

SERVICIO DE EVALUACIÓN

Sitio web sobre evaluación de la FAO
www.fao.org/pbe/pbee/es/index.html

Función creciente del sector pecuario

Evaluación del trabajo de la FAO en el sector de la producción, las políticas y la información pecuarias

El sector pecuario ha sido, con diferencia, el subsector de la agricultura que ha crecido más rápidamente en las últimas décadas, por estar inmerso en lo que se ha denominado la 'revolución pecuaria'. En el mundo entero, el consumo per cápita de productos ganaderos ha aumentado en un 40 por ciento entre 1982 y 1994; sin embargo, esta cifra esconde una tendencia mucho más importante: si bien el consumo en los países desarrollados creció únicamente un 1 por ciento al año, en los países en desarrollo el aumento fue del 5,4 por ciento (un aumento total del 88 por ciento en 12 años).

La manera principal con que se ha hecho frente a este ritmo de crecimiento ha sido un incremento de los sistemas intensivos de producción, lo cual ha suscitado preocupación acerca de las repercusiones sobre el medio ambiente, de sus efectos potencialmente negativos sobre las personas pobres y del aumento del riesgo de enfermedades de los animales (que en algunos casos afectan también a los seres humanos). Los brotes de epizootias (epidemias animales) y de enfermedades que se transmiten de los animales a los seres humanos, a menudo como resultado del comercio internacional, hacen temer la adopción de requisitos y normas sanitarios crecientemente severos. Si bien el aumento del comercio es la principal prioridad en muchos países, los medios de vida de los productores en pequeña escala pueden verse afectados negativamente por el endurecimiento de las reglamentaciones.

La FAO debe desempeñar una función única en este entorno cada vez más complejo por tratarse del organismo de las Naciones Unidas al que le ha sido confiada la responsabilidad de fomentar el sector pecuario. No obstante, la mera provisión de tecnologías ya no tiene efectos importantes en muchos países y, para determinar las intervenciones adecuadas, es necesario vigilar las tendencias mundiales, determinar los marcos institucionales más adecuados y evaluar las repercusiones de las políticas, para lo que se requieren conocimientos transectoriales.

Habida cuenta del tamaño y las repercusiones crecientes del sector pecuario y, en particular, de la función fundamental que desempeña la producción pecuaria para la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, en 2004 se llevó a cabo una evaluación del programa de la FAO en materia de producción, políticas e información pecuarias (la labor relacionada con la salud animal fue objeto de otra evaluación del programa realizada en 2001) con miras a evaluar la función y la labor cambiantes de la Organización en este sector. El equipo de evaluación estudió el modo en que la Dirección de Producción y Sanidad Animal (AGA) de la FAO hacía frente a las necesidades en este complejo entorno aprovechando los conocimientos de la propia Dirección, así como de otros servicios pertenecientes a la FAO y ajenos a la Organización. El equipo de evaluación visitó 21 países en todas las regiones en desarrollo e invirtió una cantidad considerable de tiempo examinando el trabajo normativo y técnico realizado en la sede de la FAO y en las oficinas regionales. Se celebraron amplios debates tanto con el personal de la FAO como con asociados, beneficiarios, gobiernos de Estados Miembros, ONG y otros organismos encargados del sector pecuario.

Cometido del programa de ganadería de la FAO

El cometido declarado del programa consiste en *aclarar y facilitar el papel del subsector de la ganadería para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria y la inocuidad de los alimentos, así como conseguir un comercio seguro de ganado y de productos animales a la vez que se protegen la biodiversidad y la sostenibilidad del medio ambiente*. En la evaluación se sugirió afinar ulteriormente este cometido con el objetivo de destacar las dos áreas principales de intervención del programa: la paliación de los efectos negativos y la maximización los beneficios de la 'revolución pecuaria', y el refuerzo de la función del sector pecuario en la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza. La prioridad es el análisis del subsector pecuario y la facilitación de co-

nocimientos al respecto mediante un mandato muy amplio que abarca desde la mitigación de la pobreza hasta el comercio internacional, la salud pública y el medio ambiente. Las principales actividades del programa relativas a la producción, las políticas y la información son:

