoso, cuando no esencial, para la sostenibilidad del impacto de los proyectos en la zona de que se trate. Se promueven y aumentan así, a través de varios años de operaciones de los proyectos, la experiencia y los conocimientos técnicos de las organizaciones locales para el desarrollo y de su personal, que se encuentran en mejores condiciones para continuar una vez que terminen los insumos internacionales de la FAO.
- 4.74 Conviene notar que algunos proyectos de campo están también estrechamente asociados con la labor popular de otras ONG regionales e internacionales más amplias, que pueden llevar a cabo programas de interés y disponer en la región de un personal residente y unos voluntarios durante un tiempo relativamente prolongado, los cuales podrán promover ciertas actividades de los proyectos coordinándolos con los esfuerzos de sus respectivas organizaciones.
- 4.75 Pueden encontrarse ejemplos de estos distintos tipos de ONG y de la correspondiente colaboración a nivel popular en todos los principales ámbitos de competencia de la Organización, y algunos de ellos se han citado en ediciones anteriores de este Examen. Tiene particular interés en el presente bienio la consideración más explícita de la participación de las ONG en los proyectos en su fase de identificación y diseño. Se pidió a los Representantes de la FAO, por ejemplo, que dedicaran una sección especial de sus informes anuales por países de 1988 a la situación de las ONG en relación con los esfuerzos de desarrollo de la alimentación y la agricultura (información que está siendo procesada y que se publicará en breve) y se les dieron instrucciones para calcular la participación potencial de las ONG en sus preevaluaciones normalizadas de las propuestas de nuevos proyectos. Las posibilidades de una vinculación con las ONG se preguntan también explícitamente en el nuevo formato de documento de proyecto del PNUD, que se está aplicando a la mayoría de las propuestas de Fondos Fiduciarios.
- 4.76 Los planteamientos populares son una característica común de las actividades de campo que tratan de promover el papel de la mujer en el desarrollo. En la mayoría de estos casos la labor del proyecto está vinculada de una u otra manera a grupos femeninos y ONG locales en lo tocante a capacitación, suministro de insumos, crédito, comercialización y asesoramiento y asistencia para la elaboración de alimentos. Esto se debe en parte a que los conductos oficiales de asistencia en estos sectores no suelen estar orientados al servicio de las mujeres rurales (cuestión ésta de la que también varias actividades de campo están tratando de ocuparse directamente).

- 4.77 Como se ha hecho notar con numerosos ejemplos en la edición de 1986-87 del presente Examen, así como en la edición de 1984-85 del Examen del Programa Ordinario, la presencia de temas relativos a la mujer en los programas de campo de la FAO ha crecido desde el principio del decenio; tal presencia es actualmente una característica de los proyectos en varios de los sectores principales de la cooperación técnica de la FAO. En cuanto al número de proyectos de campo especialmente concebidos para promover la participación de la mujer en el desarrollo, ha pasado de sólo 22 proyectos por valor de 11 millones de dólares (presupuestos totales) en 1985 a 36 proyectos valorados en unos 15 millones de dólares a principios de 1987. A mediados de 1989 había más de 55 de tales proyectos en curso, con presupuestos que totalizaban unos 26 millones de dólares.
- 4.78 Además del crecimiento de los proyectos específicamente orientados a promover el papel de la mujer en el desarrollo, ha continuado creciendo la frecuencia de componentes relativos al papel de la mujer en otros proyectos de mayor escala, con frecuencia multidisciplinarios. No es posible todavía medir con exactitud este elemento (aunque pronto podrá hacerse cuando se clasifiquen los proyectos según el porcentaje de participación de la mujer) dentro de la cartera total de proyectos de la FAO, pero puede suponerse que las actividades de que se trata, valoradas en dólares, equivalen por lo menos a los 26 millones de dólares contabilizados para los proyectos específicos referentes a la participación de la mujer en el desarrollo.
- 4.79 En el sector del desarrollo de cultivos, las consideraciones relativas al papel de la mujer están presentes con frecuencia cuando se trata de productos alimentarios básicos, en particular tubérculos en Africa. El papel de la mujer es también predominante en varios grandes planes en curso para la producción y el mejoramiento de legumbres. En cuanto a la ganadería, unidades de desarrollo y capacitación para las industrias lecheras están trabajando directamente con grupos de mujeres en Africa, América Latina y el Caribe.
- 4.80 El papel de la mujer se subraya también en numerosos proyectos de comercialización y crédito en Africa y el Caribe, y las mujeres son las principales beneficiarias hacia las que se orientan los proyectos de elaboración de alimentos en Africa y Cercano Oriente, así como cinco proyectos operacionales de apicultura y seis proyectos de sericultura. La participación de la mujer es una característica de varias actividades para el desarrollo en materia de riego, así como de proyectos encaminados a mejorar el uso de fertilizantes, en particular en Africa.
- 4.81 En lo tocante a las actividades forestales, el papel de la mujer es muy importante respecto a la recogida de leña y otras actividades conexas generadoras de ingresos, mientras que en los proyectos de pesca los componentes femeninos se refieren principalmente a la manipulación, elaboración y comercialización del pescado, y van unidos en muchos casos a programas específicos de crédito para las mujeres.

