

# Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL PRIMAVERA DE 1999 NÚMERO 180

## El fortalecimiento de la capacidad en el sector agropecuario del África

EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD SE HA remontado a nuevas alturas en la agenda del desarrollo del África. El Banco, junto con otras entidades donantes, busca medios adecuados para cooperar con los gobiernos africanos con miras a potenciar la capacidad de éstos para poner en marcha programas de desarrollo en todo el continente. Habida cuenta de la naturaleza rural de la mayoría de las economías africanas y de la concentración de poblaciones con elevado índice de pobreza en las zonas rurales, la necesidad de fortalecer la capacidad de promover el desarrollo agrícola es apremiante. Los estudios que aquí se comentan consideran las enseñanzas que pueden extraerse en materia de fortalecimiento de la capacidad en el sector agropecuario a partir de la puesta en marcha de cuatro proyectos agrícolas que han tenido importantes componentes de fortalecimiento de la capacidad. Los proyectos fueron ejecutados en Kenya, Ghana, Guinea-Bissau y Malawi, países que constituyen un grupo bastante diverso, lo suficiente como para comprender un segmento importante de la experiencia africana.

### Cuatro proyectos: Visión general

Los cuatro casos citados son testimonios de las dificultades que se han encontrado en el diseño y puesta en marcha de

diversas acciones para fortalecer la capacidad que tienen los gobiernos con el fin de ofrecer apoyo a la agricultura. Son casos que constituyen una convincente



evidencia de la necesidad de reevaluar los métodos tradicionales de proveer asistencia externa usando para ello una apreciación realista de los esfuerzos existentes. En conjunto, las conclusiones a las que se ha llegado sugieren que posiblemente el Banco tendrá que ajustar su práctica en lo que se refiere al fortalecimiento de la capacidad en el sector agropecuario. La visión general de la situación que aquí se presenta permite identificar algunas de las lecciones que pueden extraerse y señalar las áreas en las que la evidencia encontrada resulta incompleta o contradictoria.

### El fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo

En tres de los casos, los resultados de los proyectos fueron clasificados como marginalmente satisfactorios; los del cuarto, el caso de Malawi, como insatisfactorios. En los cuatro proyectos, el desarrollo institucional fue calificado de moderado o modesto. Se concluyó que en los casos de Kenya y Ghana la consolidación de la sostenibilidad es probable; incierta en el caso de Malawi e improbable en el de Guinea-Bissau. El desempeño que denota este cuadro es, en el mejor de los casos, mediocre. La mayor atención que ha generado el tema del fortalecimiento de la capacidad en el África es señal de que existe la preocupación de que el desarrollo se encuentra obstaculizado por una generalizada fragilidad en las instituciones que tienen a su cargo la ejecución de los programas de desarrollo. El entorno más amplio de la capacidad estatal, que dio forma al contexto en el que se ejecutaron estos proyectos agrícolas, fue negativo. El deficiente desempeño económico ha dado como resultado una declinación de recursos presupuestarios, los que tuvieron que repartirse con sumo cuidado entre los programas del gobierno. Las políticas estatales de empleo han abultado en forma excesiva las nóminas de la administración pública y esto, a su vez, ha provocado una disminución de los salarios reales de los empleados públicos, así como una contracción de los fondos destinados a sufragar los costos necesarios para que dichos empleados desempeñen sus funciones. Además, la deficiencia de los incentivos ha tendido a reducir la calidad del rendimiento. El éxito logrado por los esfuerzos que han desplegado los donantes para inmunizar “sus” proyectos de la declinación generalizada de la capacidad administrativa no ha sido sino limitado; pero, eso sí, han agudizado el deterioro, porque han distorsionado más aún el sistema de incentivos.

A pesar de haberse ejecutado satisfactoriamente algunos programas de ajuste estructural, con la consiguiente contracción de la actividad gubernamental a una magnitud más manejable y la liberalización de

las políticas económicas, medida que permitió mejorar la asignación de recursos y los incentivos al productor, el éxito alcanzado en la revitalización de la capacidad de las instituciones públicas ha sido bastante menor.

La *capacidad* puede entenderse como el aporte de las personas, las instituciones y las prácticas que hacen posible que los países alcancen sus metas de desarrollo. Comprende los talentos humanos y las estructuras, los procedimientos y los sistemas de la organización institucional. La capacidad es un factor decisivo del desarrollo, pero es algo intangible, y precisamente por ser difícil de cuantificar y medir, es al mismo tiempo difícil de controlar y evaluar. Los casos de los cuatro países africanos mencionados permiten entrever que la dificultad de definir los objetivos de fortalecimiento de la capacidad en términos controlables (y la consiguiente ausencia de criterios explícitos de desempeño) ha tenido como consecuencia el hecho de que los componentes de fortalecimiento de la capacidad han recibido demasiada poca atención en los proyectos del Banco.

Los cuatro proyectos debían contener actividades correspondientes a cada una de estas categorías. No obstante, el fortalecimiento de la capacidad, en términos amplios, incluye igualmente el efecto que ejercen las políticas estatales sobre la capacidad de las instituciones y los participantes ajenos al gobierno; por ejemplo, las reformas de política que fomentan la capacidad del sector privado —otro de los componentes principales de la estrategia del Banco— también pueden considerarse como factores de fortalecimiento de la capacidad. Es probable que ésta sea el área en que las políticas propiciadas por el Banco hayan tenido el impacto más positivo sobre la capacidad.

### El criterio aplicado por el Banco

Tras los desalentadores resultados obtenidos en los primeros esfuerzos por impulsar el desarrollo agropecuario en el África en el decenio de los años ochenta, el Banco volcó su atención a la consecución de un mejoramiento en el ámbito de la política normativa, tanto en la agricultura como en otros sectores. Aparte de promover la aplicación de políticas de ajuste con miras a ofrecer mejores incentivos, el Banco ha procurado potenciar la capacidad de los gobiernos para formular políticas y programas agropecuarios mediante el aumento de la capacidad analítica y de formulación de políticas en los ministerios de agricultura. Los cuatro proyectos africanos comprendían este objetivo, y los resultados obtenidos proyectan luces sobre los esfuerzos realizados, sin dejar de plantear al mismo tiempo interrogantes acerca de la capacidad del Banco para apoyar esa iniciativa.

El Banco también ha respaldado el fortalecimiento de la capacidad en aras de la continua prestación de los

servicios estatales que corresponden a un entorno de liberalización. Este apoyo se ha concentrado en los servicios de extensión agrícola y en la investigación necesaria para ofrecer los conocimientos necesarios.

### *Las perspectivas*

Los cuatro proyectos contienen los tres elementos de esta estrategia en diversas combinaciones, vale decir, promover las reformas de política, formar la capacidad de formulación de políticas y fortalecer la capacidad en actividades de extensión e investigación.

Para los elementos de desarrollo institucional de esta estrategia, el Banco utilizó tres instrumentos principales:

- El diseño y la aplicación de estructuras de organización (como unidades de planificación, servicios de extensión e investigación y entidades de crédito agrícola)
- La prestación de asistencia técnica de corta o larga duración
- La capacitación.

## **El contexto del fortalecimiento de la capacidad**

### *Longitud y complejidad del proceso*

El fortalecimiento de la capacidad es un proceso lento, especialmente en lugares (como Guinea-Bissau) en que la capacidad inicial es sumamente débil. La consecución de mejoras exige un compromiso que supera el horizonte cronológico tradicional de un proyecto del Banco Mundial. En los casos en que se justifica realizar un proyecto sucesor, es preciso programar actividades de continuación, para evitar que los avances inicialmente logrados sufran erosión como resultado de períodos de espera o de la adopción de nuevas prioridades.

Los componentes humanos de las actividades de fortalecimiento de la capacidad son intrínsecamente imprevisibles, lo que da lugar a la necesidad de ejercer una supervisión minuciosa, combinada con la flexibilidad requerida para adaptar dicha supervisión según los conocimientos adquiridos durante la puesta en práctica del proyecto. Esto sugiere que la labor de fortalecimiento de la capacidad se beneficiaría de un apoyo continuo por parte del Banco, cosa que no ha sido fácil obtener. En este sentido, los nuevos instrumentos crediticios del Banco dan lugar a una mayor flexibilidad. Desde la etapa de evaluación hasta la de conclusión, dos de los proyectos tuvieron un total de cuatro jefes de proyecto, uno tuvo cinco y Guinea-Bissau tuvo seis. Si el apoyo se hubiera prolongado por dos ciclos de proyecto, supuestamente el número de jefes de proyecto habría aumentado.

### *Sostenibilidad*

La esencia del fortalecimiento de la capacidad es la sostenibilidad, es decir, la creación de instituciones y prácticas que continúen con el desempeño de las funciones una vez concluido un proyecto.

Muchas de las barreras que obstaculizan la sostenibilidad provienen de las mismas causas principales: la inadecuación de los recursos locales para apoyar las actividades del proyecto una vez que se han agotado los recursos de los donantes. Se discontinúan los incentivos especiales, explícitos o implícitos, que se ofrecen al personal del proyecto, e incluso en los casos en que los recursos asignados provienen del presupuesto estatal destinado a sufragar los gastos de personal, no hay fondos disponibles para completar las obras de capital que quedaron inconclusas (Ghana y Guinea-Bissau) o para destinar financiamiento suficiente para sufragar gastos generales o partidas no relacionadas con el personal que hasta entonces habían estado cubiertas por el presupuesto del proyecto. (El estudio realizado en Malawi, por ejemplo, puso de relieve las dificultades que existen para mantener una eficaz estrategia de extensión de las actividades que permita ofrecer empleo a un gran número de personas en un país de elevado índice de pobreza.)

La decisión de no presupuestar fondos para mantener un proyecto funcionando después de su terminación puede atribuirse a que el gobierno asigne a esas acciones una prioridad menor de la que se suponía cuando se evaluó el proyecto (es decir que la operación no debió haberse ejecutado), o bien que el diseño del proyecto no estuvo basado en una apreciación realista de la escasez de recursos presupuestarios (debió haberse diseñado para funcionar a un costo menor). Es necesario que el Banco, que organiza estudios continuos sobre temas macroeconómicos y sobre el gasto público, someta los proyectos sectoriales a normas de evaluación más estrictas en lo que concierne a su sostenibilidad financiera, a la luz de las restricciones presupuestarias ya conocidas.

La sostenibilidad de los proyectos financiados por los donantes se relaciona además con otros dos aspectos: la falta de un sistema eficaz para determinar la prioridad de los proyectos financiados por los donantes según las futuras limitaciones de los recursos y la tendencia de esos proyectos a estar diseñados según parámetros poco realistas.

### *Reforma de la política*

Durante la ejecución de los cuatro proyectos, la tónica principal de la estrategia del Banco en el África fue promover el ajuste estructural. En los sectores agropecuarios, este propósito característicamente

implicaba la liberalización del comercio y los precios, la privatización del abastecimiento de insumos y la eliminación de los subsidios. El Banco promovía este tipo de reformas en los cuatro países.

En su empeño por hacer realidad tales reformas de política, el Banco aplica el uso de *condicionalidades*, que dan lugar a diversos puntos de vista en cuanto al equilibrio que se ha de lograr entre los distintos objetivos que se persiguen en el sector agrícola. En la labor de consecución de la reforma de políticas, puede considerarse necesario retrasar la evaluación de un proyecto o interrumpir su ejecución a fin de ejercer presión para conseguir las modificaciones deseadas. Esto, no obstante, puede interrumpir la continuidad requerida para que el fortalecimiento de la capacidad sea eficaz. Esta situación ha dado lugar a discrepancias entre el Departamento de Evaluación de Operaciones y los equipos que trabajan en el país en cuanto al punto en el cual debe lograrse el equilibrio (como en los casos de Ghana y Guinea-Bissau).

Si bien las estrategias de asistencia a los países deben adaptarse a las cambiantes necesidades de los casos concretos, las acciones de desarrollo institucional de más larga duración deben quedar aisladas de las fluctuaciones e incertidumbres derivadas de tácticas de reformas de política de menor duración. De esto se desprende que, al diseñar el proyecto, es preciso evaluar rigurosamente la conveniencia de combinar la condicionalidad de la reforma de políticas con los objetivos de fortalecimiento de la capacidad como componentes del proyecto.

## Instrumentos de fortalecimiento de la capacidad

### *Los incentivos en el servicio público y el fortalecimiento de la capacidad*

Actualmente se reconoce que la insuficiencia de las remuneraciones de los empleados de la administración pública debilita la capacidad institucional en la mayor parte del África y constituye un grave impedimento para la eficacia de las actividades de fortalecimiento de la capacidad. De hecho, es probable que no se pueda lograr un fortalecimiento de la capacidad que sea sostenible si no se procede a reformar las estructuras de incentivos en la administración pública.

No obstante lo anterior, en el proyecto realizado en Kenya se pudo avanzar en el fortalecimiento de la capacidad incluso sin introducir una reforma sistémica. (Cabe observar que la erosión del valor real de los sueldos del sector público de Kenya no ha llegado a los extremos registrados en muchos otros países africanos, tales como Guinea-Bissau.) Sin embargo, el peso princi-

pal del análisis sugiere que existe la probabilidad de que el progreso alcanzado se vea gravemente constreñido por la falta de reformas de tipo más general. Pero incluso en el caso de Kenya, la contribución positiva que ha representado la asistencia técnica en un entorno de administración pública generalmente en deterioro parecería deberse a que el proyecto sirvió para crear capacidad, más bien que para aumentarla. Es decir que el personal de asistencia técnica a largo plazo asumió tareas de línea durante prolongados períodos, y su acción permitió una mayor continuidad que la generada por el personal nacional.

Los salarios bajos tienen numerosas consecuencias negativas evidentes. Por una parte, a veces resulta imposible captar personal idóneo para el proyecto. La declinación del valor real de los sueldos de la administración pública puede provocar diferencias exageradas entre el personal local y los consultores extranjeros, situación que frustra las posibilidades de una cooperación fructífera. Por otra parte, es probable asociar la inadecuación de los incentivos con un alto nivel de rotación del personal más competente, situación que hace difícil mantener las mejoras logradas en la capacidad institucional.

Estos casos evidencian algunas de las fórmulas adoptadas por el Banco para abordar el problema. El Banco no puede pagar sueldos a los empleados públicos, pero sí a los consultores locales, a raíz de lo cual muchos funcionarios abandonan los puestos de línea que han venido desempeñando en la administración pública para asumir cargos de consultores. Si bien es cierto que esta materia no es objeto de análisis en las evaluaciones de los proyectos, una de las funciones de las oportunidades de capacitación que se proveen a través de los proyectos es ofrecer incentivos adicionales al personal.

No obstante, este modo de fomentar los incentivos en la administración pública a partir de proyectos adolece de defectos, porque no es posible sostener tales incentivos una vez concluida la operación, de manera que lo ganado gracias a ésta se pierde con toda probabilidad. Ahora bien, es posible que la inclusión de incentivos especiales en un proyecto desvirtúe aún más la estructura de incentivos de la administración pública que de por sí ya es deficiente.

En lo fundamental, las acciones a nivel de proyecto constituyen una manera inadecuada de enfocar un problema de tipo sistémico. Si la causa de la fragilidad de la capacidad estatal es la represión de los niveles salariales de los profesionales que se desempeñan en la administración pública en economías cuyos mercados laborales son cada vez más competitivos, quiere decir que es preciso resolver la distorsión mediante la reforma de las estructuras remunerativas del Estado.

Para el Banco, esto da lugar a dos conclusiones. Primero, que el Banco necesita promover con mayor insistencia la reforma sistémica de la administración pública. Se sabe que una tarea como ésta es difícil de realizar, y que los resultados de semejante empeño han sido modestos; pero la debilidad global de la capacidad de la administración pública ha pasado a constituir una barrera tan generalizada para la ejecución exitosa de los programas de desarrollo como lo fue la deficiencia del entorno de la política macroeconómica hace un decenio.

En segundo lugar, es preciso impartir realismo al diseño de los proyectos en lo que se refiere a las consecuencias de las reiteradas limitaciones financieras. Los donantes tienen que adquirir una conciencia más clara de las posibles contradicciones que pueden surgir, en su propia participación, entre el atractivo que tienen a escala mundial las virtudes de una administración pública “musculosa y bien remunerada” y las acciones a niveles de proyecto y de sector que pasan a ser un factor importante del aumento de presión sobre los presupuestos periódicos y para la creación de actividades estatales no sostenibles.

#### *Asistencia técnica*

Las conclusiones más negativas de estas evaluaciones se refieren a la ineficacia de la asistencia técnica que se presta (con meritorias excepciones en el caso del proyecto de Kenya). La evidencia existente sugiere que los inflados números de personal de asistencia técnica comprendidos en los proyectos son muestras de las iniciativas impulsadas por el Banco durante el diseño del proyecto, a veces a pesar de la renuencia declarada de los receptores. Queda la impresión de que los anfitriones estuvieron dispuestos a recibir a los expertos extranjeros con el fin de lograr acceso a los otros componentes del proyecto que consideraban más aceptables (por ejemplo, equipo y capacitación).

El suministro de asistencia técnica implica grandes sumas de dinero. La evidencia que presentan estos estudios sugiere que, en la mayoría de los casos, el valor aportado por los expertos no fue consecuente con el costo en el que se incurrió. Incluso en los casos en que el apoyo recibido tuvo carácter de donación (por ejemplo, financiamiento bilateral y de fondos fiduciarios), debió haberse tenido en cuenta el costo de oportunidad.

Las evaluaciones señalan ciertos puntos débiles que el Banco y los gobiernos receptores podrían tratar de resolver, por ejemplo, cerciorándose de que los expertos dominen el idioma correspondiente (como en el caso de Guinea-Bissau), que la firma consultora que proporcione los expertos cuente con recursos de reserva, y que la selección de expertos se efectúe en forma más cuidadosa.

Sin embargo, la reiteración de las deficiencias da a entender que tal vez haya otras dificultades subyacentes

que no puedan resolverse solamente perfeccionando los procedimientos. En el África, la asistencia técnica saltó a la palestra en los años posteriores al proceso de independencia (para la mayor parte del África, en el decenio de 1960) y su función principal fue facilitar la transición entre el gobierno colonial y el autónomo. Las nuevas administraciones africanas contaban con equipos jóvenes y poco experimentados, pero razonablemente bien remunerados. Los ciudadanos dotados de las aptitudes profesionales necesarias eran escasos, mientras que había un gran contingente de expatriados que habían adquirido experiencia en el terreno durante el período colonial.

La situación actual es distinta en casi todos los sentidos. La fragilidad institucional ya no se debe principalmente a la falta de profesionales capacitados sino, con mayor frecuencia, a la dificultad de movilizar o aprovechar eficazmente el aporte de los nacionales, debido a la precariedad de los sistemas de incentivos. Los funcionarios nacionales han sido testigos, muchas veces, del paso de una larga sucesión de asesores extranjeros, situación en la cual la deficiencia del sistema de incentivos no se resuelve con la asistencia técnica, ya que no es probable que un experto foráneo se desempeñe eficazmente, salvo como oneroso sustituto operativo de un empleado nacional.

Las conclusiones de estos estudios sugieren, asimismo, que hay otra desviación del modelo original de asistencia técnica: la calidad del personal asesor disponible. Habida cuenta de que la asistencia técnica suele implicar la necesidad de contratar profesionales (frecuentemente extranjeros) no familiarizados con el medio, siempre está presente el riesgo del fracaso. Sin embargo, el desempeño generalmente deficiente observado en esta muestra, a pesar de que el personal había sido contratado por firmas bien establecidas y prestigiosas, denota que se ha producido una declinación en la disponibilidad de talentos idóneos.

Un uso más frugal de la asistencia técnica permitiría contar con recursos suficientes para ofrecer incentivos más generosos a los estamentos profesionales de la administración pública. Esta realidad pone en evidencia la necesidad de adoptar criterios distintos para apoyar el fortalecimiento de la capacidad, incluido el de considerar la posibilidad de un trueque entre el uso de la asistencia técnica y la financiación del personal local. Pero al aplicar cualquiera de estas medidas debe evitarse el peligro de que la acción de los donantes desvirtúe la estructura salarial del sector público y de que las iniciativas propugnadas por aquéllos sean incapaces de sostenerse en el futuro.

#### *Capacitación*

Los cuatro casos en cuestión tienen bastante que decir en cuanto a la eficacia de las iniciativas de capacitación de

larga duración en países lejanos, en general cuando se trata de grados avanzados. Este tipo de capacitación rara vez produce los efectos proyectados, porque los que la reciben suelen constituir una pérdida para los empleadores que debían contratarlos, ya sea porque los nuevos técnicos buscan oportunidades más lucrativas fuera del gobierno (como sucedió con los economistas en Kenya), se trasladan a posiciones más atractivas en el propio gobierno o bien son reasignados a nuevos cargos.

Con todo, esta es una observación que debe tratarse con cuidado. Si las personas son capaces de obtener mejores trabajos como resultado de la capacitación recibida, eso significa que los cursos de adiestramiento fueron exitosos, y no lo contrario. No sería correcto proponer la idea de limitar la capacitación sólo a formar aptitudes que no tengan demanda en el mercado. Las necesidades de adiestramiento deben coordinarse con las políticas de personal y de incentivos, a la luz de una evaluación realista de las condiciones del mercado laboral en el entorno local. Si a un funcionario se le ofrece capacitación avanzada, debe ser porque se encuentra en una trayectoria profesional que debe llevarlo, una vez concluidos satisfactoriamente los cursos, a los ascensos apropiados y a los incrementos remunerativos pertinentes. En un mercado laboral libre, los profesionales bien capacitados desearán ser partícipes del producto que genere la inversión en capital humano.

### Enseñanzas

Entre los numerosos y detallados puntos que sugieren estos estudios para los futuros proyectos que emprenda el Banco en apoyo del desarrollo agropecuario en los países africanos, hay seis temas generales que se destacan:

- 1) Que los cuatro proyectos ofrecen nuevas pruebas de la dificultad que representa el desarrollo de una capacidad sostenible en los ministerios individuales de gobiernos cuya administración pública es débil. Aun cuando sea posible incorporar incentivos transitorios en un proyecto con el fin de captar un elevado nivel de dedicación, es poco probable que se mantenga dicha dedicación después de concluido el proyecto, a menos que el sistema general de incentivos sea adecuado. Esta situación sugiere que es preciso abordar el fortalecimiento de la capacidad en segmentos determinados del aparato gubernamental dentro del marco de una reforma más amplia de la administración pública. A falta de un reajuste sistémico en este ámbito, no puede esperarse que el desempeño sea más que modesto.
- 2) Que, como corolario, el diseño de los proyectos debe estar basado en evaluaciones realistas de la

disponibilidad de recursos existente en los países para sostener las actividades respectivas. Este punto es muy importante cuando se trata de proyectos dirigidos a la prestación de servicios con uso intensivo de mano de obra y de actividades de capacitación. Es demasiado fácil que aquellos que diseñan proyectos que consideran de elevada prioridad caigan en el error de pensar, ilusoriamente, que el financiamiento estatal necesario estará disponible en el futuro.

- 3) Que es probable que el fortalecimiento de la capacidad requiera contar con asistencia durante períodos superiores al ciclo normal de los proyectos. El Banco necesita desarrollar estrategias de fortalecimiento de la capacidad en los países asumiendo un compromiso de tiempo extenso, pero expresamente delimitado. Es preciso discernir claramente la situación, para no asumir un compromiso que sea demasiado breve como para crear una capacidad sostenible, ni caer en compromisos indefinidos que generen casos de dependencia.
- 4) Que definir la capacidad no es tarea fácil, y que evaluar el desempeño en el fortalecimiento de la capacidad será siempre una labor de índole subjetiva. Como resultado, los elementos de fortalecimiento de la capacidad que formen parte de un proyecto de finalidades múltiples fácilmente pueden convertirse en el segmento “blando” de esa operación, es decir, que no serán objeto de rigor en el diseño, la evaluación y la supervisión. Los resultados mediocres o deficientes obtenidos en los componentes de fortalecimiento de la capacidad de estos cuatro proyectos denotan que existe la necesidad de dar atención más directa a las etapas de diseño y puesta en marcha de tales acciones.
- 5) La actual estrategia del Banco, de reducir la prestación de asistencia de larga duración por funcionarios expatriados, es acertada. No debe ofrecerse tal asistencia en los casos en que la debilidad de la capacidad se haya producido como resultado de no haberse utilizado eficazmente el talento de los profesionales nacionales disponibles, salvo únicamente cuando se haya efectuado un minucioso análisis para determinar si es razonable suponer que la asistencia técnica será capaz de suplir la falta de capacidad (y sólo cuando se haya incorporado una adecuada supervisión del Banco en el diseño del proyecto).
- 6) Que la sostenibilidad es la esencia del fortalecimiento de la capacidad. Si la sostenibilidad es incierta o improbable (como en dos de las evaluaciones citadas), es dudoso que se pueda considerar ni siquiera como

modesto el impacto causado en términos de desarrollo institucional. Después de decenios de asistencia técnica, que no ha dejado más que una exigua

capacidad sostenible, una respuesta adecuada es que en esta materia hace falta aplicar criterios de evaluación bastante más sensatos.