- el análisis mundial del sector ganadero, estudios, directrices y talleres como apoyo a las decisiones en materia de políticas y estrategias, en particular para favorecer los sistemas pecuarios de los pequeños propietarios (pobres), mejorar las normas y la inocuidad y fomentar la integración de la ganadería y el medio ambiente;
- la elaboración de un sistema mundial de información en apoyo del sector pecuario, en particular con el objetivo de respaldar el análisis del sector y la labor en materia de políticas;
- el asesoramiento tecnológico directo para la producción y elaboración pecuarias de los pequeños propietarios, la inocuidad de los alimentos y las normas alimentarias y la mayor integración de la ganadería y el medio ambiente; y
- la elaboración de la Estrategia mundial para la ordenación de los recursos zoonóticos, cuyo elemento principal es la preparación de la *Situación de los recursos zoonóticos mundiales*, con inclusión de la creación de capacidad en los países para la preparación de informes nacionales.

Una gran parte del programa se beneficia de altos niveles de financiación extrapresupuestaria procedente de una variedad de donantes, particularmente el trabajo de políticas en favor de los pobres, el trabajo relativo a la ganadería y el medio ambiente y, en menor grado, el trabajo en el sector de los recursos zoonóticos.

Resultados

En la evaluación se constató que el programa de ganadería de la FAO es coherente con la evolución del sector pecuario a nivel mundial y con los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Asimismo, se ajusta adecuadamente a la evolución de la FAO hacia una mayor atención a las cuestiones normativas y de políticas en su labor y al Marco estratégico de la Organización. En la evaluación se alabó la prioridad otorgada por el programa a un marco de 'bienes públicos', si bien se consideró que aún quedaba margen para mejorar la planificación estratégica.

El programa de ganadería de la FAO ocupa un lugar destacado en el proceso de cambio de la Organización, habida cuenta de la creación de una Dependencia de políticas interna, y ha demostrado su capacidad para atraer una cantidad importante de financiación de donantes para la labor normativa. No obstante, en la evaluación también se constató que existe un potencial no aprovechado para incluir al sector pecuario de forma más efectiva en la labor de otras dependencias de la FAO y otorgar mayor visibilidad a la labor relativa al sector pecuario en general, en vista de su creciente importancia.

El trabajo de la FAO goza de una alta consideración en los países en donde la Organización realiza actividades; sin embargo, en términos generales se observó que la FAO no contaba con los recursos suficientes para cubrir efectivamente a los países y que, en conjunto, el programa carecía de visibilidad a nivel mundial. Existían pocas pruebas de un enfoque estratégico o programático de las actividades de campo y, en muchos casos, se observó que las intervenciones tecnológicas habrían podido tener mayores efectos si se hubieran combinado más estrechamente con actividades de apoyo a las políticas.

En general, se estimó que el programa de ganadería de la FAO era uno de los más avanzados e innovadores de la Organización y que realizaba una intensa labor con miras a desarrollar y aplicar nuevas modalidades de adaptación a los cambios en el entorno de los trabajos relativos al desarrollo rural. El programa ha realizado importantes avances en la determinación de los retos y las oportunidades del dinámico sector ganadero. Los cambios del programa que se introducirán en el Plan a Plazo Medio para 2006-2011 constituyen un paso positivo hacia una visión centrada en la facilitación de información y asistencia para las políticas. No obstante, las afirmaciones antedichas son amplias generalizaciones y es importante determinar exactamente en qué medida puede colaborar la FAO en ambas áreas (información y políticas).

En general, el equipo de evaluación, compuesto por ocho personas, respaldó firmemente el programa y señaló que la función desempeñada por la FAO en este sector sigue siendo decisiva y que los esfuerzos que se están realizando para afinar el objetivo y la estrategia de las actividades del programa se están encaminando en la dirección adecuada.

Recomendaciones

El cometido del programa respalda la prioridad dada por la FAO a la seguridad alimentaria y reconoce explícitamente que la 'revolución pecuaria' es el principal motor del sector ganadero en muchos Estados Miembros. Aún es preciso afinar ulteriormente los modos para alcanzar esa visión y deben determinarse las áreas en las que el programa de ganadería puede ser proactivo y aportar valor añadido, aprovechando las áreas de ventaja comparativa de la FAO en la fijación de normas y disposiciones y el análisis (por ejemplo, en el análisis de las tendencias del sector pecuario desde el nivel mundial al nivel local, y en el diseño de los marcos institucionales para ayudar a la población rural pobre). Tal vez haga falta acordar unas políticas o directrices explícitas de la Organización y, sin duda, será necesario seguir trabajando en estrecha colaboración con otras instituciones principales que trabajan en este sector como, por ejemplo, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) y el Instituto Internacional de Investigaciones Agropecuarias.

