



Distribución: general

Fecha: 9 de febrero de 2017

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<http://executiveboard.wfp.org>).

Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades

Resumen

La Oficina de Evaluación, en observancia de la disposición sobre la necesidad de evaluar las políticas en un plazo comprendido entre los cuatro y seis años siguientes al inicio de su aplicación, ha encargado el presente informe de evaluación de la “Política del PMA en materia de fomento de la capacidad – Informe de actualización” (2009). El informe de evaluación es estratégicamente pertinente para la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021.

En la evaluación se plantearon tres cuestiones principales:

1. ¿Es buena la política?
2. ¿Qué resultados ha producido la política?
3. ¿A qué se debe que la política haya producido los resultados observados?

En la actualización de la política se tuvo en cuenta el pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo de las capacidades en ese momento. Al definir los efectos y productos concretos relativos al desarrollo de las capacidades, en el documento de actualización de la política se tuvo en cuenta una recomendación fundamental formulada en el informe de evaluación de 2008 sobre la política del PMA de 2004 titulada “Fomento de la capacidad nacional y regional”. No obstante, en la evaluación de 2016 se señalaba que en el seno del PMA la política no era muy conocida ni había sido muy utilizada para orientar la planificación y ejecución de las iniciativas del PMA en materia de desarrollo de las capacidades ni para la presentación de informes.

Las constataciones derivadas de la evaluación eran mayormente positivas respecto de la contribución del PMA al desarrollo de las capacidades y los resultados obtenidos en las tres dimensiones principales relativas a las capacidades que se señalaron en la política actualizada de 2009, a saber: la creación de un entorno propicio, el fomento de las capacidades institucionales y el fomento de las capacidades individuales en todas las esferas y contextos temáticos. No obstante, no era posible relacionar los resultados obtenidos con la aplicación de la política actualizada, y los datos de seguimiento en el PMA no permiten establecer una relación directa entre las contribuciones del Programa y los cambios observados a nivel del impacto y el sistema.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. D. McWhinney
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: 066513-3968

En las constataciones de la evaluación sobre los factores que influían en la consecución de resultados se criticaba el escaso apoyo institucional a la difusión y aplicación de la política. En este apartado se incluían observaciones sobre: i) el modelo de financiación del PMA, que no había sido propicio para los compromisos previsibles y específicos a largo plazo necesarios para el desarrollo de las capacidades; ii) las estructuras orgánicas no definían con claridad las funciones y responsabilidades en la esfera del desarrollo de las capacidades; iii) los sistemas y herramientas institucionales habían sido la causa de la insuficiente información sobre los logros relacionados con el desarrollo de las capacidades y no captaban cuál era la contribución del PMA a dichos logros, y iv) el enfoque y los procedimientos del PMA en la esfera de dotación de personal, en los que se daba escasa importancia al desarrollo de las capacidades.

La Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial indican la importancia de fortalecer las capacidades de los países en desarrollo para que puedan gestionar sus propias soluciones al problema del hambre. Para hacer realidad sus ambiciosos objetivos para el período comprendido entre 2017 y 2021, el PMA puede y debe aprovechar una amplia serie de experiencias satisfactorias observadas en la evaluación.

El desarrollo de las capacidades había producido resultados a pesar de las dificultades encontradas. En el proyecto de Plan Estratégico para 2017-2021 se hacía mayor hincapié en el fortalecimiento de las capacidades, lo que significaba que ya no era viable que el PMA se limitase simplemente a llevar a cabo sus actividades como de costumbre en lo que respectaba a la conceptualización y el carácter prioritario de la función de fortalecimiento de las capacidades y el apoyo que se prestaba a nivel interno a dicha función. Esta actitud entrañaba un alto riesgo para el buen nombre del Programa.

Las principales recomendaciones formuladas en la evaluación son: i) crear inmediatamente un equipo de gestión de la transición, sujeto a un plazo, que defina la visión y la estrategia del PMA respecto del fortalecimiento de las capacidades en el contexto del nuevo Plan Estratégico para 2017-2021; ii) apoyar a las oficinas en los países en la realización de actividades para el fortalecimiento de las capacidades ofreciéndoles orientación concreta y práctica; iii) ampliar las capacidades internas del PMA para apoyar y facilitar el fortalecimiento de las capacidades nacionales; iv) reforzar las disposiciones en materia de seguimiento y presentación de informes para que incluyan datos cuantitativos y cualitativos sobre la contribución del PMA a los resultados obtenidos en el fortalecimiento de las capacidades; v) asegurar que las comunicaciones internas y externas del PMA reflejen el fortalecimiento de las capacidades como una función institucional central, y vi) dejar vigente la política actualizada de 2009 mientras se actualiza el documento o se elabora una nueva política que se ajuste al Plan Estratégico para 2017-2021 y respalde su ejecución.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades” (WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2017/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Introducción y características de la evaluación

1. La Junta Ejecutiva aprobó en noviembre de 2009 el documento titulado “Política del PMA en materia de fomento de la capacidad – Informe de actualización”. En cumplimiento de la disposición sobre la necesidad de realizar una evaluación de las políticas en un plazo comprendido entre los cuatro y seis años siguientes al inicio de su aplicación, en el presente informe se presenta una evaluación basada en datos empíricos de la calidad de la política actualizada y de los resultados, previstos e imprevistos, obtenidos entre 2009 y 2015.
2. La evaluación se llevó a cabo entre los meses de febrero y julio de 2016, y se aplicó la siguiente metodología:
 - construcción retrospectiva de una teoría del cambio basada en los resultados enunciados en la política actualizada;
 - un amplio examen de la documentación, que comprendió 356 informes normalizados de proyectos y evaluaciones anteriores con constataciones sobre desarrollo de las capacidades;
 - misiones sobre el terreno en las oficinas del PMA en Bangladesh, Jordania, Kenya, Namibia, el Perú y el Senegal y en los despachos regionales de Ciudad de Panamá y Bangkok, que juntos constituyeron una representación eficaz de los entornos operacionales del PMA¹;
 - estudios teóricos de Colombia, la India, la República Kirguisa, Lesotho, Liberia, y Uganda para complementar las misiones sobre el terreno con pruebas documentales más sólidas;
 - exámenes de organizaciones comparables: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
 - encuestas electrónicas a 213 miembros del personal del PMA de categoría superior de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, y
 - entrevistas sobre información clave realizadas a 46 miembros del personal del PMA de la Sede y a 11 miembros de la Junta Ejecutiva.
3. Entre las limitaciones encontradas cabe destacar el carácter incompleto de los datos sobre la globalidad de la labor del PMA en la esfera de desarrollo de las capacidades; la naturaleza genérica de los resultados previstos, según la definición contenida en la política actualizada, lo cual limitó el análisis de las contribuciones; el bajo índice de participación en la encuesta; la poca fiabilidad estadística de los datos extraídos del examen de los informes normalizados de los proyectos, y la escasez de datos de los 12 países que constituían la muestra sobre métodos concretos para el desarrollo de las capacidades y sus resultados en crisis agudas. A pesar de estas limitaciones, el equipo de evaluación pudo establecer una serie de constataciones y conclusiones válidas.

Contexto

4. En la política actualizada del PMA se aplicaron las siguientes definiciones internacionalmente aceptadas:
 - por “capacidad” se entiende la aptitud de una persona, una organización o la sociedad en su conjunto para gestionar satisfactoriamente sus asuntos;
 - lo que entonces se denominaba “fomento de la capacidad” y ahora “desarrollo de las capacidades” se define como el proceso por el que una persona, una organización o la

¹ Los criterios utilizados en esta selección fueron el número y tipo de operaciones; el nivel de ingresos; el tamaño de la oficina en el país; el hecho de ser un país piloto para aplicar un plan estratégico para un país o el examen del Marco de financiación; el número de informes disponible sobre actividades de desarrollo de las capacidades; la calidad de los informes sobre los resultados derivados del desarrollo de las capacidades, y la existencia de una emergencia de nivel 2 ó 3.

sociedad en su conjunto puede desarrollar su capacidad y reforzarla, potenciarla, adaptarla y mantenerla a lo largo del tiempo.

