

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD



CONSULTA OFICIOSA

20 de julio de 2009

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

RESUMEN

Mediante el presente documento se actualiza el documento de política de 2004 titulado “Fomento de la capacidad nacional y regional” (WFP/EB.3/2004/4-B), en el que se desarrollaba un marco para el Objetivo Estratégico que tenía entonces el PMA de ayudar a los países a establecer y gestionar programas de asistencia alimentaria. La actualización no sustituye la política de 2004, que se mantiene vigente, sino que muestra cómo el PMA sigue fomentando la capacidad en los países donde lleva a cabo operaciones, teniendo en cuenta la evolución producida desde 2004.

El Plan Estratégico para 2008–2011 sitúa al PMA en un importante punto de inflexión. La presente actualización, por lo tanto, se centra más en la labor del Programa de fomento de la capacidad, en un contexto estratégico y político en evolución, que en el estado de aplicación de la propia política.

Las oficinas en los países y los despachos regionales del PMA han adquirido considerable experiencia en fomento de la capacidad desde 2004, pero al mismo tiempo se han detectado deficiencias importantes en esta esfera relacionadas con la definición, el alcance y la aplicación de las medidas, en diferentes contextos. La presente actualización señala tales deficiencias y responde a ellas, teniendo en cuenta el Plan Estratégico para 2008–2011, en el que se explica la función de fomento de la capacidad en el marco de todas las actividades del PMA.

Se presenta un marco de política con miras a aclarar el plan plurianual, de niveles múltiples, con el que el PMA se propone influir en el fomento de la capacidad dentro de su peculiar conjunto de actividades.

La mejora continua de la función y el impacto del PMA en este ámbito dependerá de la medida en la que el Programa dé prioridad al fomento de la capacidad durante su transición a la asistencia alimentaria, sin dejar de apoyar el proceso de cambio. En el presente documento se hace hincapié en que la puesta en práctica es decisiva y en que, dentro de la continua atención que el PMA presta al fomento de la capacidad, uno de los aspectos que deben abordarse es el de las deficiencias en este sentido. Entre las cuestiones estratégicas críticas que requieren atención figuran la evaluación de la capacidad nacional, las asociaciones, el aprendizaje, el seguimiento y la evaluación, la presentación de informes, la sensibilización e incentivación y la financiación.

INTRODUCCIÓN

1. Mediante el presente documento se actualiza el documento de política de 2004 titulado “Fomento de la capacidad nacional y regional” (WFP/EB.3/2004/4-B). La actualización no sustituye la política de 2004, que se mantiene vigente, sino que muestra cómo el PMA, para responder al actual Objetivo Estratégico 5, sigue fomentando la capacidad en los países donde lleva a cabo operaciones, teniendo en cuenta la evolución producida desde 2004.
2. Se trata de un momento oportuno para una actualización de este tipo. Las alteraciones producidas recientemente en el sistema alimentario mundial han tenido varias consecuencias: i) han expuesto al hambre a muchos más millones de personas; ii) han puesto de relieve el papel crucial del PMA en las esferas del análisis, la logística y la programación dentro de la capacidad internacional de intervención ante las emergencias alimentarias, y iii) han puesto de manifiesto la urgente necesidad de invertir en las capacidades de formulación de políticas, tanto institucionales como individuales, que resultan necesarias para abordar las causas del hambre y la inseguridad alimentaria y con ello alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 1.
3. Desde 2004 se han adoptado dos planes estratégicos. El Plan Estratégico para 2006–2009 fue el primero en incluir un objetivo estratégico dedicado al fomento de la capacidad, en respuesta a la política establecida en 2004. En el marco del actual Plan Estratégico para 2008–2011, el PMA utilizará sus capacidades en la lucha contra el hambre, siendo el fomento de la capacidad un factor determinante del éxito.
4. Teniendo en cuenta el Plan Estratégico para 2004–2007 y las demandas de apoyo para la creación de capacidad formuladas por los países, la política de 2004 creó un marco para que el PMA pudiera ayudar a los países a establecer y gestionar los programas de asistencia alimentaria, con arreglo a los principios siguientes: i) lograr la sostenibilidad por medio de la apropiación local; ii) trabajar en asociación; iii) mantener una imagen de conjunto del sistema; iv) aprovechar las capacidades existentes; v) actuar de forma responsable; vi) mantener el compromiso en circunstancias difíciles, y vii) seguir siendo pertinentes. Estos principios siguen vigentes.
5. Las capacidades que debían mejorarse conforme a la política de 2004 guardaban relación con el hambre y la malnutrición, en la medida en que éstas afectaban a las personas y comunidades más pobres y vulnerables: i) la capacidad para identificar y analizar los problemas relacionados con el hambre y la vulnerabilidad; ii) la capacidad para planificar y aplicar estrategias de ayuda alimentaria destinadas a erradicar el hambre y aumentar la seguridad alimentaria, y iii) la capacidad para asegurar un conocimiento adecuado de los problemas del hambre y la inseguridad alimentaria y realizar actividades de

promoción adecuadas a este respecto. Las actividades de fomento de la capacidad del PMA sostendrían estrategias nacionales como las de reducción de la pobreza, o iniciativas regionales como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), en colaboración con organismos de las Naciones Unidas y otros interlocutores. La ventaja comparativa del PMA en la realización de estas actividades se evaluaría a escala nacional o regional, basándose en sus aptitudes para contribuir al aumento de la capacidad. Los retos a los que se enfrenta el sistema alimentario mundial demuestran que estas prioridades siguen siendo pertinentes, y que por tanto quedan confirmadas.