4.82 Aunque las actividades mencionadas permiten apreciar que en los últimos años se ha avivado en el programa de campo la atención hacia el papel de la mujer en el desarrollo de la agricultura y la alimentación, se reconoce en general que hay muchas más posibilidades para la plena integración de los intereses de la mujer en los esfuerzos de asistencia técnica de la FAO. Esto debe recalcar en particular en la fase de diseño de los proyectos, y el nuevo formato de documento de proyecto así lo hace constar ahora explícitamente. Además, se están ultimando a este respecto directrices especiales y listas de puntos que hay que comprobar para su uso por las misiones de programación y los diseñadores de proyectos (así como en el curso de la ejecución del proyecto y en las actividades de seguimiento y evaluación cuando existan componentes relacionados con el papel de la mujer en el desarrollo). Gracias a estos y otros medios, puede preverse que la participación de la mujer en el desarrollo agrícola será una característica prominente en las actividades de campo de la FAO en los años próximos.

APENDICE ESTADISTICO

LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1: Gastos anuales de los programas de campo de la FAO
- Cuadro 2: Distribución regional de los proyectos de campo de la FAO
(a) Número de proyectos
(b) Total de asignaciones
- Cuadro 3: Distribución de los proyectos realizados por la FAO en los países, agrupados por niveles de desarrollo
- Cuadro 4: Gastos anuales FAO/PNUD: por componente principal
- Cuadro 5: Proyectos que reciben asistencia del Centro de Inversiones aprobados para financiación
- Cuadro 6: Proyectos aprobados del PCT, por regiones y categorías
- Cuadro 7: Utilización de las capacidades de los países en desarrollo: insumos para proyectos

CUADRO 1

GASTOS ANUALES DE LOS PROGRAMAS DE CAMPO DE LA FAO
(en millones de \$EE.UU. por programas y categorías de programas)