5. Durante el último decenio se han sucedido importantes cambios en la argumentación a nivel mundial sobre el desarrollo de las capacidades, entre los que cabe destacar: i) el desplazamiento de la atención, que ha dejado de centrarse en las aptitudes de las personas para hacerlo en las realizaciones de agrupaciones o entidades, y en la idea de que la capacidad para obtener resultados es una dimensión de la capacidad necesaria para que una entidad o un sistema perdure, se adapte y funcione a lo largo del tiempo, y ii) dejar de considerar el desarrollo de las capacidades como un proceso lineal y generado externamente para contemplarlo como un proceso emergente, que se organiza por sí solo y forma parte de un complejo sistema adaptativo.
6. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada en 2015 —y, en particular, la meta 9 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17— hace hincapié en la necesidad de “aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible...”.² La realización de la presente evaluación coincidió con la elaboración del nuevo Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, que forma parte de una hoja de ruta integrada para lograr el objetivo del “Hambre Cero”, en el que se prevé una mejora de los enfoques sobre el fortalecimiento de las capacidades y una colaboración bien definida con asociados nacionales.
7. En un importante documento final de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016³ se reconocía que la intervención en contextos de emergencia humanitaria no podía aislarse de otras actividades más amplias de apoyo al desarrollo sostenible, y que el fortalecimiento de la capacidad nacional —incluida la de los primeros intervinientes— era un requisito esencial para fomentar capacidades endógenas para la preparación e intervención en situaciones de riesgo.

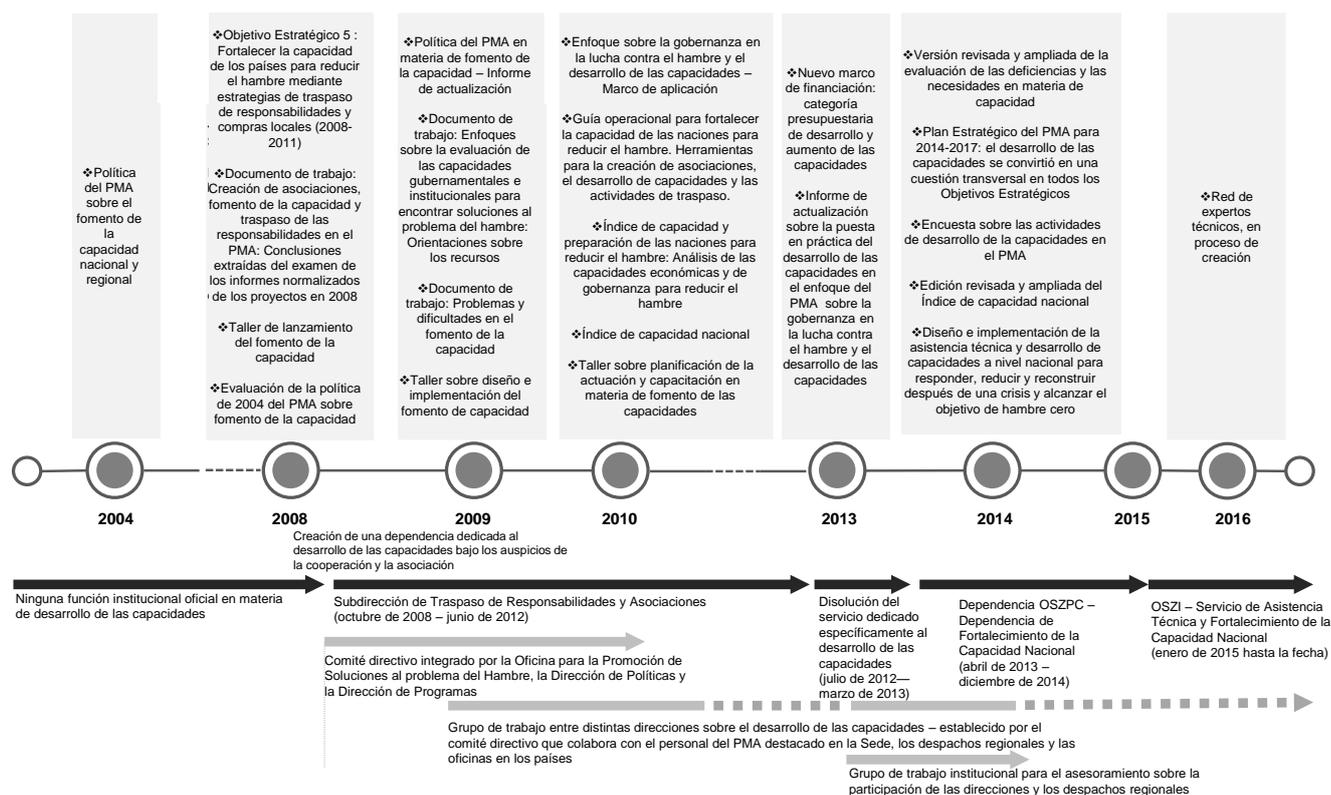
Marco normativo del PMA en materia de desarrollo de las capacidades

8. La sucesión de políticas en materia de desarrollo de las capacidades y las orientaciones conexas dio comienzo en el PMA en 2004 con la política denominada “Fomento de la capacidad nacional y regional”, por la que se creaba un marco para la implementación del desarrollo de capacidades en el Plan Estratégico para 2004-2007. En la evaluación de dicha política realizada en 2008 se recomendó actualizar la política e incluir un marco de resultados, tarea que se emprendió en 2009. La política de 2004 sigue en vigor.

² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.

³ *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need.*
http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf.

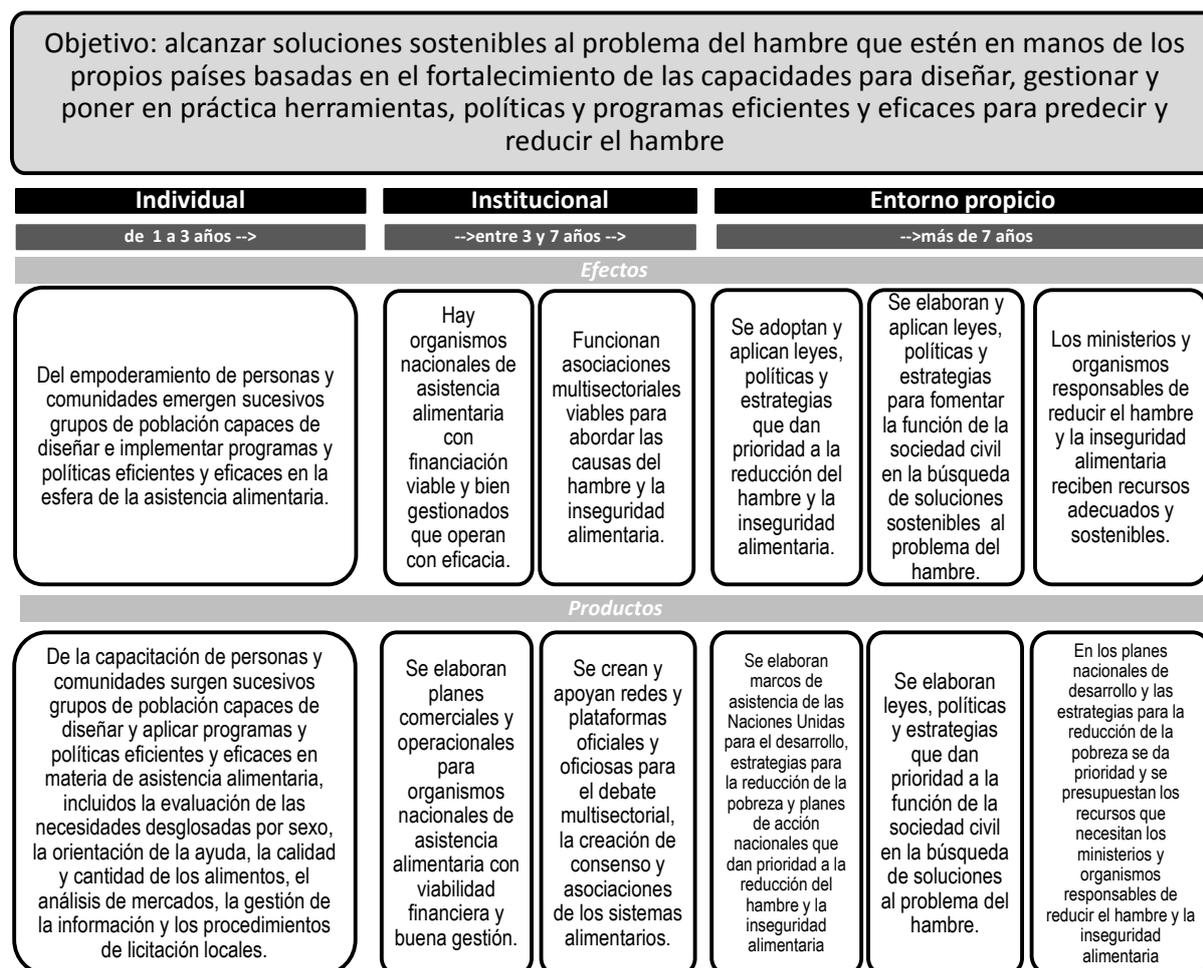
Figura 1: Evolución de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades y orientaciones conexas



Fuente: “The Making of Capacity Development at WFP (2008–2015)” (nota informativa).