En la evaluación se ratificaron los cambios propuestos en la dirección del programa a partir de 2006, orientando la labor de la FAO en el sector pecuario hacia una estrategia más coherente basada en los ODM y en las tres áreas de bien público: equidad (mitigación de la pobreza), medio ambiente (recursos naturales) y salud pública veterinaria. El programa se centrará especialmente en la facilitación de información y de asistencia para el desarrollo de políticas y estará respaldado por intervenciones técnicas donde éstas tengan una repercusión más amplia. A este respecto, el programa de ganadería se ha encontrado en el centro de la evolución de la FAO hacia una mayor prioridad de la información y las políticas en detrimento de la transferencia de tecnología. En el área de los cambios de las políticas, en la evaluación se constató que la FAO debía desempeñar una función principal en:

- la presentación de pruebas de las repercusiones de los cambios en las políticas en el logro de los objetivos mundiales, en particular la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria;
- la determinación de las repercusiones que pueden tener las políticas nacionales o regionales en otros países o regiones, especialmente mediante el comercio; y
- la facilitación de la reproducción de las mejores prácticas entre los países.

Las recomendaciones específicas derivadas de la evaluación estaban encaminadas a fortalecer la capacidad de la FAO para prestar servicios a los Estados Miembros en dichas áreas, a saber:

■ **Pasar de la transferencia de tecnología al cambio de políticas.** La labor del programa de la FAO a nivel nacional debería centrarse cada vez más en los niveles estratégicos y de políticas, tanto en el caso de la asistencia al sector industrial-comercial como en el de la asistencia a los pequeños agricultores. La FAO cuenta con una fuerte ventaja comparativa en el apoyo a los cambios de políticas en el sector pecuario. No obstante, para lograr verdaderas repercusiones en esta área es necesario esforzarse por llegar más allá de los colaboradores tradicionales de la FAO en los ministerios de agricultura y atraer la atención de los responsables de la formulación de políticas de nivel más alto y estratégico como, por ejemplo, los ministerios de planificación o de economía. Los proyectos de campo basados en la tecnología con-

tinuarán desempeñando una función fundamental, si bien servirán principalmente como instrumentos para conseguir los cambios en materia de políticas, en las instituciones y en las actitudes y para respaldarlos.

■ **Emplear la visión estratégica para la fijación de prioridades en el Programa de Campo.** La visión de índole más estratégica que aplica la dirección encargada del sector pecuario en la Sede, basada en un marco de bienes públicos internacionales, debe constituir la base para la fijación de prioridades y un enfoque coherente para su asistencia técnica. Para ello deberán tenerse en cuenta las particularidades regionales y nacionales y, por tanto, el desarrollo de estrategias debe incluir la participación directa del personal descentralizado y tener en cuenta las circunstancias e inquietudes regionales y nacionales.

■ **Evitar expectativas excesivas de las actividades de asistencia técnica y de asistencia para las políticas.** La asistencia técnica y para las políticas debe seguir siendo una prioridad, pero es necesario prestar atención a fin de asegurarse de que las expectativas de respuesta a las solicitudes de asistencia no superen los conocimientos del personal ni los recursos disponibles. Debe otorgarse una consideración más activa a que la FAO adopte una función facilitadora en vez de proporcionar siempre la asistencia directamente y a la colaboración a través de asociaciones, especialmente en el entorno de la transferencia de tecnologías a nivel regional y nacional.

■ **Considerar la ganadería como parte de los sistemas de producción integrados.** Especialmente en el trabajo con personas pobres, el apoyo a la producción pecuaria debe estar integrado estrechamente en un enfoque que considere los medios de vida de los agricultores en su conjunto, en vez de ser considerada un área técnica aislada. Las políticas deben velar por la integración coherente y efectiva de las actividades pecuarias en la asistencia agrícola global a los pequeños propietarios como un aspecto de la producción entre otros varios.

■ **Constitución de equipos técnicos descentralizados más fuertes en las oficinas regionales de la FAO.** Es necesario que la FAO cuente con un fuerte apoyo técnico más próximo a los países en desarrollo. La mejor ubicación es en el plano de la oficina regional, donde equipos centrales regionales con tres profesionales internacionales más personal nacional adicional permitirían una cobertura más completa, aligerarían la carga de trabajo en la Sede y proporcionarían a los países apoyo técnico más completo y al que sea más fácil recurrir.

■ **Racionalizar el trabajo relativo a los recursos genéticos.** El trabajo relativo a los recursos zoogenéticos debe clarificarse y fortalecerse de dos formas. En primer lugar, el trabajo debe prestar menor atención a las cuestiones relativas a la conservación a fin de acelerar la evolución hacia la utilización, incluida la cría, la biotecnología y la bioseguridad, así como el intercambio de recursos genéticos. En segundo lugar, la labor relativa a los recursos zoogenéticos debe ocupar un lugar más destacado en la FAO a través de una mejor vinculación de la misma con el resto de los trabajos relativos a los recursos genéticos y a la biodiversidad, especialmente de las plantas

Examen de un grupo colegiado de expertos

Se pidió a un grupo de expertos externos internacionales en el sector pecuario que examinara las conclusiones de la evaluación y aportara su opinión al respecto a fin de ayudar a la FAO a aprovecharlas en la mayor medida posible. El grupo refrendó el enfoque de bienes públicos adoptado por la FAO y alabó las tres importantes iniciativas que la dirección encargada del sector pecuario está desarrollando en el mismo: Conservación y ordenación de los recursos zoogenéticos, Iniciativa de políticas ganaderas en favor de los pobres e Iniciativa de ganadería, medio ambiente y desarrollo. El grupo aceptó ampliamente las recomendaciones del informe y destacó las áreas relativas a la interdisciplinariedad, los recursos zoogenéticos de los animales de granja y la fijación de prioridades para el programa de campo. Señaló que la FAO debe aclarar con otros agentes (instituciones, la sociedad civil y el sector privado) las respectivas funciones en el sector pecuario a fin de asegurar la coordinación y la complementariedad.

Respuesta de la administración a la evaluación

La administración de la FAO también refrendó en general las recomendaciones y, en particular, la prioridad otorgada a los objetivos de desarrollo en vez de a los sistemas de producción. En su respuesta, la administración incluyó un plan, que comprendía plazos y responsabilidades, para aplicar las recomendaciones de la evaluación que había aceptado.

Conclusiones de los órganos rectores de la FAO (Comité del Programa)

Los representantes de los Estados Miembros en el Comité del Programa estimaron que el informe era útil y coincidieron en general con las recomendaciones formuladas como resultado de la evaluación, tras observar el casi total acuerdo de la administración superior y del grupo colegiado de expertos con las recomendaciones fundamentales. El Comité señaló que la cuantía de recursos extrapresupuestarios recaudados para tareas normativas constituía una demostración de la importancia del programa para los Miembros de la FAO, pero se manifestó también cierta preocupación por la dependencia de esos recursos temporales para financiar determinados puestos esenciales en el ámbito del trabajo normativo. La recomendación de desplazar la atención principal del apoyo basado en la tecnología a un apoyo basado en mayor grado en las políticas recibió el asenso general, con la salvedad de que el objetivo debería de ser lograr el equilibrio adecuado entre ambos tipos de apoyo. Los miembros del Comité respaldaron la importancia de unos servicios descentralizados eficaces para la labor relacionada con la ganadería, pero algunos expresaron reservas sobre las propuestas de transferir puestos existentes a fin de establecer equipos centrales en tres oficinas regionales. El Comité convino en que esta recomendación debía considerarse en el contexto de la reciente evaluación global de la descentralización realizada por la Organización.

Referencias

Evaluación de la producción, las políticas y la información pecuarias (Programa 2.1.3), documento PC 93/5.

Disponible en la siguiente dirección: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4779s/j4779s00.htm>

Respuesta de la administración, documento PC 93/5-Sup.1. Disponible en la siguiente dirección:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j4858s.htm>

Informe del Grupo de Examen por Especialistas Externos, documento PC 93/5 Sup.2.

Disponible en la siguiente dirección: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5285s.htm>

Informe del 93º período de sesiones del Comité del Programa, Roma, 9-13 de mayo de 2005, documento CL 128-11.

Disponible en la siguiente dirección: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5451s.htm>