6. La política de 2004 se evaluó en 2008¹. Se constató que la política estaba bien asentada en el mandato del PMA y que era coherente con las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el momento de su aprobación, la política estaba en consonancia con las ideas más novedosas en materia de fomento de la capacidad, que hacían hincapié en los principios de la apropiación local y de la necesidad de contar con procesos a largo plazo endógenos y flexibles para impulsar el desarrollo de la capacidad. Estos principios siguen siendo igualmente pertinentes y quedan confirmados.
7. Pero la evaluación detectó asimismo algunas deficiencias en la política relacionadas con la definición, el alcance y la realización de la labor de fomento de la capacidad, en diferentes contextos. Las carencias principales se exponen a continuación, junto con las medidas que es preciso adoptar para paliarlas.
8. El Plan Estratégico para 2008–2011 sitúa al PMA en un importante punto de inflexión. La presente actualización, por lo tanto, se centra más en la labor de fomento de la capacidad del PMA, en un contexto estratégico y político en evolución, que en el estado de aplicación de la política; se informa, no obstante, de la evolución reciente y de las lecciones aprendidas. Se presenta además un marco de políticas que permita superar una de las carencias observadas, y se establecen prioridades para afrontar los numerosos desafíos que se plantean en relación con el desarrollo de la capacidad.

¹ “Informe resumido de la evaluación de la política y las actividades del PMA de fomento de las capacidades” (WFP/EB.A/2008/7).

EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD EN EL PLAN ESTRATÉGICO DEL PMA PARA 2008–2011

9. El Plan Estratégico para 2008–2011 sitúa al PMA en un contexto mundial en rápida evolución y fija sus objetivos como principal organismo de ayuda humanitaria del mundo, con un mandato adicional de fomentar el desarrollo a largo plazo abordando las causas del hambre. Con él se pretende dar mayor coherencia a la labor del PMA dentro del proceso de reforma de las Naciones Unidas, incrementar el apoyo a las prioridades de desarrollo nacionales y utilizar las capacidades del Programa en la consecución de los ODM, en especial el ODM 1. Con arreglo a lo previsto en el Plan Estratégico, las intervenciones del PMA deben abordar las necesidades relacionadas con el hambre, mejorar los mercados locales, fomentar la productividad de los pequeños agricultores y desarrollar las capacidades nacionales. Este enfoque coloca al PMA en la vanguardia de la innovación en el ámbito de la ayuda humanitaria, por ser un organismo que ofrece un conjunto ampliado de herramientas de asistencia alimentaria para luchar contra el hambre y así promover el crecimiento y el desarrollo.
10. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) define la *capacidad* como “la aptitud de una persona, una organización o la sociedad en su conjunto para gestionar satisfactoriamente sus asuntos”. Define el *fomento de la capacidad* como: “el proceso por el que una persona, una organización o la sociedad en su conjunto puede desarrollar su capacidad y reforzarla, potenciarla, adaptarla y mantenerla a lo largo del tiempo”².
11. Esta visión del desarrollo de la capacidad está recogida en el Plan Estratégico: el Objetivo Estratégico 1 incluye aumentar el nivel de autosuficiencia en las emergencias; el Objetivo Estratégico 2 incluye promover y fortalecer la capacidad de los gobiernos para prepararse a hacer frente a situaciones de hambre aguda provocadas por catástrofes, evaluarlas e intervenir en consecuencia, así como promover y fortalecer la resiliencia de las comunidades ante las crisis mediante programas de protección social o creación de activos; el Objetivo Estratégico 3 incluye ayudar a establecer o reconstruir las capacidades de suministro y entrega de alimentos tras una crisis y contribuir a impedir que se reanuden los conflictos; el Objetivo Estratégico 4 incluye ayudar a los países a reducir por debajo del nivel crítico las tasas de desnutrición y a romper el ciclo intergeneracional del hambre crónica.

² Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas”, Ginebra, 2007. Véase el tema 3 a) del programa provisional, dedicado al seguimiento de la aplicación de las recomendaciones sobre políticas de la Asamblea General y el ECOSOC (A/62/73–E/2007/52). Las definiciones se han extraído del documento del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice”, *DAC Guidelines and Reference Series*, París, 2006.

12. La perspectiva de las Naciones Unidas sobre el fomento de la capacidad está explícitamente recogida en el Objetivo Estratégico 5: “Fortalecer la capacidad de los países para reducir el hambre mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales”, en tanto que el PMA se propone: i) utilizar su poder adquisitivo para apoyar el desarrollo sostenible de sistemas de seguridad alimentaria y nutricional y transformar la asistencia alimentaria y nutricional en una inversión productiva en las comunidades; ii) elaborar estrategias de traspaso de responsabilidades para promover soluciones contra el hambre que estén en manos y a cargo de los propios países, y iii) aumentar las capacidades nacionales para diseñar, gestionar y aplicar políticas, programas y herramientas con las que predecir y reducir el hambre³.
13. El Objetivo Estratégico 5 está de acuerdo con las ideas más recientes sobre el desarrollo de la capacidad y con los principios establecidos en la política de 2004 sobre el fomento de la capacidad nacional y regional; ofrece también continuidad con el objetivo pertinente del anterior Plan Estratégico para 2006-2009⁴.
14. El PMA está comprometido con los principios por los que se rige la eficacia de la ayuda establecidos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y por el Foro de Alto Nivel de Accra; es especialmente pertinente el compromiso con el proceso de apropiación nacional⁵. De aquí se deriva el objetivo de traspasar las operaciones de asistencia alimentaria a entidades nacionales.
15. El PMA reconoció hace mucho tiempo que las soluciones sostenibles al problema del hambre exigen un desarrollo de la capacidad en gran escala, aunque la capacitación posibilite la transferencia de conocimientos a nivel individual. Esto hace necesario establecer asociaciones fuertes con los gobiernos nacionales y estrategias sólidas que permitan superar los obstáculos encontrados en las políticas e instituciones nacionales. En la evaluación de la política y las actividades del PMA de fomento de las capacidades, se observó la importancia de la labor de promoción para crear un entorno propicio en el que el fomento de las capacidades institucionales e individuales tuviera probabilidades de éxito⁶. El PMA, por lo tanto, reconoce la importancia de colaborar con organizaciones de la sociedad civil en los países hospedantes, dado que éstas pueden facilitar un planteamiento sostenido del fomento de la capacidad nacional. Las asociaciones ocupan también un lugar primordial en el

³ La definición de trabajo del PMA del fomento de la capacidad es la siguiente: “Basarse en las capacidades, los conocimientos, los sistemas y las instituciones existentes para que los gobiernos puedan responsabilizarse de invertir en soluciones contra el hambre y gestionarlas por medio de la promoción y la asistencia técnica del PMA”. Esta definición, basada en consultas sobre el terreno, se seguirá perfeccionando.

⁴ WFP/EB.A./2005/5-A/Rev.1.

⁵ Tal y como se señaló anteriormente, la política de 2004 destaca la identificación nacional con el fomento de la capacidad como premisa para su eficacia.

⁶ *Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations* (2008) (Evaluación de la política y las actividades del PMA de fomento de la capacidad), párrafo 90, Oficina de Evaluación (OEDE)/2008/3.

enfoque de las Naciones Unidas sobre el fomento de la capacidad, lo cual se ha hecho explícito en la política de 2004 y queda reflejado en el Plan Estratégico, especialmente en el Objetivo Estratégico 5.

16. El Plan Estratégico crea nuevas oportunidades y desafíos para el PMA: destaca la necesidad de fomentar las capacidades con el fin de apoyar los Objetivos Estratégicos, determina el potencial de desarrollo de las compras locales de alimentos y artículos no alimentarios y da prioridad al traspaso de las actividades de diseño y puesta en práctica de la asistencia alimentaria. Las oportunidades se refieren al mayor margen para contribuir al desarrollo de la capacidad, tal y como se prevé en las Naciones Unidas. Por su parte, los desafíos tienen que ver con la coordinación y la asociación en el sistema las Naciones Unidas, con el seguimiento y la evaluación rigurosos de las inversiones, y con un compromiso constructivo en los niveles político, institucional e individual en los Estados Miembros. El PMA está bien situado para aprovechar estas oportunidades y responder a estos desafíos.
17. Una característica destacada de esa respuesta es la creación, dentro del PMA, de la Oficina para la Promoción de Soluciones al Problema del Hambre (OEDH), a la que se ha encomendado la tarea de promover y divulgar las políticas con fines de concientización y movilización de recursos para abordar las causas del hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza.
18. También forma parte de la respuesta del PMA el nuevo Servicio de Cooperación y Asociaciones (OMXC), dentro de la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas (OMX). En el Plan Estratégico se destaca que es imprescindible que el PMA cuente con asociaciones sólidas en todos los contextos a fin de maximizar su eficiencia y eficacia y promover tanto la apropiación de los programas por las comunidades locales como la sostenibilidad a largo plazo. El OMXC trabajará para mejorar las asociaciones y detectar y superar los impedimentos a la creación de asociaciones sólidas.
19. La Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas (OEDAM) ha sido creada con el fin de coordinar la planificación, la puesta en práctica y la aplicación generalizada del Plan Estratégico. Junto con el OMXC, la OEDAM está elaborando un plan de aplicación en materia de asociaciones, fomento de la capacidad y traspaso de responsabilidades, tal como previsto en el marco del Objetivo Estratégico 5, del que se facilitan detalles más adelante.

FORTALEZAS Y ÉXITOS

20. Tal como se señaló en la evaluación de 2008, el PMA ha adquirido considerable experiencia en el fomento de la capacidad desde que adoptó la política de 2004. La evaluación ha confirmado que el PMA presta asistencia en materia de fomento de la capacidad en muy diversas esferas, con dos objetivos complementarios: i) apoyar la realización de programas de asistencia

alimentaria, y ii) responder a la evidente necesidad de capacidades radicadas en el plano local para hacer frente al hambre y la malnutrición agudas y crónicas⁷.