9. La principal característica que diferencia la política actualizada de 2009 de la de 2004 es su exhaustivo marco normativo, que incluye una visión, un objetivo general, unos efectos y unos productos en las tres dimensiones de las capacidades: entorno propicio, capacidades institucionales y capacidades individuales (Figura 2).

Figura 2: Marco de resultados – Política del PMA en materia de fomento de la capacidad – Informe de actualización (2009)



10. A la actualización de la política siguió, en 2010, el Plan de acción para llevar a cabo los componentes de fomento de la capacidad y traspaso de responsabilidades del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Otros documentos de orientación relacionados con el desarrollo de las capacidades son los siguientes:

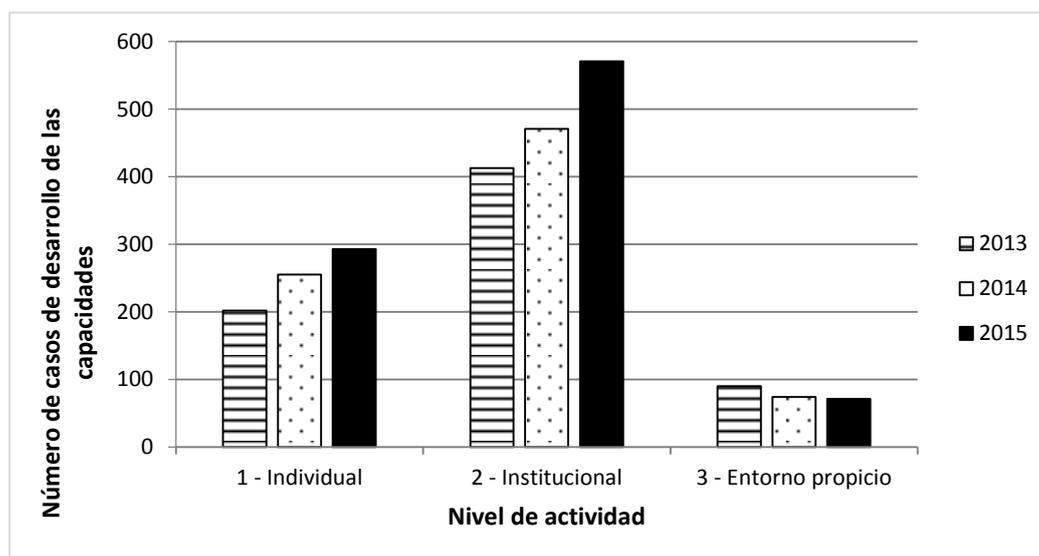
- Guía operacional para fortalecer la capacidad de las naciones para reducir el hambre (2010);
- Capacidad y preparación de los países para reducir el hambre (Índice de la capacidad y la preparación) (2010);
- *Implementing Capacity Development: WFP's Approach to Hunger Governance and Capacity Development* (2013) (Puesta en práctica del desarrollo de las capacidades: Enfoque del PMA sobre gobernanza en la lucha contra el hambre y el desarrollo de capacidades);
- Índice de capacidad nacional – *Measuring Change in Capacity for Hunger Governance in Support of Projects to Strengthen National Capacity to End Hunger* (2014) (Medición de los cambios con respecto a la capacidad de gobernanza en la lucha contra el hambre en apoyo a proyectos de fortalecimiento de las capacidades nacionales para erradicar el hambre);
- *Capacity Gaps and Needs Assessment in Support of Projects to Strengthen National Capacity to End Hunger* (2014) (Evaluación de las deficiencias en materia de capacidades y de las necesidades en apoyo a proyectos de fortalecimiento de las capacidades nacionales para erradicar el hambre), y

- *Design and Implementation of Technical Assistance and Capacity Development (2015)* (Diseño y ejecución de la asistencia técnica y el desarrollo de las capacidades).

Ejecución

11. En la totalidad de los 356 informes normalizados de los proyectos correspondientes a operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), programas en los países y proyectos de desarrollo llevados a cabo entre 2013 y 2015 —161 intervenciones en 70 países— se incluía un componente presupuestario de desarrollo y aumento de las capacidades⁴. El presupuesto total aprobado para dicho componente en dichas intervenciones entre 2014 y 2015 se elevó a 374 millones de dólares EE.UU., una suma equivalente al 16 % del total de los presupuestos previstos. De esta suma total, el 64 % se destinó a proyectos de desarrollo y el 7 % a OPSR.
12. Los gastos anuales contabilizados (sin incluir los fondos fiduciarios) en materia de desarrollo y aumento de las capacidades disminuyeron desde 2013, pasando de 38,4 millones de dólares a 13,5 millones de dólares, lo que representa una reducción del 0,9 % del total del programa de trabajo del PMA en 2013 al 0,3 % en 2015. La tendencia es similar si se incluyen los fondos fiduciarios: el porcentaje destinado a actividades de desarrollo y aumento de las capacidades en el programa de trabajo global disminuyó del 1 % (42 millones de dólares) en 2013 al 0,7 % (30,4 millones de dólares) en 2015. Estos datos no incluyen, sin embargo, ni las operaciones especiales ni las actividades ordinarias de los proyectos en las que se ha incorporado el desarrollo de las capacidades de forma sistemática, sobre las que hay constancia de que se llevó a cabo una actividad considerable en materia de desarrollo de las capacidades.

Figura 3: Número de casos de desarrollo de las capacidades notificados, por nivel de actividad y año



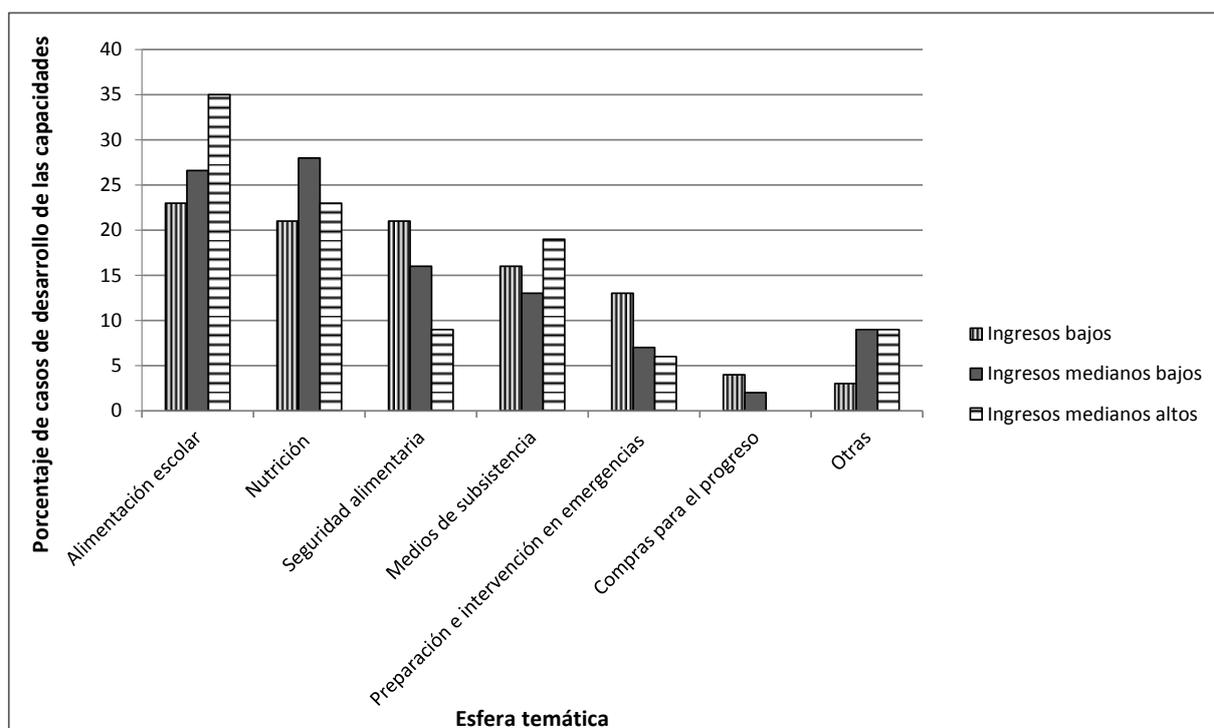
Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA entre 2013 y 2015 (nº de casos = 2.448).

13. Tal como se indica en la Figura 3, aun cuando las actividades de desarrollo de las capacidades abarcaban las tres dimensiones definidas en la política actualizada, la mayoría de las intervenciones se dirigieron al ámbito institucional. El apoyo al desarrollo de las capacidades a nivel individual e institucional parece haber seguido una tendencia constante al alza entre 2013 y 2015, mientras que el apoyo al fomento de un entorno propicio sufrió un ligero descenso.
14. Durante el período objeto de la evaluación, el PMA hizo una labor en materia de desarrollo de las capacidades en apoyo de organismos públicos de ámbito nacional y subnacional pertenecientes a los sectores de la enseñanza, la salud, la planificación y la agricultura. Las actividades de

⁴ El examen de informes normalizados de los proyectos se centró en las OPSR, los proyectos de desarrollo y los programas en los países porque había más probabilidades de que estas intervenciones del PMA incluyeran actividades que estuvieran en consonancia con el nuevo concepto de desarrollo de las capacidades.

desarrollo de las capacidades incluían asimismo la colaboración con las comunidades, los pequeños agricultores, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. Según los datos extraídos de los informes normalizados de los proyectos, el mayor número de actividades de desarrollo de las capacidades notificadas se registró en la esfera de la alimentación escolar, con 628 casos entre los años 2013 y 2015, seguida de los proyectos de nutrición, con 604 casos (Figura 4). El desarrollo de las capacidades en la esfera de la seguridad alimentaria tuvo mayor prevalencia en los países de bajos ingresos, mientras que en los países de ingresos medianos altos casi el 80 % de las actividades de desarrollo de las capacidades se llevó a cabo en programas de alimentación escolar, nutrición y apoyo a los medios de subsistencia. Según indica la Figura 4, no hubo diferencias significativas en cuanto al nivel de actividades entre las distintas categorías de ingresos nacionales.

Figura 4: Porcentaje de casos de desarrollo de las capacidades, por nivel de ingresos y esfera temática



Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA entre 2013 y 2015 (nº de casos = 2.448).

15. Recientes informes de evaluación del PMA, como el informe de síntesis sobre las evaluaciones de la labor del PMA en materia de preparación para lo pronta intervención y respuesta en casos de emergencia (2012-2015), los informes anuales de evaluación de 2014 y 2015 y los informes de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones de 2016 confirman que el PMA contribuyó al fortalecimiento de la capacidad nacional para la preparación y respuesta en casos de emergencia, y que está intensificando su labor dirigida a reforzar las capacidades en diversos contextos y esferas temáticas, como las contribuciones al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y los marcos normativos nacionales. En las evaluaciones se observaron deficiencias similares en la labor del PMA en materia de desarrollo de las capacidades, concretamente: i) la necesidad de hacer una valoración más clara de las carencias fundamentales y de las esferas en las que el PMA goza de una ventaja comparativa; ii) los enfoques fragmentados; iii) la limitada capacidad del personal —en términos de cantidad y competencias— y la insuficiencia de los recursos dedicados al fortalecimiento de las capacidades; iv) la falta de un buen sistema para medir las realizaciones, por la escasez de valores de referencia o metas, y v) la necesidad de adoptar métodos técnicos más sofisticados, ofrecer orientación de manera sistemática y prestar apoyo para hacer frente a los futuros desafíos.

Constataciones

Calidad de la política

16. Cuando se llevó a cabo la actualización, en la política se reflejó el pensamiento contemporáneo de entonces sobre desarrollo de las capacidades. Por ejemplo:
 - se comenzó a utilizar la expresión “desarrollo de las capacidades” en lugar de “fomento de la capacidad”;
 - se conceptualizaba la “capacidad” de una manera global, en términos de un entorno propicio y capacidades institucionales e individuales;
 - se hacía hincapié en el carácter a largo plazo del desarrollo de las capacidades, y
 - se insistía en la necesidad de promover el sentido de apropiación por parte de los países.
17. Aunque la política actualizada no recoge ideas más actuales sobre los procesos de desarrollo de las capacidades, como los “sistemas adaptativos complejos”, sí se incluyen en las orientaciones y herramientas elaboradas posteriormente para respaldar la aplicación de la política.
18. La versión actualizada de la política es coherente con los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda como, por ejemplo, los principios de fortalecimiento del liderazgo y la planificación nacionales, la adopción de enfoques armonizados que estén en consonancia con las prioridades y los sistemas de los países y el respaldo a un desarrollo de las capacidades basado en la demanda.
19. De cara al futuro, la política actualizada sigue siendo pertinente en su mayor parte. El objetivo de respaldar soluciones sostenibles al problema del hambre que estén en manos de los propios países está en consonancia con el ODS 2 sobre poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Su enfoque en los procesos de desarrollo de las capacidades y la obtención de resultados también está muy en consonancia con el ODS 17⁵. La amplia orientación conceptual y técnica que se ha venido elaborando desde 2010 sitúa al PMA en la posición idónea para aprovechar los desafíos que presentan los ODS y su énfasis en las capacidades nacionales⁶.
20. La calidad de la versión actualizada de la política es equiparable a la de los documentos estratégicos elaborados por otros organismos con los que se puede comparar el PMA, como el PNUD, el UNICEF, la FAO y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En su calidad de organismos de las Naciones Unidas, los tres primeros comparten principios similares sobre el desarrollo de las capacidades, por ejemplo la ayuda basada en la demanda y la conceptualización del desarrollo de las capacidades como proceso a largo plazo enmarcado en el programa relativo a la eficacia de la ayuda.
21. A pesar de que ninguno de los cuatro organismos comparables tiene una política explícita en materia de desarrollo de las capacidades, el UNICEF y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sitúan el desarrollo de las capacidades entre sus principales estrategias de ejecución, mientras que el PNUD y la FAO lo describen como función central. La formulación y el seguimiento de los resultados, los indicadores y las metas específicos del desarrollo de las capacidades ha sido un desafío para los cuatro organismos.
22. La versión actualizada de la política se redactó utilizando un lenguaje claro y comprensible, situando acertadamente la labor de desarrollo de las capacidades en el contexto de la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. El carácter general de la política posibilitó su adaptación a los diferentes contextos, pero sin llegar a ser prescriptiva.
23. Para facilitar su aplicación se han elaborado numerosas orientaciones y otras herramientas (véanse el párrafo 10 y la nota a pie de página 7), aunque son de carácter muy técnico. Dichas

⁵ ODS 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

⁶ El calendario previsto para la presente evaluación no permitió realizar un análisis riguroso de la coherencia de la política actualizada con el proyecto de Plan Estratégico del PMA para 2017-2021.

herramientas ofrecen métodos teóricos y prácticos para definir soluciones adecuadas al problema del hambre, medir los cambios en las capacidades y determinar vías para apoyar el desarrollo de las capacidades en una amplia variedad de esferas temáticas y modalidades de intervención, como las intervenciones de emergencia, las redes de seguridad social, la alimentación escolar, la resiliencia y la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, por ejemplo a través del Centro de Excelencia del Brasil.

24. Sin embargo, algunas deficiencias han restado utilidad a la política y las orientaciones conexas, a saber: i) la falta de coherencia en la utilización de expresiones como “entorno propicio” y “capacidades institucionales”; ii) la falta de claridad en los resultados comparativos obtenidos a nivel de productos y a nivel de efectos y sobre cómo alcanzar los resultados previstos; iii) la ausencia de indicadores de resultados y de orientaciones sobre los requisitos en materia de presentación de informes relativos al desarrollo de las capacidades antes de 2014, año de la creación del Índice de capacidad nacional, y iv) información insuficiente sobre cómo seguir aplicando la política de 2004.
25. En la evaluación de 2008 se constató que la política de 2004 era coherente con el mandato del PMA y otras políticas, pero que no reflejaba fielmente el carácter prioritario del desarrollo de las capacidades como uno de sus Objetivos Estratégicos. La dirección se mostró conforme con la totalidad de las 12 recomendaciones formuladas, pero la única recomendación que se ha aplicado plenamente es la de adaptar el material de orientación procedente de los asociados. No se han abordado aspectos importantes del examen propuesto de las disposiciones sobre financiación del desarrollo de las capacidades. Las 10 recomendaciones restantes se han aplicado en parte, incluida la elaboración de un plan de acción con un marco de resultados y objetivos intermedios, así como la actualización frecuente de la política para tener en cuenta las constataciones formuladas en las evaluaciones.
26. La integración entre las distintas políticas ha sido limitada, y solo en el documento de política del PMA denominado “Fomento de la resiliencia para la seguridad alimentaria y la nutrición”, de 2015, se hace referencia expresa a la política en materia de desarrollo de las capacidades. Con respecto a otras políticas del PMA elaboradas durante la misma época⁷, la política actualizada mereció la calificación de insuficiente con respecto a varios criterios evaluados⁸, incluida la claridad de los métodos de aplicación y su coherencia con otras políticas.
27. Al actualizar la política se reflejó solo un nivel básico de sensibilización en materia de género mediante: i) la mención de la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales para llevar a cabo evaluaciones de las necesidades reales de alimentos desglosadas en función del sexo, y ii) la observación de que el PMA debía reforzar sus capacidades internas en materia de género.
28. Las consideraciones de género podrían haber incluido las posibles contribuciones a largo plazo del desarrollo de las capacidades al logro de los objetivos en materia de igualdad de género definidos a nivel mundial o nacional, e información sobre el posible papel de las consideraciones de género al establecer prioridades relativas a los recursos para el desarrollo de las capacidades.

Resultados de la política

29. En la evaluación de 2008 de la política de 2004 se observó un desequilibrio hacia el enfoque basado en la demanda. Los datos empíricos recopilados para la presente evaluación indican positivamente que los procesos utilizados para formular intervenciones en materia de desarrollo de las capacidades se han vuelto cada vez más normalizados —gracias, en buena medida, al diálogo que mantiene el PMA con los gobiernos asociados con el fin de reforzar sus capacidades para gestionar las soluciones al problema del hambre— y adaptables, mediante la aplicación de distintos enfoques para apoyar los procesos de cambio.

⁷ Estas incluyen las políticas del PMA relativas a la reducción del riesgo de desastres (2009), la igualdad de género (2009), la alimentación escolar (2009) y la lucha contra el VIH y el sida (2010).

⁸ Otros criterios son la coherencia con el Plan Estratégico, la claridad de los objetivos, la especificación de indicadores, la integración entre las distintas políticas y las disposiciones sobre seguimiento de la política y presentación de informes.

30. Las actividades de desarrollo de las capacidades respaldadas por el PMA incluyen asesoramiento en el trabajo, promoción, suministro de información y herramientas especializadas y facilitación para la cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. El Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre, situado en el Brasil, representa el mecanismo mayor y más sistemático del PMA para apoyar la cooperación Sur-Sur y contribuir al intercambio de conocimientos sobre la alimentación escolar a nivel institucional y entre los países asociados⁹. Esta innovadora asociación, en la que el PMA proporciona al gobierno anfitrión conocimientos técnicos especializados, pero no asistencia alimentaria, representa para el Programa una nueva forma de operar¹⁰.

CUADRO 1: CONTRIBUCIÓN DEL PMA A LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN MATERIA DE DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES EN LOS PAÍSES EXAMINADOS, POR ESFERA TEMÁTICA Y NIVEL DE INGRESOS												
Esfera temática	Países visitados						Estudios teóricos					
	Bangladesh	Jordania	Kenya	Namibia	Perú	Senegal	Colombia	India	República Kirguisa	Lesotho	Liberia	Uganda
	País de ingresos medianos bajos	País de ingresos medianos altos	País de ingresos medianos bajos	País de ingresos medianos altos	País de ingresos medianos altos	País de ingresos medianos bajos	País de ingresos medianos altos	País de ingresos medianos bajos	País de ingresos medianos bajos	País de ingresos medianos bajos	País de bajos ingresos	País de bajos ingresos
Alimentación escolar	2, 3	1, 2	1, 2, 3	1, 2, 3	1, 2	1, 2	2	2	1, 2, 3	1, 2, 3	2, 3	1, 2, 3
Nutrición	1, 3		1, 2, 3	2	1	2, 3	1	2	3	1, 2, 3	1, 2, 3	1, 2, 3
Seguridad alimentaria	1	1, 2, 3	1, 2	1, 2, 3	1, 2	1, 2, 3	1, 3	1, 2, 3	2, 3	1, 2		1, 2, 3
Apoyo a los medios de subsistencia	1, 2, 3	1	1, 2			1, 2, 3	1, 2	2	1, 2, 3	1, 2	1	1, 2, 3
Preparación e intervención en emergencias	1		1, 2, 3		1, 2	1	1, 2		1, 2	1, 2, 3	1, 2	1, 2
Compras para el progreso			1								1	1
Otros	1	2	1, 2	2	1		1	2		1, 2, 3		2

Fuentes: Datos de los informes normalizados del PMA entre 2013 y 2015, documentación a nivel de los países y entrevistas. Resultados en materia de desarrollo de las capacidades, por nivel: 1 – individual; 2 – institucional; 3 – entorno propicio. (Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/country>).

⁹ En el Informe Anual de 2015 se indicaba que se había prestado asistencia técnica directa a los gobiernos nacionales en 11 ocasiones y se habían facilitado 17 intercambios de experiencias.

¹⁰ El PMA recibe un número cada vez mayor de solicitudes para la prestación de asistencia de este tipo. Hasta la fecha, ha establecido oficinas en el Brasil y China, y presta asistencia técnica en países como la República Dominicana, la India y Namibia, que no reciben asistencia alimentaria.

31. En todas las esferas de intervención del PMA se hallaron pruebas de su contribución a los resultados obtenidos en materia de desarrollo de las capacidades¹¹ (Cuadro 1). Se constató una tendencia constante en todas las categorías de nivel de ingresos (bajos, medianos bajos y medianos altos) y en las tres dimensiones de desarrollo de las capacidades, donde la dimensión institucional alcanzó cerca del 60 %. En todos los países, excepto en Colombia, se habían reforzado las capacidades en las dimensiones individual, institucional y de entorno propicio en al menos una esfera temática, sin distinción entre los niveles de ingresos o tipos de operación.

Contribución al fortalecimiento de las capacidades individuales y comunitarias

32. El análisis de los informes normalizados de los proyectos, contrastados con otros datos empíricos, confirma la considerable contribución del PMA al fortalecimiento de la sensibilización, los conocimientos y las competencias del personal de instituciones gubernamentales que trabajaban en la búsqueda de soluciones al problema del hambre. Estas actividades suelen formar parte de un enfoque más amplio sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales (véase la sección siguiente). Aunque en los países de la muestra aún es frecuente utilizar la capacitación, se están adoptando medidas encaminadas a suspender los cursos de capacitación de carácter excepcional y a establecer compromisos a más largo plazo con asociados.
33. Aunque apenas se previeron encuentros con las comunidades y la información sobre los resultados conexos era limitada, la evaluación permitió constatar una impresión positiva de las partes interesadas respecto de la contribución del PMA al fortalecimiento de las capacidades individuales y de los grupos comunitarios (Recuadro 1)¹².

Recuadro 1: Contribución del PMA al fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades

En Jordania, la alimentación escolar mediante la distribución de galletas de producción comercial constituye desde hace mucho tiempo una de las principales actividades del PMA en el país. Recientemente, sin embargo, se han adoptado enfoques nuevos e innovadores para fortalecer la resiliencia de las comunidades. En cinco distritos escolares situados en el centro del país se han instalado cocinas comunitarias equipadas por el PMA. Se ha impartido capacitación al personal local sobre la preparación de comidas escolares recién cocinadas para su distribución en las escuelas de todo el distrito. Este enfoque fortalece la resiliencia de las comunidades mediante la compra local de todos los productos alimenticios utilizados, y fomenta la participación dentro de la población activa, en especial de las mujeres.