PROGRAMAS DE CAMPO	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*
1. Programa FAO/PNUD	69.9	119.7	167.1	182.5	141.1	116.5	109.2	115.9	128.8	128.4	155.0	180
2. Asistencia técnica de Fondos Fiduciarios												
Programa FAO/Gobiernos	1.5	11.2	32.6	38.9	44.4	43.8	56.8	65.4	73.0	72.5	74.6	
Programa Oficial de Profesionales Asociados	3.3	9.7	14.5	14.6	13.0	12.6	13.7	13.2	12.9	13.2	16.5	
Programa Cooperativo del Cercano Oriente	-	-	4.8	3.3	3.0	1.3	0.7	0.9	0.8	0.9	0.6	
Fondos Fiduciarios unilaterales	1.0	3.5	10.9	13.8	24.5	33.5	38.2	42.1	34.7	29.6	31.2	
Cuenta Especial para la PPA	-	-	3.6	4.0	2.7	1.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	
CMCH/AD	2.3	2.7	1.6	1.7	1.0	1.1	1.0	1.1	0.9	1.3	1.2	
FNUAP	-	1.9	3.5	2.3	1.9	0.9	1.7	2.1	1.3	2.0	2.5	
PNUMA	-	0.6	1.3	0.8	0.9	1.9	0.8	0.9	0.6	0.8	0.9	
Otras organizaciones de las NU	1.5	0.4	1.7	2.9	3.1	4.7	10.5	9.4	7.1	6.7	7.8	
OSRO	-	14.3	14.7	30.4	15.5	12.2	5.3	4.0	4.1	4.7	4.4	
PIF	-	53.8	3.3	2.2	3.8	0.1	3.2	1.5	1.6	0.8	1.3	
COEL	-	-	-	-	-	-	-	-	7.0	7.4	9.2	
Diversos Fondos Fiduciarios	0.4	2.1	6.4	5.2	5.9	6.7	7.2	6.4	6.6	7.4	8.6	
Total parcial	10.0	100.2	98.9	120.1	119.7	120.3	139.6	147.6	151.2	147.9	159.6	155
TOTAL PROGRAMAS DE CAMPO EXTRAPRESUPUESTARIOS	79.9	219.9	266.0	302.6	260.8	236.8	248.8	263.5	280.0	276.3	314.6	
3. PCT	-	-	13.8	15.4	17.4	22.8	20.5	27.5	35.1	37.2	26.9	28
TOTAL PROGRAMAS DE CAMPO	79.9	219.9	279.8	318.0	278.2	259.6	269.3	291.0	315.1	313.5	341.5	363
GASTOS VARIOS DE APOYO												
4. PNUD	8.9	16.9	22.6	25.0	19.8	16.0	15.1	16.0	17.9	18.7	20.2	
5. Fondos Fiduciarios	1.2	3.7	8.0	9.1	9.9	10.4	12.3	13.7	14.1	14.1	15.4	
6. Programa Mundial de Alimentos	1.0	2.4	6.2	5.9	6.5	6.8	7.3	7.9	7.1	8.2	8.1	
7. Aportaciones de los bancos/ fondos de inversiones	1.4	3.8	7.5	8.7	8.4	8.2	9.0	8.2	9.9	9.7	10.5	
TOTAL GASTOS VARIOS DE APOYO	12.5	26.8	44.3	48.7	44.6	41.4	43.7	45.8	49.0	50.7	54.2	
TOTAL GENERAL	92.4	246.7	324.1	366.7	322.8	301.0	313.0	336.8	364.1	364.2	395.8	

* Estimaciones.

CUADRO 2

DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS PROYECTOS DE CAMPO DE LA FAO
(al final de 1988)

Programa Región	Financiación con cargo a fuentes extrapresupuestarias			PCT	Total
	PNUD	FF	Total parcial		
a) Número de proyectos					
Africa	364	492	856	217	1 073
Asia y el Pacífico	315	146	461	141	602
América Latina	90	78	168	132	300
Cercano Oriente	118	115	233	72	305
Europa	38	16	54	14	68
Interregional y mundial	8	137	145	-	145
TOTAL	933	984	1 917	576	2 493
b) Total de asignaciones (millones de dólares)					
Africa	379	410	789	24	813
Asia y el Pacífico	314	124	438	16	454
América Latina	48	67	115	12	127
Cercano Oriente	80	230	310	7	317
Europa	11	17	28	1	29
Interregional y mundial	9	373	382	-	382
TOTAL	841	1 221	2 062	60	2 122

CUADRO 3

DISTRIBUCION DE LOS PROYECTOS REALIZADOS POR LA FAO EN LOS PAISES,
 AGRUPADOS POR NIVELES DE DESARROLLO
 (en diciembre de 1988)

Grupos de países	Número de países	Número de proyectos				Asignaciones (millones de dólares)			
		PNUD	PCT	FF	Total	PNUD	PCT	FF	Total
Países menos adelantados ^{1/}	42	369	210	406	985	385.9	21.0	349.8	756.7
Países europeos ^{2/}	13	35	18	14	67	10.3	1.2	17.1	28.6
Otros	85	444	295	271	1 010	361.8	30.4	309.3	701.5
TOTAL (excl. los proyectos reg./int./mund.)	140	848	523	691	2 062	758.0	52.6	676.2	1 486.8

N.B.: No se incluyen los proyectos regionales, interregionales y mundiales. Por consiguiente, los totales de este cuadro no corresponden a los del Cuadro 2.

^{1/} Países menos desarrollados por regiones:

AFRICA: Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Chad, Comoras, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, RCA, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Togo, Uganda, Tanzania.
ASIA Y EL PACIFICO: Afganistán, Bangladesh, Bhután, Birmania, Kiribati, Laos, Maldivas, Nepal, Samoa, Tuvalu, Vanuatu.
AMERICA LATINA: Haití.
CERCANO ORIENTE: Djibouti, República Árabe del Yemen, Somalia, Sudán, Yemen Democrático.

^{2/} Albania, Bulgaria, Chipre, Checoslovaquia, Grecia, Hungría, España, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Turquía, Yugoslavia.

CUADRO 4

GASTOS ANUALES FAO/PNUD: POR COMPONENTE PRINCIPAL

Componente	1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	millones de \$EE.UU.	%												
Personal de proyectos	87.6	62.1	75.3	64.6	68.7	62.9	66.0	57.0	70.3	54.6	68.8	53.6	78.3	50.5
Subcontratos	3.8	2.7	2.8	2.4	2.8	2.6	2.8	2.4	5.6	4.3	4.0	3.1	2.5	1.6
Capacitación	12.7	9.0	10.7	9.2	12.1	11.1	12.2	10.5	14.2	11.0	14.1	11.0	19.9	12.8
Equipo	30.0	21.2	21.9	18.8	19.5	17.8	27.6	23.8	31.5	24.5	32.7	25.5	43.5	28.1
Varios	7.0	5.0	5.8	5.0	6.1	5.6	7.3	6.3	7.2	5.6	8.8	6.8	10.8	7.0
TOTAL	141.1	100.0	116.5	100.0	109.2	100.0	115.9	100.0	128.8	100.0	128.4	100.0	155.0	100.0

CUADRO 6

PROYECTOS APROBADOS DEL PCT, POR REGIONES Y CATEGORIAS
(acumulativo 1976-1988)

Región	Capacitación		Situaciones de urgencia		Servicios de asesoramiento		Preparación de inversiones		Apoyo al desarrollo		Formulación de misiones		CTPD		TOTAL		
	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	No. miles de \$	Porcentaje	
Africa	498	40 600	222	27 550	328	21 715	240	15 383	87	5 195	174	7 665	7	775	1 562	118 883	40
Asia y el Pacífico	352	31 165	100	11 096	232	16 243	85	6 441	65	4 242	56	1 955	13	1 097	903	72 239	24
Cercano Oriente	139	10 922	89	11 669	155	8 937	60	4 400	42	3 193	46	1 990	6	705	537	41 816	14
América Latina	190	8 467	156	17 226	278	19 909	112	7 807	24	1 518	85	4 185	10	993	855	60 105	20
Europa	45	2 539	7	576	29	1 095	6	333	4	142	4	46	2	231	27	4 962	2
TOTAL	1 224	23 693	580	68 117	1 022	67 899	503	34 364	222	14 290	365	15 841	38	3 801	3 954	298 005	100
Porcentaje del total	31		23		23		12		5		5		1				

CUADRO 7

UTILIZACION DE LAS CAPACIDADES DE LOS PAISES EN DESARROLLO:
INSUMOS PARA PROYECTOS
(PNUD, Fondos Fiduciarios, PCT)

Componente por año		Total	Del cual, países en desarrollo	
1. Expertos en funciones <u>1/</u>	1980	1 861	789	42%
	1981	1 860	826	44%
	1982	1 636	746	46%
	1983	1 625	710	44%
	1984	1 587	711	45%
	1985	1 625	766	47%
	1986	1 556	690	44%
	1987	1 443	656	45%
	1988	: 1 352	: 636	47%
2. Candidaturas presentadas <u>2/</u>	1980	732	351	48%
	1981	618	278	45%
	1982	665	339	51%
	1983	491	243	49%
	1984	639	331	52%
	1985	470	266	57%
	1986	478	225	47%
	1987	585	300	51%
	1988	: 516	: 279	54%
3. Becas asignadas <u>3/</u>	1980	841	277	33%
	1981	994	396	40%
	1982	889	322	36%
	1983	874	349	40%
	1984	930	407	44%
	1985	1 149	441	38%
	1986	1 130	471	42%
	1987	902	356	39%
	1988	: 1 046	: 490	47%
4. Contratos concedidos (miles de \$)	1980	18 794	10 227	54%
	1981	17 583	9 867	56%
	1982	18 599	4 573	25%
	1983	19 644	6 095	31%
	1984	25 757	13 240	51%
	1985	23 354	13 350	57%
	1986	13 063	4 321	33%
	1987	15 461	4 148	27%
	1988	: 29 585	: 3 969	13%
5. Pedidos de equipo (miles de \$)	1980	57 773	14 665	25%
	1981	79 072	21 567	27%
	1982	48 783	8 069	17%
	1983	49 777	10 255	21%
	1984	51 083	10 050	20%
	1985	55 370	8 886	16%
	1986	69 899	10 743	15%
	1987	: 59 499	: 8 922	15%
	1988	: 77 499	: 9 716	13%

1/ Incluidos los consultores, excluidos los expertos asociados.

2/ Excluidos los consultores y los expertos asociados.

3/ Las cifras no indican el número efectivo de becas asignadas cada año sino el número de países que han acogido cada año a becarios (es decir, el número efectivo es más alto) porque tal vez sea más conveniente a fin de mostrar el grado de aprovechamiento de las capacidades de esos países en desarrollo por parte de la FAO.

LISTA DE SIGLAS

LISTA DE SIGLAS

AGFUND	Programa de los Países Arabes del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ASE	Acuerdo de servicios especiales
AT	Asistencia técnica
ATS	Asesor técnico superior
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCSQ (OPS)	Comité Consultivo en Cuestiones Sustantivas (Actividades operacionales)
CEE	Comunidad Económica Europea
CFI	Corporación Financiera Internacional
CI	Centro de Inversiones
CIP	Cifra indicativa de planificación
CITC	Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Capacitación
CMCH/AD	Campaña Mundial contra el Hambre-Acción pro Desarrollo
CMRADR	Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural
COEL	Centro de Operaciones de Emergencia contra la Langosta
CS	Contrato de servicios
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
ECOSOC	Consejo Económico y Social
FAOR	Representante de la FAO
FF	Fondo Fiduciario
FFU	Fondo Fiduciario Unilateral
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización

NPSA	Nuevo programa sustancial de acción
OEP	Oficina de Ejecución de Proyectos, PNUD
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
ONG	Organización no Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONURS	Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanosaheliana
OSRO	Oficina de Operaciones Especiales de Socorro
PA	Profesionales Asociados
PAAT	Programa Ampliado de Asistencia Técnica
PAFT	Programa de Acción Forestal en los Trópicos
PAI	Programa de Apoyo a la Inversión
PAREDA	Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación Económica y el Desarrollo de Africa
PC	Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial
PCG	Programa de Cooperación FAO/gobiernos
PCT	Programa de Cooperación Técnica
PFB	Programa FAO/Banca
PLP	Programa de Labores y Presupuesto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa para la prevención de las pérdidas de alimentos
PRAA	Programa de Rehabilitación Agrícola para Africa
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNEO	Operación de Emergencia de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