21. Según se expuso en el “Informe de actualización sobre el fomento de la capacidad (Objetivo Estratégico 5)” de 2007 (WFP/EB.A/2007/6-H/1) y se confirmó en la evaluación de 2008, dentro del conjunto de herramientas del PMA para el fomento de la capacidad a escala nacional figuran el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), el seguimiento y evaluación, la nutrición, la gestión de los alimentos, la logística, la evaluación de las necesidades de urgencia y la alimentación escolar. Las modalidades principales que utilizan las oficinas del PMA en los países para desarrollar las capacidades locales son la capacitación, los talleres, las consultas, los estudios y encuestas de carácter técnico, el suministro de equipo y la prestación de servicios financieros. El conjunto de herramientas también incluye actividades de promoción dirigidas a acrecentar el compromiso y un uso eficaz de los recursos públicos. La evaluación constató que el conjunto de herramientas permitía al PMA mejorar la capacidad de los asociados en muchas de estas esferas.
22. Las inversiones globales y regionales pueden ser cruciales para obtener buenos resultados en el desarrollo de la capacidad en los países, al promover el intercambio de información, ayudar a establecer las mejores prácticas pertinentes para cada contexto y reducir el derroche y la duplicación.
23. A nivel mundial, el PMA sigue invirtiendo en mejorar la capacidad de preparación e intervención humanitaria de forma descentralizada. Ejerce funciones de dirección a través del subgrupo de trabajo sobre preparativos de pronta intervención y planificación para imprevistos del Comité Permanente entre Organismos (IASC); también contribuye al informe del IASC sobre alerta temprana y acción temprana (*Early Warning/Early Action Report*), una publicación trimestral creada para fomentar la preparación interinstitucional para la pronta intervención ante nuevas crisis o ante la evolución de las situaciones de emergencia existentes. El PMA gestiona la red de depósitos de suministros de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas, que permite un despliegue rápido y eficaz en función de los costos de suministros humanitarios a las zonas damnificadas. Asimismo, es el principal organismo a cargo del

⁷ En un examen de la estrategia institucional realizado en 2009 conjuntamente por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) y el PMA, se constató que dicha estrategia había mejorado la calidad de la programación del PMA, incrementado su capacidad para difundir los sistemas institucionales desde los despachos regionales; había ayudado al PMA a situarse como asociado con capacidad técnica en la esfera de la asistencia alimentaria, mejorado su capacidad de intervención y facilitado la ejecución de su Plan Estratégico. En el examen se constató además que la estrategia institucional ayudaba a las oficinas del PMA en los países a participar en el proceso de transición de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria. Entre los ámbitos de interés se incluían las estrategias de traspaso de responsabilidades, el apoyo técnico en la preparación e intervención ante casos de emergencia, la evaluación de la vulnerabilidad y el seguimiento de la nutrición.

módulo de acción agrupada de logística de las Naciones Unidas y ha establecido una célula de apoyo para respaldar las actividades de los módulos de acción agrupada y prestar orientación normativa al personal encargado.

24. El PMA también ayuda a formular las políticas mundiales sobre seguridad alimentaria y lucha contra el hambre. Por ejemplo, ha trabajado junto con el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en campañas de concientización sobre la relación existente entre las enfermedades infecciosas y las carencias de micronutrientes, así como sobre la necesidad de proporcionar alimentos para tratar la desnutrición moderada en el marco de las medidas complementarias al suministro de alimentos terapéuticos listos para el consumo para el tratamiento de la desnutrición aguda grave. El PMA participa además en la campaña mundial encaminada a integrar el apoyo alimentario y nutricional en el conjunto mínimo de servicios para las personas que viven con el VIH, gracias a la cual se están modificando las políticas para que estas personas tengan un mayor acceso al apoyo alimentario y nutricional. Tales medidas ofrecen orientaciones para la formulación de políticas nacionales y aumentan la capacidad a nivel de base.
25. A escala regional, el PMA coordina la Red de preparación y respuesta ante emergencias para América Latina y el Caribe (LACERN), formada por gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Asimismo, el Despacho Regional del PMA en la Ciudad de Panamá coordina la iniciativa regional “Hacia la erradicación de la desnutrición infantil”, que apoya a los gobiernos en la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de políticas y estrategias de lucha contra el hambre y la desnutrición. El PMA presta apoyo a la iniciativa de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) para el refuerzo de los análisis de la vulnerabilidad. Ambas iniciativas se basan en cuantiosas inversiones en los países y, por lo tanto, dan lugar a una mejora de la capacidad.
26. En 2006, el PMA aprobó la política de compromiso con las estrategias de reducción de la pobreza⁸ que expone las formas en las que el PMA participa en los procesos normativos encaminados a definir estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y a identificar aquellos objetivos de desarrollo que favorecen la lucha contra el hambre. Esta política, que aborda cuestiones que van más allá de los procesos relativos a las estrategias de reducción de la pobreza, apoya la institucionalización del fomento de la capacidad a escala nacional y aborda cuestiones tales como la participación en los diálogos sobre políticas, las maneras de aportar a dichos diálogos conocimientos importantes sobre la lucha contra el hambre y las maneras de incorporar las estrategias en esta esfera a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Entre las funciones del

⁸ “Participación del PMA en las estrategias de reducción de la pobreza” (WFP/EB.A/2006/5-B + Corr.1).

PMA figuran ayudar a los gobiernos a determinar el alcance del hambre y a formular y aplicar políticas y estrategias de lucha contra el hambre.

27. Varios documentos de programas y proyectos ya aprobados indican que los despachos regionales y las oficinas en los países han adoptado esta perspectiva⁹. En el marco del proyecto de desarrollo regional de América Latina y el Caribe 10411.0 y del proyecto de desarrollo regional de América Central 10421.0 se recurre a los compromisos nacionales vigentes para abordar el hambre y la desnutrición. Los dos proyectos abarcan conjuntamente todos los países de América Latina y el Caribe. El programa en el país (PP) 10596.0 relativo a Bolivia fue elaborado en consonancia con el plan de desarrollo nacional y se centra en la alimentación escolar, la nutrición y la asistencia técnica en situaciones de emergencia. Con apoyo del Gobierno del Brasil, el PMA ha facilitado la difusión de las mejores prácticas en los programas de alimentación escolar en países de África, Asia y América Latina.
28. En Asia, una parte del PP 10410.0 relativo a Bangladesh tiene por objetivo potenciar la capacidad del Gobierno y los asociados para gestionar programas basados en alimentos. En virtud del PP 10269.0 relativo al Pakistán, el PMA presta apoyo técnico para ayudar al Gobierno a lograr los efectos previstos en las esferas de la salud y la educación. Las actividades relacionadas con el Objetivo Estratégico 5 del PP 10573.0 relativo a la India apoyarán los principales proyectos de asistencia alimentaria del Gobierno prestando asistencia técnica en materia de nutrición y enriquecimiento de los alimentos, así como apoyo en la gestión de la cadena de suministro. En el proyecto de desarrollo 10579.0 relativo a Bhután se incorporan la alimentación escolar y la capacitación del personal gubernamental de contraparte en la gestión del programa. El proyecto de desarrollo 10170.2 relativo a Camboya se centra en las intervenciones de nutrición y los programas de capacitación, en consonancia con el Plan de desarrollo estratégico nacional camboyano. El proyecto de desarrollo 10306.0 relativo a la República Democrática Popular Lao está centrado en los programas de empleo selectivos. El PP 10093.0 relativo al Nepal, a partir de este año está centrado en las necesidades de nutrición y de enriquecimiento de alimentos de grupos específicos e incorpora un programa de alimentación escolar. Mediante la operación especial (OE) 10797.0 en Timor-Leste se están estableciendo una fábrica de elaboración de alimentos y un sistema de seguimiento de la seguridad alimentaria, y se están fomentando las capacidades del Gobierno en materia de logística y asistencia alimentaria.
29. En África, en el marco del PP 10450.0 relativo a Egipto se proporciona asistencia técnica para mejorar la capacidad de la administración pública. El PP 10451.0 relativo al Senegal se centra en mejorar la capacidad institucional en materia de

⁹ Este conjunto no incluye toda la labor de fomento de la capacidad que lleva a cabo el PMA, sino que ofrece un panorama instructivo de algunas de sus actividades sobre el terreno.

nutrición, VAM, así como de diseño y gestión de los programas de seguridad alimentaria. En Malawi, el PMA ayuda al Gobierno en el diseño de un programa sostenible de alimentación escolar del que puedan beneficiarse los 3,3 millones de alumnos de 5.300 centros escolares. Según se apuntó anteriormente, el PMA contribuye a la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 10310.0 de la SADC, que tiene por objeto establecer un sistema integral de información sobre seguridad alimentaria y seguimiento de la vulnerabilidad en el África meridional. En virtud de la OPSR 10543.0 relativa a Namibia, el PMA apoya al Gobierno en su plan global de distribución de alimentos. En el marco del PP 10447.0 relativo a Zambia se están desarrollando unos mecanismos más eficaces para la prestación de asistencia alimentaria y el apoyo a las redes de protección social a favor de las poblaciones aquejadas por la inseguridad alimentaria. En Lesotho, en virtud de la OPSR 10599.0, el PMA colabora con la Dirección de Gestión para Casos de Catástrofe a fin de desarrollar su capacidad de realizar evaluaciones independientes de la vulnerabilidad a través del Comité Nacional de Evaluación de la Vulnerabilidad. En Uganda, el PMA fomenta las capacidades de compra local, preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe y gestión de alimentos.

30. Estos proyectos van dirigidos a institucionalizar el intercambio de información, fomentar las capacidades técnicas locales y regionales y promover las inversiones en programas relacionados con el hambre y la nutrición en el plano normativo. El enfoque cambiante se basa en actividades de mejora de las capacidades, por ejemplo actividades de promoción a alto nivel, estudios técnicos participativos, mecanismos de intercambio de información, consultas y talleres con las partes interesadas, evaluaciones conjuntas y coordinación interinstitucional. Las asociaciones con las partes interesadas nacionales y regionales ayudan a que estas iniciativas estén en manos y a cargo de los asociados institucionales, en especial los gobiernos. Las ventajas para el PMA residen en la mayor interacción con los asociados locales y regionales y el mayor conocimiento, por parte de los asociados, de las necesidades de las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria, lo cual aumenta la probabilidad de que las intervenciones de asistencia alimentaria produzcan efectos positivos para el desarrollo.