Contribución al fortalecimiento de las capacidades institucionales

34. El PMA ha centrado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de gestión de los organismos públicos de ámbito nacional y subnacional. Estos son algunos de los logros obtenidos:
- *Programas de asistencia alimentaria y de gobernanza para reducir el hambre más eficaces y eficientes, dirigidos por los propios países.* El PMA —a veces en colaboración con el Centro de Excelencia del Brasil—prestó asistencia a los gobiernos nacionales en la mejora de la calidad, la gestión y el seguimiento de los programas de alimentación escolar en Bangladesh, Jordania, Kenya, Namibia y el Perú.
 - *Elaboración de normas o directrices operacionales nuevas o mejoradas para los organismos nacionales y subnacionales.* En la India, la oficina del PMA en el país recopiló soluciones de mejores prácticas para el sistema público de distribución selectiva. El Gobierno ha dado una gran difusión a la guía de mejores prácticas resultante y los gobiernos de los estados de Kerala y Odisha han comenzado a adaptar e implementar estas

¹¹ El análisis se vio obstaculizado por las limitaciones de carácter conceptual y de datos (párrafo 3).

¹² Los ejemplos se circunscriben a los 12 países que constituían la muestra que fueron examinados en la evaluación. Esto no significa que los resultados mencionados se obtuvieran solo en esos países.

prácticas. Otras oficinas en los países han apoyado la producción de directrices y normas para los programas nacionales de alimentación escolar¹³.

- *Fortalecimiento de la base de datos empíricos para facilitar la toma de decisiones a nivel nacional.* Las oficinas del PMA en Jordania y Namibia apoyaron la elaboración de sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria y están ayudando al fortalecimiento de las capacidades de los respectivos gobiernos para asumir su gestión y adaptarlos.
 - *Fortalecimiento de la coordinación con los asociados a nivel regional, nacional y subnacional.* El PMA copreside grupos de trabajo temáticos intersectoriales y comités directivos sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición en el Perú, sobre protección social en la República Kirguisa y sobre agricultura y desarrollo rural.
35. No se pudo disponer de datos empíricos suficientes para evaluar la influencia del PMA en la mejora de la viabilidad financiera de los organismos nacionales responsables de la asistencia alimentaria, uno de los efectos previstos de la política.

Contribución al fortalecimiento de un entorno propicio

36. La recopilación de datos por países y el análisis de los informes normalizados de los proyectos revelaron múltiples casos en los que el PMA había contribuido a la adopción e implementación de leyes, políticas y estrategias armonizadas para fortalecer un entorno propicio para la búsqueda de soluciones al problema del hambre mediante la promoción, las aportaciones técnicas, la elaboración de modelos y la orientación personalizada.
37. Tampoco se dispuso de datos empíricos suficientes para determinar la medida en que las actividades del PMA propiciaron una dotación de recursos más adecuada y sostenible de las instituciones públicas en los países anfitriones, otro de los efectos previstos de la política.

Probables contribuciones al impacto

38. Según la teoría del cambio formulada en la política, el impacto global depende de las sinergias entre los resultados en las tres dimensiones (entorno propicio, institucional e individual). Los datos de seguimiento disponibles en el PMA no permiten hacer una evaluación completa basada en datos empíricos de las contribuciones al impacto. No obstante, como se indica en el Cuadro 1, las actividades del PMA abarcaron simultáneamente al menos dos de estas tres dimensiones en 42 ocasiones en 12 países (Recuadro 2).

Recuadro 2: Sinergias entre los resultados en materia de desarrollo de las capacidades

En el Perú, el PMA prestó asistencia técnica al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) en diversos ámbitos, como la mejora de los sistemas de información del organismo, la configuración de planes para las transferencias de base monetaria en casos de emergencia y el fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades de los funcionarios para hacer frente a las emergencias alimentarias.

En menos de un mes se facilitó el acceso de 1.300 funcionarios locales y regionales a los módulos de aprendizaje electrónico elaborados por el PMA e implementados por el INDECI. La labor del PMA permitió asimismo reforzar la creación de entornos propicios mediante la elaboración de una directiva que establecía las normas para la compra, el almacenamiento y la distribución de la asistencia alimentaria en situaciones de emergencia.

Conexión entre los resultados observados y la política actualizada

39. Salvo contadas excepciones, no puede establecerse una relación directa entre los resultados obtenidos en materia de desarrollo de las capacidades que se observaron en la evaluación y la puesta en práctica de la política actualizada.

¹³ Se observaron ejemplos extraídos de Kenya, la República Kirguisa, Namibia y el Perú.

40. La mayoría de los miembros del personal del PMA consultados desconocían o solo tenían una idea vaga del contenido de la política. Los que habían leído el documento lo consideraban, en su mayoría, poco específico y de escasa utilidad para orientar la planificación, implementación o seguimiento de intervenciones específicas en materia de desarrollo de las capacidades. Las numerosas herramientas y el amplio material de orientación elaborados (párrafo 10) tenían un carácter muy técnico y abarcaban diversas modalidades y esferas temáticas. En ninguno de ellos se hacía referencia explícita a la política actualizada ni se ofrecía orientación sobre cómo alcanzar los productos y los efectos enunciados en ella.
41. Hay escasas pruebas de que la política haya contribuido a propiciar una visión común y un uso coherente de la expresión “desarrollo de las capacidades” entre el personal del PMA en general, el personal directivo y los miembros de la Junta Ejecutiva. La expresión se utiliza, en líneas generales, para englobar todo aquello que pueda beneficiar a las poblaciones locales y, en términos concretos, para hacer referencia únicamente a las actividades de capacitación.

Consideraciones sobre la igualdad de género

42. En las oficinas en los países consultadas se constató un nivel básico de concienciación sobre las cuestiones de género en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las intervenciones en materia de desarrollo de las capacidades. En la mayor parte de ellas, sin embargo, los informes solo registraban la participación desglosada por sexo en las iniciativas para el desarrollo de las capacidades, y no contenían ninguna información sobre la contribución al fortalecimiento de la igualdad de género en los contextos nacionales.
43. Solo en contadas ocasiones se tenían en cuenta las cuestiones de género en el contenido de las iniciativas para el desarrollo de las capacidades. Por ejemplo, la labor del PMA encaminada a fortalecer las capacidades de los comités de gestión de las escuelas en Bangladesh, Kenya, Namibia y el Perú incluía la sensibilización de los miembros de los comités sobre la igualdad de género y la importancia de la participación y el liderazgo de las mujeres en dichos comités.

Sostenibilidad

44. El PMA hizo un esfuerzo intencionado para mejorar la sostenibilidad fomentando entre sus asociados conocimientos técnicos y en materia de gestión, y apoyando el sentido de apropiación y el liderazgo de los propios países en los procesos de cambio. Los datos indican que el traspaso efectivo es un proceso gradual e iterativo, durante el cual la función del PMA evoluciona lentamente de la ejecución a la asesoría técnica, y que no es un proceso unidireccional dirigido por el PMA. Esta función de asesoramiento a menudo se prolonga después de que los protagonistas nacionales hayan asumido las responsabilidades financieras y la gestión de los programas dirigidos por el PMA.

Factores que explican los resultados obtenidos

Factores externos

45. La importancia atribuida al fortalecimiento de las capacidades nacionales como parte de las actividades para aumentar la eficacia de la ayuda en todo el mundo ha creado oportunidades para los organismos de las Naciones Unidas. No obstante, este elemento favorable no siempre se ha traducido en la asignación de recursos para las actividades de desarrollo de las capacidades del PMA.
46. Los factores que más han repercutido en la envergadura, la naturaleza y la eficacia de las actividades de desarrollo de las capacidades del PMA son:
 - la voluntad política para abordar las cuestiones de gobernanza en la lucha contra el hambre;
 - la demanda de los gobiernos anfitriones de ayuda alimentaria frente a asistencia técnica;
 - las capacidades actuales de los gobiernos a nivel nacional y descentralizado, y
 - los factores socioculturales.

47. Los datos empíricos extraídos de los informes normalizados de los proyectos indican que el PMA lleva a cabo actividades de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones de los países, independientemente de su nivel de ingresos o su posición en la transición del socorro al desarrollo:
- En los países de ingresos medianos, los gobiernos están pasando de ser destinatarios de asistencia alimentaria a ser consumidores y adquirentes de servicios técnicos especializados del PMA. Estos países ofrecen entornos propicios para introducir en sus sistemas cambios duraderos, habida cuenta de que ya suelen disponer de marcos jurídicos y normativos relativamente sólidos, y capacidades bastante desarrolladas. No obstante, a las oficinas del PMA en países de ingresos medianos les resulta difícil movilizar fondos porque carecen de tradición en la elaboración de programas basados en alimentos y debido también a la reducción de la asistencia oficial al desarrollo en estos países.
 - En contextos de crisis agudas, según reconoce el PMA en unas orientaciones publicadas recientemente¹⁴, “existen oportunidades para apoyar el desarrollo de las capacidades a largo plazo, junto con la prestación inmediata de socorro humanitario. En estos contextos, la asistencia técnica suele consistir en poner ejemplos prácticos e implementar conjuntamente actividades en la esfera concreta de transferencia de capacidades. El fomento de las capacidades en la lucha contra el hambre es una prioridad tan urgente como pueden serlo la consolidación de la paz y la asistencia humanitaria o el desarrollo a largo plazo”. A pesar de ello, existe falta de consenso con respecto a la función del PMA en materia de desarrollo de las capacidades en las intervenciones de emergencia.

Reputación del PMA, valorización de su imagen y colaboración con otros organismos

48. La reputación y valorización de la imagen del PMA ha tendido a centrarse en su función de “realizador”, más que en la de “facilitador”. Esta tendencia tiene repercusiones en cómo se perciben el posicionamiento del Programa y su ventaja comparativa.
49. Las personas consultadas en el marco de la evaluación calificaron la colaboración del PMA con otros organismos de las Naciones Unidas que apoyaban los procesos nacionales de desarrollo de las capacidades como una labor en paralelo, más que una actuación conjunta.

Difusión y orientaciones de la política

50. De forma acorde con los limitados recursos disponibles, la política actualizada ha tenido apenas una difusión moderada¹⁵. Se observó que las herramientas elaboradas con este fin —como el Índice de capacidad nacional y la evaluación de las deficiencias y necesidades en materia de capacidades— son técnicamente complejas y difíciles de utilizar, y su aplicación en las distintas oficinas en los países es irregular. Debido a que ninguna de estas herramientas contiene vínculos explícitos con la declaración de resultados de la política actualizada, su utilidad para aplicarla ha sido limitada.

Recursos y entorno operacional

51. Los recursos financieros puestos a disposición del PMA para impulsar su programa en materia de desarrollo de las capacidades han consistido, casi exclusivamente, en un fondo fiduciario de 4 millones de dólares financiado por el Canadá, los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Suecia, establecido tras la evaluación de 2008. Cuando el fondo expiró cuatro años más tarde, no se solicitó ninguna otra vía de financiación.
52. La introducción en 2013 de una partida presupuestaria para desarrollo y aumento de las capacidades supuso un avance positivo que permitió a las oficinas en los países asignar recursos al desarrollo de las capacidades y hacer su seguimiento sin depender de fondos para la asistencia alimentaria o en efectivo. No obstante, habida cuenta de que los costos para el aumento de las capacidades suelen estar relacionados con operaciones especiales e incluyen elementos costosos,

¹⁴ Dirección de Políticas y Programas del PMA. 2015. *The Design and Implementation of Technical Assistance and Capacity Development: National Self-sufficient Capacity to Respond, Reduce and Rebuild from Crises and Achieve Zero Hunger*. página 18.

¹⁵ El mismo resultado se constató en la evaluación de 2008 relativa a la política de 2004.

- esta partida presupuestaria combinada oculta gastos específicos en el desarrollo de las capacidades.
53. La práctica totalidad de los equipos de las oficinas en los países consultados reconoció que la financiación a corto plazo y la incertidumbre presupuestaria representan un serio desafío para la planificación y la ejecución coherentes y eficaces de las actividades para el desarrollo de las capacidades. A diferencia de algunos organismos de las Naciones Unidas, el PMA no tiene acceso sistemático a los fondos asignados a los países para sufragar su labor de desarrollo de las capacidades. Los fondos y el personal que en un principio se destinaban al desarrollo de las capacidades pueden ser dedicados a otros fines si surge una emergencia o ante el déficit de recursos.
 54. Miembros del personal del PMA pertenecientes a todas las categorías se refirieron a la falta generalizada de sentido de apropiación de la política actualizada y señalaron que el reducido y variable tamaño de la dependencia de la Sede encargada del desarrollo de las capacidades había reducido considerablemente su visibilidad y capacidad de influencia.
 55. La presentación de resultados sobre el desarrollo de las capacidades durante el período de la evaluación fue claramente insuficiente debido a los sistemas de presentación de informes vigentes en el PMA. Por ejemplo, los informes normalizados de los proyectos no incluyen las intervenciones financiadas por fondos fiduciarios, que representan una parte considerable de la labor del PMA en materia de desarrollo de las capacidades. Algunos despachos regionales y oficinas en los países han elaborado sus propias herramientas para reflejar las contribuciones relacionadas con estas actividades, pero aún no han tenido ninguna repercusión en las prácticas de seguimiento y presentación de informes a nivel institucional.
 56. El Índice de capacidad nacional adoptado en octubre de 2014 tiene por objeto medir la evolución de los niveles de capacidad como consecuencia de las múltiples inversiones en esta esfera. Los datos del Índice se recopilan a través de evaluaciones periódicas de los indicadores de gobernanza en la lucha contra el hambre respecto de cuatro tipos de capacidad: latente, emergente, moderada y autosuficiente. No obstante, a pesar de su ambicioso ámbito de aplicación, el Índice ha dado muestras de sus limitaciones, entre ellas su complejidad y su incapacidad para definir las vías conducentes a los cambios observados en cuanto a capacidad.
 57. El enfoque del PMA con respecto a la dotación de personal, es decir, su estrategia en materia de personal de 2014, presta relativamente poca atención al desarrollo de las capacidades. Un examen de los anuncios de puestos del PMA de distintos niveles jerárquicos permitió constatar que no se exigen competencias en la esfera de desarrollo de las capacidades ni capacidades poco especializadas, aparte de las competencias genéricas en materia de gestión y diplomacia. En el PMA existen pocos incentivos para motivar al personal para que participe o destaque en el fortalecimiento de las capacidades.

Conclusiones

58. La labor del PMA en la esfera de desarrollo de las capacidades —en lo que respecta a la financiación y la continuidad del compromiso— se ha visto dificultada por la necesidad del Programa de centrar su atención en las intervenciones de emergencia y las operaciones a corto plazo.
59. La mayoría de los factores que han limitado el ámbito de aplicación, la eficacia y la sostenibilidad de la labor del PMA en materia de desarrollo de las capacidades se ven menos influidos por factores externos que por las decisiones de gestión adoptadas desde 2009. En consecuencia:
 - el desarrollo de las capacidades no ocupa un lugar destacado en la estructura orgánica del PMA;
 - los recursos financieros invertidos en el fomento del desarrollo de las capacidades en el PMA se han reducido a un solo fondo fiduciario;
 - la pequeña dependencia encargada del desarrollo de las capacidades no ha conseguido ejercer un liderazgo firme en la puesta en práctica de la política;

- no se ha emprendido ninguna actividad global para reforzar las capacidades del personal pertinente ni se han organizado actividades para la movilización de recursos con los que sufragar las necesidades en materia de desarrollo de las capacidades, y
 - a pesar de algunas mejoras, el seguimiento y la presentación de informes en materia de desarrollo de las capacidades siguen siendo escasos y poco sistemáticos, limitándose a la capacidad del PMA para exhibir su labor y extraer las lecciones oportunas.
60. En numerosas evaluaciones llevadas a cabo en el PMA desde 2009 se hace referencia al desarrollo de las capacidades. Se han formulado reiteradas recomendaciones para que el PMA consolide la definición, el enfoque, la medición, la financiación y la dotación de personal de sus actividades de desarrollo de las capacidades. El desarrollo de las capacidades era uno de los Objetivos Estratégicos incluidos en el Plan Estratégico para 2008-2013, pero los resultados publicados fueron escasos por la insuficiencia del sistema que debía apoyar su puesta en práctica. En el Plan Estratégico para 2014-2017 se incorporó de forma sistemática el desarrollo de las capacidades en los cuatro Objetivos Estratégicos, pero sin incluir el necesario compromiso en esferas fundamentales para garantizar su éxito.
61. El PMA está bien situado para participar con países asociados en el fortalecimiento de las capacidades sobre la base de su competencia demostrada, especialmente en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia en relación con la alimentación. Pero el posicionamiento estratégico del Programa se ve limitado por su imagen predominante de “realizador” y su desventaja comparativa respecto a otros organismos de las Naciones Unidas, que gozan de una mayor trayectoria en la esfera de la cooperación técnica.
62. La presente evaluación demostró que el PMA apoya los procesos de desarrollo de las capacidades en una gran variedad de contextos geográficos y temáticos, pese a lo limitado del apoyo institucional, los recursos, las orientaciones y las herramientas disponibles. No obstante, a la luz de la evolución del contexto mundial y del reconocido propósito del PMA de contribuir a la erradicación del hambre, no es posible mantener la situación actual con respecto a la conceptualización y el establecimiento de prioridades de su función de fortalecimiento de las capacidades y prestación de apoyo interno para ella. Si lo hiciera, su reputación correría un riesgo considerable.
63. La Agenda 2030, los ODS, la Cumbre Humanitaria Mundial y el diálogo conexo enuncian claramente el carácter primordial de fortalecer las capacidades de los países para que elaboren y gestionen sus propias soluciones al problema del hambre. La hoja de ruta integrada del PMA expone la nueva visión del Programa respecto de los sistemas de planificación, presupuestación y seguimiento en respuesta a la Agenda 2030 y para avanzar hacia el logro de los ODS. En el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 se incluyen actividades para el fortalecimiento de las capacidades, en los Objetivos Estratégicos 1 a 3 a nivel individual e institucional y en la parte central del Objetivo Estratégico 4, y como modalidad de transferencia en el nuevo examen del Marco de financiación. Para poder avanzar en este asunto será necesario prestar una atención considerable a garantizar la claridad conceptual y una rendición de cuentas explícita.

Lecciones extraídas

64. Como también se señala en el informe de la evaluación de la política del PMA en materia de género de 2014, el Programa ha llegado a una coyuntura decisiva en su labor de fortalecimiento de las capacidades. En la evaluación de la cuestión de género se hace referencia a una serie de consideraciones estratégicas, muchas de las cuales son igualmente pertinentes a la presente evaluación:
- i) “¿Cuándo aprenderemos por fin?” En numerosas evaluaciones anteriores de políticas, estrategias y operaciones se habían señalado deficiencias similares. El compromiso del PMA ante el fortalecimiento de las capacidades debe ser sincero, sistemático y sostenido para que la situación cambie.
 - ii) Es necesario que en todo el Programa quede perfectamente clara la idea de que la incorporación del fortalecimiento de las capacidades facilitará el cumplimiento de los

compromisos asumidos por el PMA con respecto a los ODS, y que no supone ninguna competencia con dicho compromiso ni con otras prioridades.

- iii) Es imprescindible cambiar el modo de pensar: el fortalecimiento de las capacidades debería considerarse una cuestión que concierne a todos, con independencia de cuáles sean sus funciones institucionales o situación geográfica. La responsabilidad no debe recaer únicamente en la Dirección de Políticas y Programas.
- iv) El hecho de no dotar las actividades de fortalecimiento de las capacidades de una estructura orgánica, unas competencias y un apoyo técnico adecuados plantea un riesgo para la eficacia, la eficiencia y la credibilidad del PMA.
- v) El liderazgo y la priorización son elementos fundamentales y deben mantenerse. Los asociados, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, los donantes, los gobiernos y la sociedad civil, deben combinar sus demandas de reforma con medidas de apoyo.

Recomendaciones

65. Las recomendaciones que se formulan a continuación están basadas en los debates mantenidos en el marco de un taller celebrado en septiembre de 2016, al que asistió una amplia muestra representativa del personal del PMA. Las recomendaciones siguen una secuencia, lo que significa que la primera es una precursora necesaria de las otras.
66. **Recomendación 1:** El PMA debe aumentar, con carácter de urgencia, la atención que se presta a nivel institucional al fortalecimiento de las capacidades como función esencial, creando para ello un equipo temporal que gestione la transición en el que estén representadas todas las partes interesadas, que se encargue de:
- a) definir, en consonancia con la hoja de ruta integrada para 2017-2021, la visión y la estrategia del PMA respecto del fortalecimiento de las capacidades, definiendo este desde los puntos de vista conceptual y operacional como elemento que deberá incorporarse en los Objetivos Estratégicos 1 a 3, como enfoque programático en el Objetivo Estratégico 4 y como modalidad de transferencia en el nuevo Marco de financiación;
 - b) definir las funciones, responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas que el personal deberá ejercer respecto del fortalecimiento de las capacidades como tarea funcional e incorporada en otras esferas programáticas;
 - c) examinar, revisar y crear herramientas y orientaciones prácticas que faciliten la labor del PMA en materia de fortalecimiento de las capacidades en el contexto de su política en materia de planes estratégicos para los países (PEP), incluidas sus intervenciones humanitarias, y
 - d) mantener vigentes estas medidas hasta que se haya completado la implantación del nuevo enfoque de planificación estratégica por países.
67. **Recomendación 2:** En la puesta en práctica de la hoja de ruta integrada —y, específicamente, de la política en materia de PEP— el PMA debe garantizar que las oficinas en los países reciban en un plazo de 12 meses las herramientas y orientaciones pertinentes, concretas y prácticas necesarias para el fortalecimiento de las capacidades. Estas orientaciones deberán:
- a) basarse en las buenas prácticas extraídas de la propia experiencia del PMA y de otros organismos de las Naciones Unidas;
 - b) ser aplicables a diferentes contextos en la concatenación de asistencia humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz, y
 - c) indicar los criterios o condiciones que podrían hacer innecesario el apoyo del PMA (incluidos los planes de transición y retirada) y que deberían integrarse en el proceso de planificación estratégica por países.

68. **Recomendación 3:** El PMA debe seguir reforzando su capacidad interna para prestar un apoyo eficaz a los procesos nacionales de fortalecimiento de las capacidades en un plazo de 12 meses, mediante:
- a) la actualización de su estrategia en materia de personal, para que incluya el fortalecimiento de las capacidades como esfera funcional;
 - b) la creación de incentivos para las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades en las evaluaciones de la actuación profesional del personal;
 - c) la designación, en cada despacho regional y oficina en el país, de coordinadores de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, con responsabilidades y obligaciones de rendir cuentas bien definidas, y
 - d) la agilización de la elaboración de listas de expertos en el desarrollo de las capacidades en las esferas temáticas y zonas geográficas pertinentes.
69. **Recomendación 4:** El PMA debe seguir reforzando sus disposiciones sobre seguimiento y presentación de informes sobre toda la labor de fortalecimiento de las capacidades en un plazo de 12 meses, ampliando la información cuantitativa y cualitativa que es obligatorio indicar en los informes normalizados de los proyectos y los informes sobre los fondos fiduciarios, lo cual incluye estudios cualitativos ilustrativos que cubran los contextos de los PEP propiamente dichos y provisionales.
70. **Recomendación 5:** El PMA debe asegurar en un plazo de seis meses que sus comunicaciones internas y externas reflejen y respalden su visión estratégica respecto del fortalecimiento de las capacidades, entre otros medios, presentando el desarrollo de las capacidades como una de las funciones institucionales fundamentales del Programa en todos los contextos.
71. **Recomendación 6:** La política actualizada de 2009 debe seguir vigente hasta que se hayan establecido todos los elementos de la hoja de ruta integrada. El PMA deberá entonces revisarla o bien elaborar una nueva que defina su enfoque estratégico. Esta política deberá ir acompañada de medidas de difusión que estén en consonancia con el Plan Estratégico para 2017-2021 y apoyen su puesta en práctica.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil (del Perú)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	plan estratégico para un país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia