

HITOS Y TENDENCIAS EMERGENTES: EL CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD

SIN UNA CAPACIDAD SÓLIDA —INSTITUCIONES, SISTEMAS Y CONOCIMIENTOS ESPECIALIZADOS LOCALES FUERTES— LOS PAÍSES EN DESARROLLO NO PUEDEN HACERSE CARGO TOTALMENTE DE SUS PROCESOS DE DESARROLLO Y GESTIONARLOS.
PROGRAMA DE ACCIÓN DE ACCRA

I. Hitos fundamentales

El fortalecimiento de las capacidades es una preocupación básica de la comunidad internacional de desarrollo y un componente esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. A continuación, resumimos los hitos que han contribuido a generar el actual consenso en materia de desarrollo de capacidad.

- > **Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004.** En su Resolución 59/250 de diciembre de 2004, la Asamblea General de las Naciones Unidas plasmó la determinación de la comunidad internacional de mejorar los resultados en este terreno como parte del esfuerzo de la ONU para superar la pobreza, crear un mundo con seguridad alimentaria y garantizar la sostenibilidad medioambiental. La resolución hace un llamamiento a las organizaciones de las Naciones Unidas para que “presten mayor apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para establecer o mantener instituciones nacionales efectivas y apoyen la ejecución o el diseño de estrategias nacionales para el desarrollo de capacidad”; asimismo “exhorta a todas las organizaciones del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas a incluir informes sobre sus actividades de desarrollo de capacidad en sus informes anuales a sus respectivos órganos de gobierno”.
- > **Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, 2005.** El desarrollo de capacidad cobró un papel central en la Declaración de París. Firmada por más de 100 países y organizaciones, estableció un conjunto de áreas y compromisos concretos que los países donantes y socios se comprometieron a vigilar juntos de 2005 a 2008. De esta manera, redefinió las condiciones de la colaboración para el desarrollo. Se basa en cinco principios que se refuerzan mutuamente: identificación del país, alineamiento, armonización, gestión para resultados y responsabilidad mutua.
- > **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE – CAD), 2006.** El documento de buenas prácticas “The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice”(El desafío del desarrollo de capacidades: Trabajando hacia buenas prácticas) que extrae lecciones de los dos últimos decenios de cooperación para el desarrollo brindó los fundamentos conceptuales que han cambiado nuestra percepción del desarrollo de capacidades. El Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE, en particular, señaló los defectos de la cooperación técnica, que ha llevado a muchos pequeños éxitos (como mejores infraestructuras, atención sanitaria, educación, vivienda y medios mejores para un sustento productivo en la agricultura) pero no ha conseguido desarrollar capacidades sostenibles que les permitan a los países gestionar independientemente sus propios desarrollos.
- > **Examen trienal amplio de las políticas de las Naciones Unidas (TCPR), 2007.** El desarrollo de capacidades ha sido puesto de relieve por los Miembros como una prioridad del TCPR, dada su función de componente significativo dentro del proceso de reformas de la ONU. En su Resolución 62/208 el TCPR reafirma que cada país debe asumir la responsabilidad básica por su propio desarrollo y que los esfuerzos nacionales deberían complementarse con programas de apoyo globales, medidas y políticas destinadas a la expansión de las oportunidades de desarrollo de los países en desarrollo. La resolución recalca asimismo que el desarrollo de la capacidad es una función básica del sistema de desarrollo de la ONU y recomienda que se adopten medidas que garanticen un enfoque coordinado en su asistencia a los esfuerzos de desarrollo de la capacidad en los programas por país.
- > **Programa de Acción de Accra (PAA), 2008.** El PAA fue adoptado en Accra el 4 de setiembre de 2008 como resultado del Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda. Refleja el compromiso internacional de ayudar en las reformas necesarias para acelerar el uso efectivo de las asistencia para el desarrollo, centrándose en los principales desafíos técnicos, institucionales y políticos para una aplicación plena de los principios de París. Hace hincapié en una serie de ámbitos prioritarios para la acción señalando entre otros la mejora de la capacidad de los sistemas del país, la integración del desarrollo de capacidades en las estrategias nacionales y sectoriales y la mejora de la atinencia y calidad de la asistencia para el desarrollo de capacidades.

II. Tendencias emergentes en la puesta en práctica del fortalecimiento de las capacidades

Aunque existe un consenso internacional sobre la nueva percepción del fortalecimiento de las capacidades, los enfoques operativos y los marcos y métodos para la puesta en marcha del fortalecimiento de capacidades se siguen elaborando. Los siguientes pueden considerarse como algunas tendencias emergentes:

<p>A. De un enfoque en aspectos singulares a tener una perspectiva sistémica</p>	<p>La capacidad emerge a través de la interrelación entre las capacidades de los individuos, las organizaciones y el entorno que los rodea. Los programas y proyectos que se centran exclusivamente en uno de los elementos de un sistema tan complejo, sin incluir el sistema más amplio en su análisis e intervenciones, carecerá de eficacia en la promoción del fortalecimiento de las capacidades. Es esencial tener una perspectiva sistémica en la evaluación del nivel y el rango de los componentes en un país determinado y en el diseño de intervenciones efectivas.</p>
<p>B. De planos detallados a una planificación flexible y soluciones adaptadas a cada situación</p>	<p>Un proceso endógeno y dinámico como el fortalecimiento de las capacidades es, por su índole, único y no puede orientarse por planes previos y soluciones fijas. Las agencias involucradas en auténticos procesos de fortalecimiento deben prestar atención a la complejidad y a la especificidad de la situación y ser flexibles en sus ejecuciones. Un diagnóstico cuidadoso de las necesidades de capacidad es esencial para identificar intervenciones apropiadas.</p>
<p>C. De la transferencia de conocimientos al fortalecimiento de procesos endógenos de creación de conocimientos</p>	<p>El fortalecimiento de capacidades ha dejado de ser una cuestión de transferencia de conocimientos del Norte hacia el Sur. Los procesos nacionales de creación de conocimiento pueden ser asistidos por agentes externos, por ejemplo, ayudando a los socios a acceder y adaptar los conocimientos necesarios (mediante una colaboración Sur-Sur, por ejemplo) y facilitando procesos de aprendizaje y reflexión permanentes.</p>
<p>D. De una planificación fija a procesos de gestión incremental</p>	<p>El fortalecimiento de capacidades resiste las prácticas de programación tradicionales que consisten en un planificación lineal, relaciones lógicas de causa y efecto y la previsibilidad de los resultados. Los resultados de las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades no se pueden predefinir o planificar con precisión. Para afrontar la naturaleza incremental del fortalecimiento de las capacidades es necesario un ciclo permanente de acción-reflexión combinado con una visión clara.</p>
<p>E. De la capacitación al aprendizaje</p>	<p>La práctica de muchas organizaciones de desarrollo suele estar dominada por la oferta de soluciones prefabricadas por medio de la prestación de asistencia técnica y formaciones.¹⁵ Un fortalecimiento de capacidades auténtico implica procesos de cambio más profundos caracterizados por la reflexión y el aprendizaje permanente. La capacitación puede ser un elemento de apoyo al aprendizaje, pero para promover el fortalecimiento de capacidades son necesarios otros instrumentos como tutorías (mentoring), entrenamiento personal (coaching) y el aprendizaje semipresencial (blended learning). Sólo una cartera amplia de instrumentos didácticos conseguirá, en un contexto idóneo, asistir al aprendizaje y a su vez estimular la reflexión, la creación de conocimiento y fortalecer así la capacidad.</p>
<p>F. De la ejecución a la facilitación</p>	<p>La percepción del fortalecimiento de capacidades como un proceso de aprendizaje y cambio abierto, dinámico y multidimensional significa que ese desarrollo no puede ser "ejecutado" por personas de fuera. Las agencias externas sólo pueden asistir, facilitar y alimentar el proceso de fortalecimiento de las capacidades una vez iniciado. El fortalecimiento de la capacidad depende, básicamente, de socios motivados y de dentro, que se identifican y asumen los cambios conducentes a su visión.</p>
<p>G. De la medición cuantitativa de los resultados a enfoques más integrales</p>	<p>Debido al carácter "emergente" del fortalecimiento de las capacidades¹⁶, los métodos tradicionales de medición de resultados basados principalmente en indicadores definidos de antemano y en medidas cuantitativas de eficacia puede que no sean suficientes. Los enfoques cualitativos¹⁷, basados en la reflexión, la autoconciencia y el diálogo entre partes interesadas múltiples ofrece la posibilidad de hacer el seguimiento de los resultados de capacidad basándose en pruebas. Ese seguimiento reflexivo es también una valiosa herramienta de aprendizaje y un motor del proceso mismo de fortalecimiento de capacidades.</p>
<p>H. De soluciones rápidas a compromisos de largo plazo</p>	<p>El fortalecimiento de la capacidad no es un proceso técnico, que se resuelve fácilmente mediante una transferencia de conocimientos, habilidades o modelos organizacionales. Necesita de un compromiso a largo plazo basado en relaciones de confianza y la voluntad de coger el proceso. Este reconocimiento impulsa el proceso de desplazamiento de pequeños proyectos hacia programas, los que ofrecen el "espacio" para compromisos de largo plazo claramente orientados hacia los resultados y el impacto que se pretende.</p>

¹⁵Kaplan, A., 'The development of capacity', *Development Dossier*, NGLS, Nueva York, 1999, disponible en: <http://www.un-nxls.org/developmentdossier.htm>

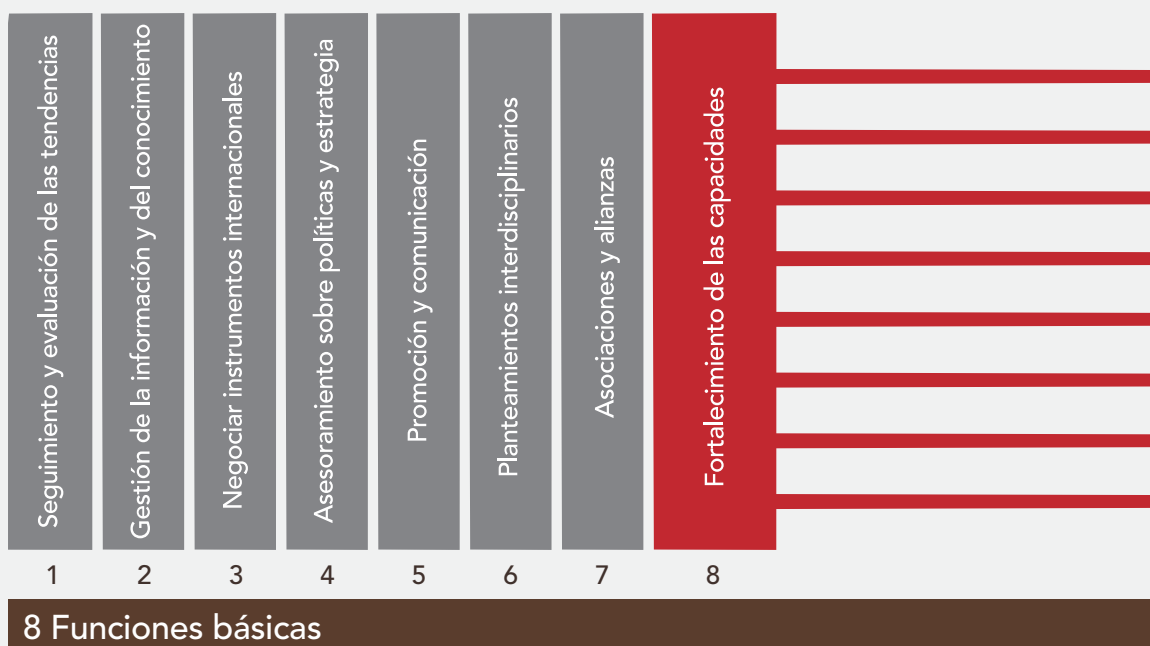
¹⁶"Emergencia" es un concepto fundamental de la teoría del pensamiento sistémico según el cual la capacidad surge de las interacciones complejas entre todos los actores en un sistema y que produce características que no se encuentran en ninguno de los elementos del sistema. Ver: *European Centre for Development Policy Management (ECPDM), Capacity, Change and Performance*, abril de 2008

¹⁷Por ejemplo: *Cartografía de los resultados, Cambio más significativo, relato de historias*

EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES EN EL MARCO ESTRATÉGICO DE LA FAO

El nuevo Marco Estratégico de la FAO ofrece una descripción completa de los resultados que pretende la Organización a diversos niveles y de las funciones básicas necesarias para garantizar la obtención de dichos resultados. La cadena de resultados define tres objetivos globales en el nivel superior, que representan el impacto del desarrollo a largo plazo en el área que abarca el mandato de la FAO. Un nivel más abajo muestra los 11 objetivos estratégicos¹⁸ que definen los impactos esenciales que deberán conseguir los países Miembros y las regiones en un plazo de alrededor de diez años (**Figura 9**)

Los logros organizacionales se formulan a nivel de resultados y se pretende conseguirlos en un horizonte de cuatro años. La FAO ha identificado 50 resultados organizacionales. Para contribuir a la obtención de esos resultados, la FAO ha asociado, cada uno de ellos, a varios logros que tendrán la responsabilidad de obtener una oficina subregional, una oficina regional o una división de la sede central por medio de la prestación de una serie de productos y servicios individuales.

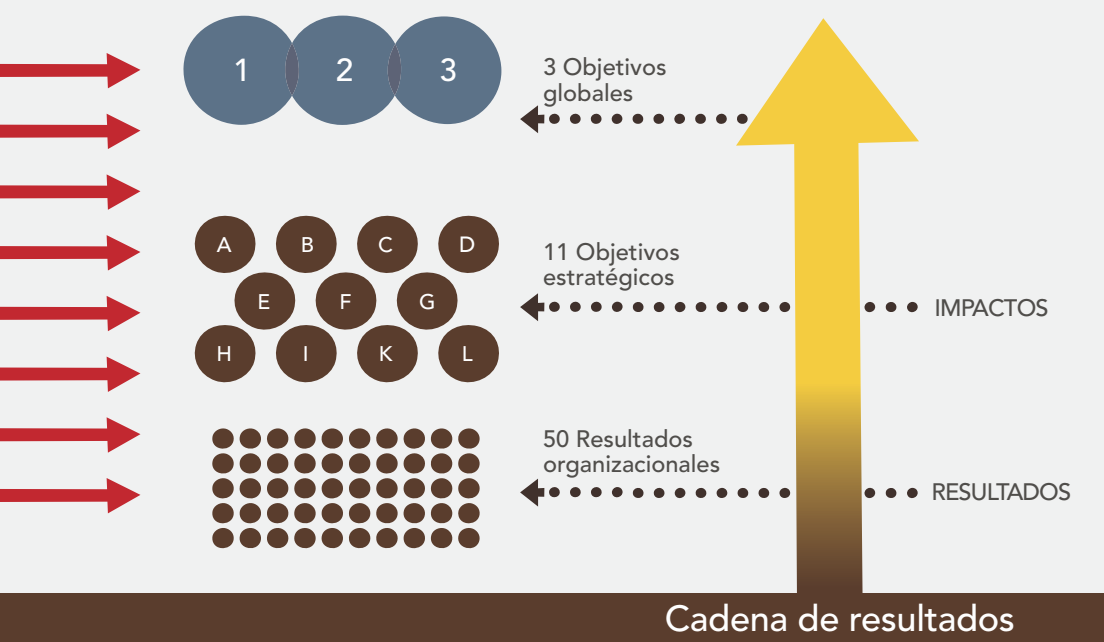


Los 11 objetivos estratégicos definidos por la FAO son: A – Intensificación sostenible de la producción agrícola.; B – Incremento de la producción ganadera sostenible ; C – Gestión y utilización sostenibles de los recursos de la pesca y la acuicultura.; D – Mejora de la calidad y la inocuidad de los alimentos en todas las fases de la cadena alimentaria; E – Ordenación sostenible de los bosques y árboles.; F – Gestión sostenible de las tierras, las aguas y los recursos genéticos y mejora de la respuesta a los desafíos ambientales mundiales que afectan a la alimentación y la agricultura; G – Creación de un entorno favorable a los mercados para mejorar los medios de vida y el desarrollo rural. ; H – Aumento de la seguridad alimentaria y mejora de la nutrición.; I – Mejora de la preparación y respuesta eficaz ante las amenazas y las emergencias alimentarias y agrícolas; K – Equidad de género en el acceso a los recursos, bienes y servicios y en la adopción de decisiones en las zonas rurales ; L – Incremento del volumen y la eficacia de la inversión pública y privada en la agricultura y el desarrollo rural.

El Marco Estratégico de la FAO define el fortalecimiento de las capacidades como una de las ocho funciones básicas,¹⁹ que son medios que se interrelacionan para obtener los resultados de desarrollo.

Hasta el 50 por ciento de los resultados organizacionales de la FAO en todos los sectores técnicos declaran, explícitamente, uno o varios procesos de fortalecimiento de las capacidades. Este porcentaje aumenta si consideramos los resultados organizacionales en los que el fortalecimiento de las capacidades es declarado implícitamente.

Esto corrobora que el fortalecimiento de las capacidades es un elemento nuclear del mandato de la FAO como organismo especializado de las Naciones Unidas.



[Figura 9] Fortalecimiento de las capacidades: una función básica del Marco Estratégico de la FAO

¹⁸Las ocho funciones básicas son: (i) Seguimiento y evaluación de las tendencias y perspectivas a largo y medio plazo; (ii) Recopilación y suministro de información, conocimientos y estadísticas; (iii) Elaboración de instrumentos, normas y estándares internacionales; (iv) Opciones y asesoramiento sobre políticas y estrategias; (v) Apoyo técnico para fomentar la transferencia tecnológica y crear capacidad; (vi) Promoción y comunicación; (vii) Interdisciplinariedad e innovación; (viii) Asociaciones y alianzas.

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA INDEPENDIENTE Y DE LA EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA FAO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES EN ÁFRICA

En el contexto de las reformas de la FAO, se ha reconocido al fortalecimiento de las capacidades como un "área importante que necesita atención y una estrategia". La

Evaluación Externa Independiente realizada en 2007 destacó lo siguiente:

- > Las actividades de desarrollo de la FAO comprenden intervenciones pequeñas y no estratégicas con poca o ninguna perspectiva de repetición en otros lugares o de generar beneficios sostenibles.
- > El enfoque consiste en una selección de proyectos más que un enfoque sistemático para identificar las áreas en que convergen las ventajas comparativas de la FAO y las necesidades de los países.
- > Las tecnologías de producción seguirán siendo esenciales, pero sólo puede alcanzarse una utilización limitada de estas tecnologías, salvo que se asegure un entorno favorable de políticas, instituciones, legislación e infraestructura.
- > El apoyo directo a la aplicación de tecnologías de producción diferenciadas de las políticas y capacidades adecuadas es cada vez menos necesario.
- > Debería hacerse mayor hincapié en el desarrollo de habilidades generalizadas ya que el fortalecimiento de capacidades através de la cooperación técnica puede resultar excesivamente específico.
- > La sostenibilidad de las actividades tendientes al fortalecimiento institucional es insuficiente, en especial en los países menos desarrollados.

Más recientemente, la **Evaluación de las actividades de la FAO sobre el fortalecimiento de las capacidades en África** (2010) señaló que:

"El fortalecimiento de las capacidades debería ser el centro de atención de la mayoría, si no de todas, las actividades de la FAO incluyendo la recopilación y difusión de información, asistencia a instrumentos, normas y estándares internacionales, el asesoramiento sobre políticas, la promoción, la creación y difusión de diversas formas de conocimiento, el desarrollo y transferencia de tecnología y el establecimiento de redes. Ello no significa que todas las actividades deberían tener un componente de capacitación específico sino que todas las actividades y productos deberían prestarse de manera que sirvan para fortalecer mejor la capacidad de los clientes."

Asimismo destaca que el personal de la FAO tiene que reconocer la importancia del proceso, en contraposición a las realizaciones...y estar dispuesto a invertir una proporción significativa de recursos en dicho proceso."

El **Cuadro 3** presenta una instantánea de los resultados de la Evaluación de las actividades de la FAO sobre el fortalecimiento de las capacidades en África y destaca las áreas plausibles de mejora en la FAO.

La FAO hace bien...	La FAO debería mejorar....
<ul style="list-style-type: none"> > Ofrecer asistencia técnica de calidad > Elaborar materiales normativos atinentes y de calidad > Facilitar iniciativas políticas (formulación y adopción de políticas) > Ofrecer capacitaciones 	<p>La percepción institucional del fortalecimiento de capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> > Una visión y definición común del fortalecimiento de las capacidades incluyendo un mejor comprensión de qué es una buena práctica de fortalecimiento de las capacidades, cómo mejorar las cualidades personales, el fortalecimiento organizacional y cómo influir en el entorno favorable <p>Diseño y ejecución de proyectos de fortalecimiento de capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> > Mayor énfasis en los procesos > Seguimiento y evaluación del fortalecimiento de la capacidad > Diseño de iniciativas sobre el fortalecimiento de capacidades con una evaluación clara de las necesidades en tres dimensiones
<p>La FAO se arriesga a perder su posición puntera si no se presta atención a...</p>	
<p>Asociaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> > A medida que van surgiendo más individuos y organizaciones competentes en los países Miembros la función de la FAO debería pasar de la ejecución directa y por sí misma de intervenciones de fortalecimiento a asistir en el fortalecimiento de capacidad en asociación con otros. Por ejemplo, la FAO debería colaborar más con organizaciones regionales y socios ejecutores locales como las asociaciones nacionales de agricultores o los operadores o exportadores de productos básicos, que tienen un amplio alcance y el potencial y la voluntad de asociarse a la FAO. 	<p>Sostenibilidad de las intervenciones</p> <ul style="list-style-type: none"> > Ajustar el cronograma de los proyectos teniendo en cuenta la índole iterativa del fortalecimiento de capacidades; formular estrategias de salida como parte del diseño y la formulación del proyecto; aumentar el uso de los conocimientos expertos nacionales; basar las intervenciones en las instituciones existentes; ofrecer actividades complementarias críticas en las intervenciones, como competencias personales y sociales (marketing, gestión, asistencia al comercio, etc.) <p>Apoyar a los actores locales y nacionales a desarrollarse a sí mismos</p> <ul style="list-style-type: none"> > El acento en las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades debería ponerse en el establecimiento de procesos y modalidades en la forma de trabajar con los actores nacionales y locales que aumenten su capacidad de actuar en forma autónoma. <p>Difusión y asimilación de conocimientos y productos normativos</p> <ul style="list-style-type: none"> > Centrar más atención en asegurar el acceso y uso de los productos normativos de la FAO en África <p>La capacidad propia de la FAO en el fortalecimiento de capacidades</p> <ul style="list-style-type: none"> > La capacidad de las oficinas descentralizadas para realizar intervenciones debería reforzarse, especialmente las capacidades para entablar un diálogo sobre políticas y asumir funciones directivas en iniciativas comunes y con grupos de donantes.

[Cuadro 3] Basado en la Evaluación de las actividades de la FAO en África

REFERENCIAS

- > Programa de Acción de Accra (2008)
- > Capacity Development: A UNDP Primer, 2010
- > OECD/DAC/GOVNET (2005). The Challenge of capacity development: working towards good practice. DAC Network on Governance, 14 de febrero de 2006
- > INTRAC (2006). Investigating the mystery of capacity building, learning from the Praxis Programme. Documento de la Conferencia, James y Wrigley, Oxford, 2005
- > Lopes, C. y Theison, T. Ownership, Leadership and Transformation, Earthscan, 2003
- > Lopes, C. y Malik, K. Capacity for Development – New Solutions to old problems, Ed. Sakiko Fukuda-Parr, Earthscan, 2002
- > Morgan, P. (2006). ECDPM study on capacity, change and performance. Documento de antecedentes presentado al finalizar el taller, ECDPM, Maastricht
- > Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005)
- > Senge, P. The Fifth Discipline, Random House, 1990
- > PNUD (2006). Capacity Development Practice Note. PNUD, Nueva York.
- > Instituto del Banco Mundial. Capacity Development and Results Framework, October 2010 <http://wbi.worldbank.org/wbi/document/wbi-capacity-development-and-results-framework>

MATERIALES RECOMENDADOS

Sitios Web

- > African Capacity Building Foundation (ACBF) <http://www.acbf-pact.org/>
- > Capacity.org <http://www.capacity.org>
- > European Centre for Development Policy Management (ECPDM) <http://www.ecdpm.org/>
- > OCDE-CAD www.oecd.org (bajo Governance and Development)
- > PNUD <http://www.undp.org/capacity/>
- > BM: Centro de Recursos para el Desarrollo de la Capacidad <http://go.worldbank.org/tfipt5bor0> y <http://wbi.worldbank.org/wbi/about/capacity-and-results>

Comunidades y redes sobre el fortalecimiento de capacidades

- > CapacityDevelopment <http://capacitydevelopment.ning.com/groups/group/list>
- > Capacity Development Network (Capacity-Net) (UNDP) <http://www.undp.org/capacity-net/2010/issue-30.htm>
- > Development Gateway Foundation (dgCommunities) <http://topics.developmentgateway.org/capacitydevelopment>
- > Learning Network on Capacity Development (LenCD) <http://sites.google.com/site/lencdorg/>

Recursos y materiales de aprendizaje sobre el fortalecimiento de las capacidades

- > El portal de Fortalecimiento de las Capacidades de la FAO contiene una colección de materiales temáticos para el aprendizaje <http://www.fao.org/capacitydevelopment/en/>
- > Curso por Internet del GNUD sobre conceptos y principios en desarrollo de capacidades <http://unkampus.unssc.org/home/course/search.php?search=learn4free>
- > CD Knowledge Resources (recursos de conocimiento) de la Learning Network on Capacity Development (LenCD) contiene una serie de materiales para el aprendizaje de desarrollo de capacidades <http://sites.google.com/site/lencdorg/>
- > La página del PNUD sobre Creación de Capacidades contiene materiales de referencia en sobre diversos aspectos del desarrollo de capacidades <http://www.undp.org/capacity/>