NUEVAS DEFICIENCIAS

31. A pesar de estos logros, en los cinco años transcurridos desde la aprobación de la política de “Fomento de la capacidad nacional y regional” se han detectado nuevas deficiencias y limitaciones.
32. En la evaluación de 2008 se constató que la política era coherente con el mandato y con otras políticas y planes del PMA, pero que la alta prioridad

concedida al fomento de la capacidad como objetivo estratégico no se reflejaba plenamente en el documento de política.

33. La evaluación puso de relieve la ausencia de un marco de resultados dotado de unos objetivos claros y constató que la política adolecía de falta de claridad con respecto a si el fomento de la capacidad debía centrarse en apoyar los programas de asistencia alimentaria del PMA o en fomentar capacidades radicadas en el plano local para hacer frente al hambre y la desnutrición aguda y crónica.
34. La evaluación constató que la capacidad del PMA para atender las necesidades de los países asociados en la lucha contra el hambre y la desnutrición aguda y crónica se veía obstaculizada por unas limitaciones comunes, por ejemplo:
 - la ausencia de una iniciativa de comunicación destinada a explicar la política al personal directivo y al personal sobre el terreno;
 - la limitada utilidad del material de orientación;
 - la falta de conocimientos especializados del personal en materia de fomento de la capacidad y su distribución desigual, y
 - el hecho de que el mecanismo de financiación no propiciara un planteamiento sistemático del fomento de la capacidad.
35. Se constató que el PMA había diseñado su asistencia en materia de fomento de la capacidad basándose en las asociaciones a largo plazo existentes sobre el terreno, pero que era necesario realizar un análisis más sistemático de las necesidades de desarrollo de la capacidad de los países asociados.
36. Tal y como se apuntó anteriormente, la evaluación constató asimismo que la mayoría de los enfoques aplicados al desarrollo de la capacidad preveían tan sólo capacitación, aunque había enfoques sofisticados y prometedores que combinaban varias herramientas.
37. La evaluación ha hecho hincapié en que se está fomentando la capacidad en diversas esferas y en la mayoría de los países. Pero la falta de homogeneidad en la presentación de informes al respecto implica que se trabaja más de lo que indican los documentos relativos al diseño y los informes sobre las realizaciones. Se registra cierta tendencia a centrarse en los productos (por ejemplo, el número de personas que han recibido capacitación), a expensas de los efectos (por ejemplo, si se transmitieron conocimientos teóricos por medio de la capacitación y, en caso afirmativo, cómo se aplicaron).
38. En los dos apartados siguientes se resumen los planes del PMA para superar estas carencias.

MARCO DE POLÍTICAS

39. Sobre la base de la política recogida en el documento “Fomento de la capacidad nacional y regional” de 2004, teniendo en cuenta el compromiso y el enfoque de las Naciones Unidas con respecto al fomento de la capacidad y las fortalezas demostradas por el PMA en esta esfera, y reconociendo la necesidad de subsanar las nuevas deficiencias en cuanto al diseño y la ejecución de iniciativas en la materia, a continuación se definen la visión, el objetivo, los efectos, los productos y las actividades que guiarán las futuras inversiones y actividades del PMA en materia de fomento de la capacidad¹⁰.

Visión

40. En consonancia con las mejores prácticas actuales, la visión de fomento de la capacidad del PMA comprende una constante mejora del diseño y la puesta en práctica de soluciones sostenibles contra el hambre que estén a cargo de los propios países y se basen en instituciones y políticas alimentarias propicias, en organizaciones nacionales de asistencia alimentaria eficaces y en profesionales competentes.

Objetivo

41. El objetivo de fomento de la capacidad del PMA consiste, por lo tanto, en lograr unas soluciones sostenibles contra el hambre que estén a cargo de los propios países y se basen en una mayor capacidad para diseñar, gestionar y aplicar, de manera eficiente y eficaz, herramientas, políticas y programas con los que predecir y reducir el hambre¹¹.

Efectos

42. Para lograr el objetivo anterior, es preciso generar efectos que den lugar a unas condiciones propicias y fomenten las capacidades institucionales e individuales¹².
- Efectos que den lugar a unas **condiciones propicias**:
 - Adopción y aplicación de leyes, políticas y estrategias que den prioridad a la reducción del hambre y la inseguridad alimentaria.
 - Elaboración y aplicación de leyes, políticas y estrategias que fomenten el papel de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones sostenibles al problema del hambre.

¹⁰ Este marco puede considerarse como el desarrollo de los objetivos, los efectos y los productos de fomento de la capacidad previstos dentro del Objetivo Estratégico 5 del Marco de resultados estratégicos.

¹¹ La declaración correspondiente en el Marco de resultados estratégicos es: “Fortalecer la capacidad de los países para formular, administrar y aplicar instrumentos, políticas y programas para prevenir y reducir el hambre”. El punto clave, por lo tanto, es la conexión con “soluciones al problema del hambre que respondan plenamente a la iniciativa nacional”, tal como se indica en el Plan Estratégico para 2008–2011.

¹² En el Marco de resultados estratégicos no se distingue entre los tres niveles. Por consiguiente, varios de dichos efectos y de los productos correspondientes son nuevos.

- Dotación de recursos suficientes y sostenibles en los ministerios y los organismos competentes en materia de lucha contra el hambre y logro de la seguridad alimentaria.
 - Efectos en el **nivel institucional**:
 - Funcionamiento eficaz de organismos de asistencia alimentaria nacionales financieramente viables y bien gestionados.
 - Funcionamiento de asociaciones multisectoriales viables para abordar las causas del hambre y la inseguridad alimentaria.
 - Efectos en el **nivel individual**:
 - Formación de varios grupos sucesivos de personas y comunidades habilitadas que sean capaces de diseñar y aplicar programas y políticas de asistencia alimentaria eficientes y eficaces.
43. Estos efectos han de generarse en distintas escalas y en plazos diferentes: cabe esperar que los efectos de escala individual se produzcan en un **plazo breve**, de uno a tres años; los efectos a nivel orgánico pueden preverse en un **plazo intermedio**, de tres a siete años; los efectos de política e institucionales son previsibles en un **plazo más largo**, de siete años o más¹³.

Productos

44. El conjunto de efectos depende de unos productos en los que pueden definirse igualmente diferentes escalas y marcos temporales¹⁴.
- Productos relativos a las **condiciones propicias**:
 - Elaboración de marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (UNDAF), de estrategias de lucha contra la pobreza y de planes de acción nacionales que den prioridad a la reducción del hambre y de la inseguridad alimentaria¹⁵.
 - Elaboración de legislación y de documentos de política y de estrategia que den prioridad al papel de la sociedad civil en las soluciones sostenibles contra el hambre.
 - Prioridad y presupuestación, en los planes de desarrollo y las estrategias de lucha contra la pobreza nacionales, de las necesidades de

¹³ Es importante destacar que esta secuencia cronológica de efectos no implica una secuencia similar de actuación en cada nivel. Puede que algunos países necesiten apoyo normativo desde el principio; otros quizá necesiten asistencia con arreglo a la secuencia indicada anteriormente. En muchos casos, los tres niveles estarán interrelacionados y requerirán actuaciones simultáneas. La cuestión principal radica en que es probable que los efectos de cada nivel aparezcan en plazos diferentes.

¹⁴ Estos productos incluyen todos los señalados en el Marco de resultados estratégicos, dentro del Producto 5.3. El análisis en tres niveles ofrece productos adicionales.

¹⁵ En el Marco de resultados estratégicos los planes de acción nacionales se definen como documentos legislativos, de política o de planificación del desarrollo creados por los gobiernos haciendo referencia específica al hambre y/o a la seguridad alimentaria y nutricional.

recursos de los ministerios y los organismos competentes en materia de lucha contra el hambre y seguridad alimentaria.

- Productos en el **nivel institucional**:
 - Elaboración de planes de actividades y planes operativos de organismos de asistencia alimentaria nacionales financieramente viables y bien gestionados.
 - Creación y subvención de redes y plataformas formales e informales para el debate multisectorial, la creación de consenso y la asociación en los sistemas alimentarios.
- Productos en el **nivel individual**:
 - Capacitación de cohortes sucesivas de personas y comunidades en el diseño y la aplicación de programas y políticas de asistencia alimentaria eficientes y eficaces, por ejemplo en la evaluación de las necesidades desglosadas por sexo, la selección de los beneficiarios, la gestión de la calidad de los alimentos y su cantidad, el análisis de mercados, la gestión de la información y las licitaciones locales.

Actividades

45. Los efectos y productos mencionados exigen que el PMA actúe en cada uno de los tres niveles.
 - En el nivel institucional y de políticas, sus actividades abarcan la prestación de asesoramiento técnico y la organización de consultas de alto nivel, así como actividades de promoción y divulgación bien fundamentadas.
 - En el nivel orgánico, incluyen la elaboración de planes de actividades y directrices para la entrega de la asistencia alimentaria, la cesión temporal de personal, el apoyo a organizaciones y redes interesadas, el suministro de equipo y la prestación de servicios de mantenimiento.
 - En el nivel individual, abarcan el diseño y la realización de talleres de capacitación, visitas de intercambio y la acogida selectiva de personal de los asociados.
46. Dada la naturaleza de la presencia y las actividades del PMA, la mayor parte de su labor de fomento de la capacidad comienza por el apoyo a los programas de asistencia alimentaria. A menudo se trata de un enfoque pragmático para superar los factores que obstaculizan la aplicación efectiva. Sin embargo, el marco de política antes definido implica mucho más que esas inversiones de apoyo: el objetivo ha de ser el desarrollo de capacidades locales para hacer frente al hambre aguda y crónica. Este proceso de transición está en marcha en la mayoría de las regiones.

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

47. La mejora continua del papel y del impacto del PMA en el fomento de la capacidad dependerá de la medida en la que el Programa dé prioridad a esta actividad durante su transición a la asistencia alimentaria, sin dejar de apoyar el proceso de cambio.
48. La experiencia del PMA en materia de fomento de la capacidad y los resultados de la evaluación de 2008 indican la necesidad de abordar varias cuestiones estratégicas críticas, como la evaluación de la capacidad nacional, las asociaciones, el aprendizaje, el seguimiento y la evaluación, la presentación de informes, la sensibilización e incentivación y la financiación.

Evaluaciones de las capacidades nacionales

49. A fin de establecer unas bases realistas sobre las que diseñar y emprender iniciativas de desarrollo de la capacidad, el PMA colaborará con los gobiernos y otros asociados en la evaluación sistemática de las necesidades previsibles en materia de capacidad.

Asociaciones

50. El PMA seguirá invirtiendo en asociaciones, a todos los niveles de actividad y compromiso político, bajo la dirección de las oficinas en los países y con el apoyo de la Dirección de Relaciones Multilaterales y con las ONG, la OEDH y el OMXC. Se estudiarán asociaciones estratégicas con otros organismos de las Naciones Unidas y con organizaciones regionales y nacionales que tengan mandatos de fomento de la capacidad. Serán especialmente importantes las asociaciones creadas con organizaciones que dispongan de experiencia en esferas de trabajo a las que se haya dado prioridad, por ejemplo en la potenciación de las compras de alimentos a escala local y regional, los programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la protección social y el diálogo sobre políticas. Para que el traspaso de las actividades de asistencia alimentaria previsto de conformidad con el Objetivo Estratégico 5 se realice con éxito, se requiere una estrategia global de creación de asociaciones. El OMXC dirigirá este proceso por cuenta del PMA.

Aprendizaje

51. Según palabras del director de una oficina del PMA en un país, para convertirse en un asociado preferente en materia de fomento de la capacidad a escala nacional, el PMA debe seguir desarrollando su propia capacidad al respecto¹⁶. Dentro de la labor del PMA de fomento de la capacidad interna y externa, la capacitación específica de profesionales seguirá siendo un elemento fundamental. Se mejorarán las competencias en nuevas esferas, tales como el

¹⁶ Este imperativo se indica asimismo en la política de 2004.

liderazgo en contextos complejos, la planificación de actividades, la creación de equipos, la gestión, la concientización sobre temas de género, la constitución de redes, el desarrollo de asociaciones y la promoción, además de las áreas en las que el PMA suele invertir desde siempre. El Programa fortalecerá asimismo las capacidades para la realización de proyectos de compras en aras del progreso, la adaptación al cambio climático y los programas de cupones para alimentos y transferencia de efectivo destinados a reducir el hambre. Las oportunidades de aprendizaje se basarán en evaluaciones de las necesidades con idea de promover la incorporación de las competencias mejoradas. Se seguirá dando prioridad a las oportunidades de promoción de la cooperación Sur-Sur y al intercambio de las mejores prácticas.

Seguimiento, evaluación y presentación de informes

52. El proceso plurianual de niveles múltiples necesario para lograr un impacto plantea el reto de que el PMA pueda efectivamente realizar un seguimiento e informar acerca de cómo contribuyen sus intervenciones a encontrar soluciones sostenibles al problema del hambre. Se trata de un problema complejo que depende en gran medida de cada contexto. Para hacer un seguimiento y una evaluación de las intervenciones de fomento de la capacidad, el PMA continuará elaborando indicadores rigurosos, transparentes y flexibles que sean aplicables en los distintos contextos en los que trabajan las oficinas en los países. Se trata de un reto importante, pero hay que afrontarlo. Asimismo, el PMA seguirá elaborando material de orientación sobre seguimiento y evaluación del fomento de la capacidad y presentación de informes al respecto, en conexión con el sistema institucional de seguimiento y evaluación. Se impartirá al personal la capacitación apropiada.

Sensibilización e incentivación

53. El impacto de las inversiones del PMA en fomento de la capacidad dependerá notablemente de la medida en que el personal perciba la importancia que esta actividad tiene para su trabajo, así como de la medida en que esta actividad se integre y financie dentro de las actividades de los programas. El PMA invertirá en un proceso de comunicación y sensibilización acerca de la política de fomento de la capacidad, destacando la conexión con la nueva orientación estratégica y con la necesidad de hacer hincapié en facilitar el proceso de empoderamiento de los países. Se examinará la evaluación del desempeño del personal con miras a aumentar los incentivos para que en los documentos de los proyectos se dé prioridad al fomento de la capacidad.

Financiación

54. En la evaluación de 2008 se señala que, para que el fomento de la capacidad pueda llevarse a cabo sistemáticamente, se requiere una financiación segura a medio plazo. En el contexto del examen del marco de financiación del PMA, se

está estudiando un mecanismo de financiación sostenible para las iniciativas “que sólo utilizan efectivo”, como las de fomento de la capacidad.

55. La OEDAM y el OMXC dirigen el trabajo de campo para elaborar un plan de aplicación práctico general del Objetivo Estratégico 5. Cuando esté finalizado, dicho plan abarcará las esferas prioritarias antes indicadas, y las funciones y responsabilidades correspondientes se asignarán según proceda.

Siglas utilizadas en el presente documento

CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
IASC	Comité Permanente entre Organismos
LACERN	Red de preparación y respuesta ante emergencias para América Latina y el Caribe
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OE	operación especial
OEDAM	Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas
OEDE	Oficina de Evaluación
OEDH	Oficina para la Promoción de Soluciones al Problema del Hambre
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMX	Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas
OMXC	Servicio de Cooperación y Asociaciones
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PP	programa en el país
SADC	Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia