World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva
Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 17-21 de noviembre de 2025

Distribución: general
Fecha: 11 de septiembre de 2025
Original: inglés

Tema 6 del programa
WFP/EB.2/2025/6-C/6
Funciones de supervisión
Para decisión

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

Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Indonesia (2021-2025)

Resumen

La evaluación del plan estratégico para Indonesia correspondiente al período 2021-2025 se llevó a cabo entre enero y diciembre de 2024 con el doble objetivo de rendir cuentas de la labor realizada y favorecer el aprendizaje, además de servir de base para la preparación del próximo plan estratégico para el país. Se aplicó un enfoque teórico basado en una metodología mixta.

En la evaluación se determinó que el plan estratégico para el país facilitó que el PMA conservase su posicionamiento estratégico y sirvió para apoyar los esfuerzos del Gobierno para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El plan contribuyó a aumentar la colaboración estratégica en diversos sectores humanitarios y para el desarrollo, en particular en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas nacionales relacionados con la intervención humanitaria y la seguridad alimentaria. La estructura del plan permitió aplicar flexibilidad en las operaciones y poder responder a nuevas oportunidades y al cambio de circunstancias; las actividades del plan eran acordes con las prioridades de los asociados gubernamentales, pero no abordaron las cuestiones señaladas en el análisis común sobre el país llevado a cabo por las Naciones Unidas en 2019; además, la falta de un marco para evaluar las nuevas oportunidades impidió una colaboración coherente y sostenible.

Las actividades del plan estratégico para el país estuvieron claramente armonizadas con las prioridades de los asociados gubernamentales pertinentes y adecuadamente posicionadas para apoyar las vías de fortalecimiento de las capacidades nacionales, en especial las relativas a la institucionalización y el diseño de los programas, prestando cada vez más atención a la planificación y la financiación estratégicas.

En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación (2022) (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.

Coordinadoras del documento:

Sra. A.-C. Luzot
Directora de Evaluación
Correo electrónico: anneclaire.luzot@wfp.org

Sra. P. Morgan
Oficial de Evaluación
Correo electrónico: philippa.morgan@wfp.org

Para el PMA es difícil presentar un panorama detallado de la amplitud de su trabajo en un país de ingreso medio-alto como Indonesia, donde su tarea se centra exclusivamente en el fortalecimiento de los sistemas nacionales a través de la asistencia técnica. La gran inversión en tiempo y personal que se necesita para ese fortalecimiento de las capacidades nacionales —que incluye cuidar las relaciones institucionales, mantener un debate sobre las políticas y colaborar de forma continua en los procesos más generales de establecimiento de relaciones— en buena medida no está documentada.

En el marco del plan estratégico para el país, el PMA está logrando garantizar que el Gobierno integre los temas transversales en la programación que respalda el Programa, sobre todo la que incorpora una dimensión nutricional. Sin embargo, la insuficiencia de los recursos obstaculiza las realizaciones y la dotación de personal, lo cual, a su vez, retrasa la consecución de los resultados contemplados en el plan.

El esfuerzo del PMA por optimizar su contribución a los objetivos de desarrollo de Indonesia, y garantizar que las intervenciones obtengan resultados a largo plazo, ampliables y sostenibles, podría mejorar mediante una priorización estratégica documentada de las líneas de trabajo, basada en análisis de las prioridades del Gobierno y en consideraciones de viabilidad, así como ajustando los procesos del PMA a los plazos estipulados por el Gobierno.

La experiencia y las ventajas comparativas del Programa lo sitúan en buena posición para ampliar su programación en sectores concretos y aumentar la atención que presta al fortalecimiento de las capacidades subnacionales. Sin embargo, en cuanto a su labor como institución, el PMA ha subestimado sistemáticamente la intensidad del esfuerzo y la capacidad de personal interno necesarias para operar eficazmente en un país como Indonesia, donde la capacidad gubernamental e institucional es ya bastante elevada.

En las cinco recomendaciones resultantes de la evaluación se anima al PMA a seguir orientado estratégicamente al fortalecimiento de las capacidades nacionales mediante la utilización de un marco al respecto que se adapte a las condiciones de Indonesia como país de ingreso medio-alto; a garantizar que se disponga de los procesos necesarios para continuar reforzando la capacidad de personal y una cultura institucional acorde con el mandato de fortalecimiento de las capacidades nacionales; a establecer un programa de asociaciones coherente que le permita gestionar la diversidad de asociaciones necesarias para el fortalecimiento de las capacidades nacionales; a garantizar que las actividades del plan estratégico para el país estén alineadas con los procesos gubernamentales, lo cual exige ser flexible a la hora de responder a las necesidades y los procesos del Gobierno dentro de un marco de acción sistemático, y a invertir más en contextualizar los sistemas institucionales y los marcos de resultados existentes a fin de dar más visibilidad a los procesos de fortalecimiento de las capacidades nacionales y las contribuciones a esta esfera.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Indonesia (2021-2025)” (WFP/EB.2/2025/6-C/6) y de la respuesta de la dirección (WFP/EB.2/2025/6-C/6/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones que figuran en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus 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

Características de la evaluación

1. La evaluación del plan estratégico para el país (PEP) relativo a Indonesia para 2021-2025 fue encargada por la Oficina de Evaluación del PMA. Cumple el doble objetivo de rendir cuentas de la labor realizada y favorecer el aprendizaje, además de servir de base para el diseño del siguiente PEP.

2. La evaluación abarcó las actividades ejecutadas por el PMA en el marco del PEP durante el período comprendido entre noviembre de 2020 y octubre de 2024. La recopilación de datos fue realizada en Indonesia por un equipo externo independiente entre septiembre y octubre de 2024, aplicando un enfoque teórico basado en una metodología mixta.

3. Los principales destinatarios del trabajo son la Oficina del PMA en Indonesia, las direcciones técnicas de la Sede del PMA en Roma, la Junta Ejecutiva del PMA, el Gobierno de Indonesia, las entidades asociadas de las Naciones Unidas y los donantes. Otros posibles usuarios son la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) presentes en Indonesia.

4. En la evaluación se tomaron en consideración las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres, inclusión de la discapacidad, protección, rendición de cuentas a las personas afectadas, nutrición, cambio climático y medio ambiente. Se aplicaron normas éticas para salvaguardar la dignidad de los interesados y la confidencialidad de la información compartida.

Contexto

5. Indonesia, un país de ingreso medio-alto desde 2010 y miembro del Grupo de los Veinte (G20), figura entre las 10 economías más grandes del mundo por paridad de poder adquisitivo[1]. Menos del 5 % de la población vive en condiciones de pobreza extrema, mientras que la cifra de personas que vive por debajo del umbral de la pobreza se sitúa actualmente en 25,9 millones[2]. Persisten las disparidades regionales, por edad y entre las zonas urbanas y rurales en cuanto a la reducción de las tasas de pobreza, que oscilan entre el 5 % y el 20 % según las provincias, con tasas mayores en las zonas rurales. El porcentaje de jóvenes que no cursan estudios, no trabajan ni reciben capacitación es del 23,2 %, casi cuatro veces la tasa de desempleo general, que oficialmente era del 5,9 % en 2022. Puesto que la pobreza se ha reducido, el coeficiente de Gini disminuyó de 0,384 en 2018 a 0,379 en 2024[3].

6. El Gobierno de Indonesia está comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y ha elaborado un marco de reformas orientadas a alcanzarlos. En este contexto, lo más pertinente para el trabajo del PMA son las seis prioridades para el logro del ODS 2 (Hambre Cero) y, en términos más generales, los marcos de cooperación para el ODS 17 (Alianzas para lograr los objetivos). En el examen nacional voluntario de Indonesia sobre los progresos en el logro de los ODS realizado en 2021[4] y la actualización sobre los indicadores conexos publicada en 2023[5] se señalaron avances tanto en el ODS 2 como en el ODS 17[6].

[1] World Economics. 2025. Clasificación según el PIB: 2025.

[2] Naciones Unidas. 2019. *Common country analysis – CCA*.

[3] Organismo Central de Estadística de Indonesia. 2024. Indonesian expenditure inequality rate in March 2024.

[4] Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional. 2021. *Indonesia's Voluntary National Review (VNR) 2021*.

[5] Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional. 2023. *Laporan Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2023* (solo en indonesio).

[6] *Ibid.*

7. En el período abarcado por el PEP actual (2021-2025) y desde la evaluación del PEP anterior, realizada a mediados de 2019, se han registrado más de 20.000 desastres de origen climático[7], de los que los más destacables son el terremoto de Mamuju y el ciclón Seroja producidos en 2021 y el terremoto de Cianjur de 2022, que provocaron grandes daños en las infraestructuras, desplazamientos de población y víctimas mortales. Además de los desastres, se cree que la deforestación y el cambio climático pueden haber afectado considerablemente a la producción de los cultivos.

8. Aunque la disponibilidad de alimentos ha mejorado, el acceso a ellos y su utilización siguen siendo desiguales. El Índice Global del Hambre de 2024 sitúa a Indonesia en el lugar 77 de un total de 125 países y clasifica el nivel de hambre en el país como "moderado". La prevalencia del retraso del crecimiento y la emaciación en los niños menores de 5 años en Indonesia es una de las más altas de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN)[8]. Las tasas de sobrepeso y obesidad van en aumento y se supone que las carencias de micronutrientes son elevadas en todos los grupos de edad. En un estudio de 2017 sobre el costo del régimen alimentario, patrocinado por el PMA y el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, se consideró que la falta de conocimiento sobre los alimentos nutritivos, los malos hábitos alimentarios y la escasa disponibilidad de alimentos asequibles eran las principales barreras para una alimentación saludable.1

Planes estratégicos para el país

9. El PEP para Indonesia para 2021-2025, que sustituyó al PEP para 2017-2020, da continuidad a la labor del PMA para el fortalecimiento de las capacidades en el país. El PEP para 2021-2025 tiene tres efectos estratégicos centrados en la eliminación de las causas profundas de la inseguridad alimentaria y el fomento de la resiliencia, según se muestra en el cuadro siguiente.

[7] Fuente: Organismo Nacional de Gestión de Desastres (solo en indonesio).

[8] "Plan estratégico para Indonesia (2021-2025)" (WFP/EB.2/2020/7-A/4).

CUADRO 1: PLAN ESTRATÉGICO PARA INDONESIA (2021-2025): ESFERAS PRIORITARIAS, EFECTOS ESTRATÉGICOS Y ACTIVIDADES		
Esfera prioritaria	**Efecto estratégico**	**Actividad**
Eliminación de las causas profundas	**1.** Para 2025, el Gobierno y otros asociados disponen de capacidades reforzadas para generar datos empíricos de alta calidad y utilizarlos con miras a reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición.	**1.** Colaborar en el ámbito de las políticas, proporcionar asistencia técnica y llevar a cabo actividades de promoción para que el Gobierno y los otros asociados presten mayor atención a los datos empíricos sobre seguridad alimentaria y nutrición y los utilicen.
Fomento de la resiliencia	**2.** Para 2025, el Gobierno, otros asociados y las comunidades disponen de mayor capacidad para mitigar los efectos de los desastres y el cambio climático en la seguridad alimentaria y la nutrición.	**2.** Mejorar las asociaciones, la colaboración en materia de políticas y la asistencia técnica prestada al Gobierno, otros asociados y las comunidades con miras a reducir el riesgo de desastres y los riesgos relacionados con el cambio climático y mitigar sus efectos en la seguridad alimentaria y la nutrición.
Eliminación de las causas profundas	**3.** Para 2025, las poblaciones que corren el riesgo de padecer múltiples formas de malnutrición se benefician de la mayor capacidad nacional para diseñar y ejecutar programas que mejoren el acceso a una alimentación saludable y promuevan comportamientos positivos a este respecto, y que prevengan el retraso del crecimiento y otras carencias nutricionales.	**3.** Colaborar en el ámbito de las políticas, prestar asistencia técnica y llevar a cabo actividades de promoción para una alimentación saludable que permita prevenir todas las formas de malnutrición.

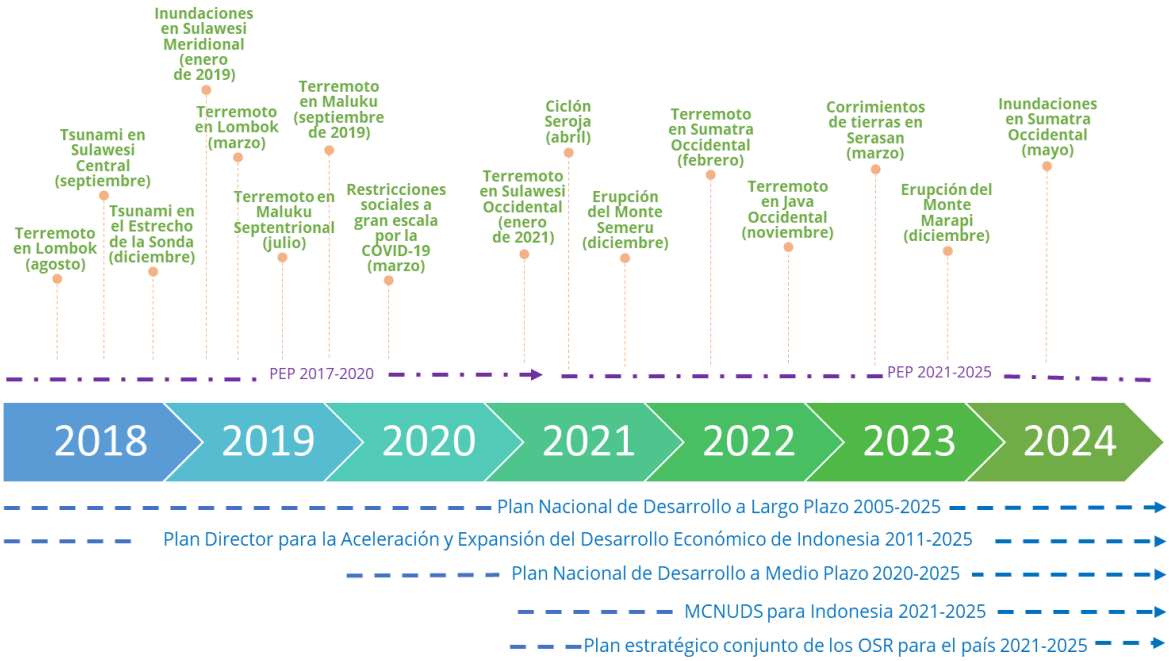
10. Para la ejecución del PEP, la oficina en el país se apoyó en las recomendaciones y las lecciones aprendidas de evaluaciones anteriores[9]. Se llevaron a cabo diversas iniciativas para aplicar las recomendaciones dirigidas a preservar los logros obtenidos en ciertas esferas temáticas y perfeccionar los acuerdos jurídicos con el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional y otras entidades gubernamentales. Entre ellas figura recurrir en mayor medida a expertos en el trabajo con el Gobierno —bien mediante la contratación directa, bien mediante puestos de breve duración—.

11. Con el tiempo, el programa de trabajo del PMA en Indonesia ha ido evolucionado de una serie de actividades diversas basadas en proyectos a un conjunto más cohesionado de actividades dirigidas al fortalecimiento de las capacidades nacionales en el marco del PEP para 2021-2025. Aunque esa labor de fortalecimiento se ha centrado principalmente en el nivel nacional, el PMA también ha realizado intervenciones de dos tipos a nivel subnacional: bien con un enfoque intersectorial en una única zona geográfica o con un enfoque sectorial —por ejemplo, relacionado con las medidas anticipatorias— en zonas geográficas más amplias.

[9] PMA. 2020. *Evaluation of Indonesia WFP Country Strategic Plan 2017–2020*.

12. La figura 1 resume los principales acontecimientos en el país durante el período de ejecución del PEP.

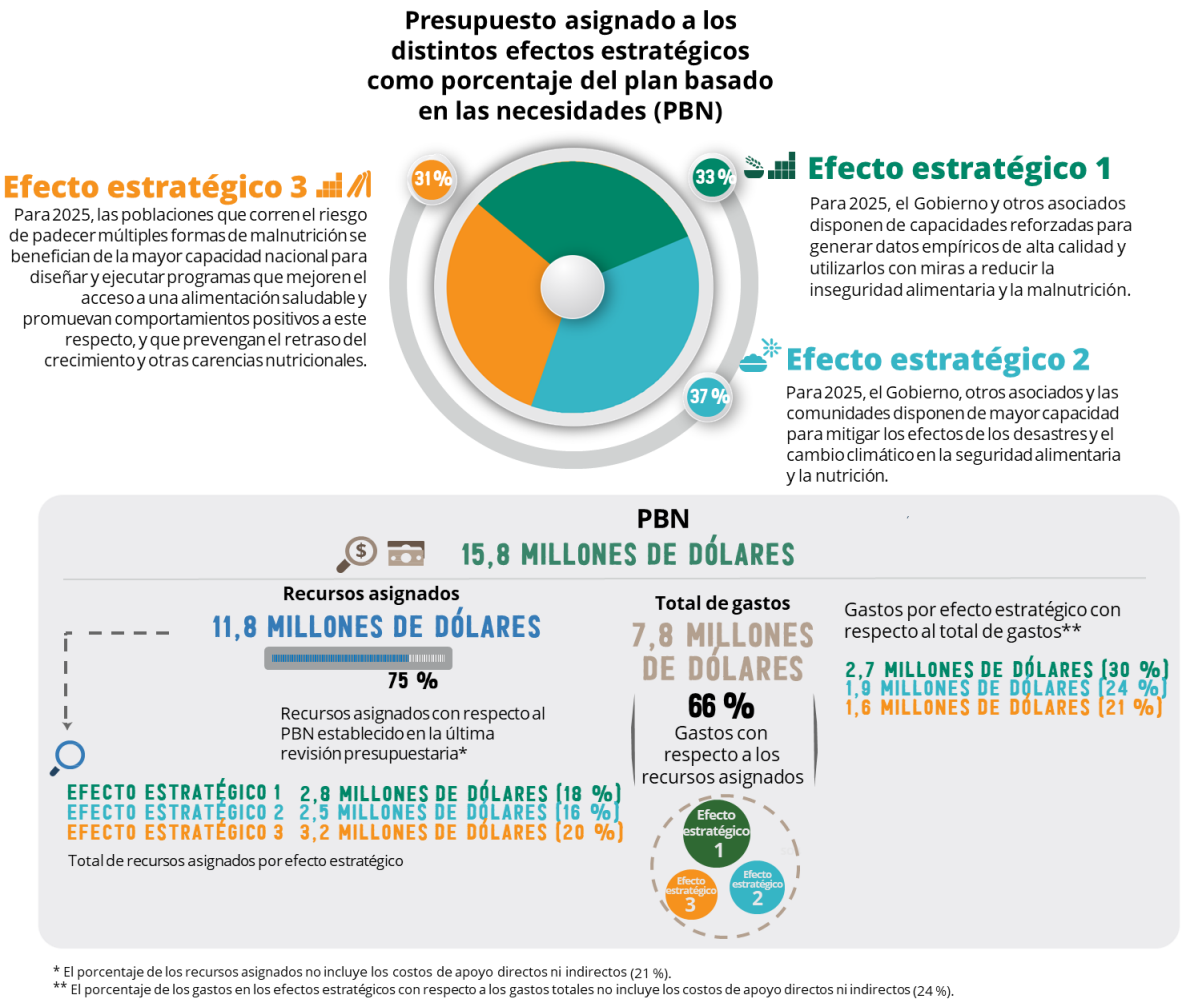
Figura 1: Sinopsis del contexto nacional y del PEP, 2018-2024



Siglas: OSR = organismos con sede en Roma; MCNUDS = Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.
Fuente: Equipo de evaluación.

13. En octubre de 2024, el PEP se encontraba financiado en un 75 % aproximadamente. El presupuesto del plan basado en las necesidades alcanzó los 15.828.623 dólares EE. UU., distribuidos uniformemente entre los tres efectos estratégicos. Los donantes no habituales, cuyo apoyo incluyó financiación flexible, aportaron el 28,4 % de esa cifra, el Gobierno de Indonesia proporcionó el 20,2 % y el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes del PMA, el 14 %.

Figura 2: Plan estratégico para Indonesia (2021-2025), efectos estratégicos, presupuesto y gastos



* El porcentaje de los recursos asignados no incluye los costos de apoyo directos ni indirectos (21 %).
** El porcentaje de los gastos en los efectos estratégicos con respecto a los gastos totales no incluye los costos de apoyo directos ni indirectos (24 %).

Fuente: Base de datos FACTory. Datos obtenidos en octubre de 2024.

Principales observaciones y conclusiones de la evaluación

Observación 1. Arquitectura del PEP

El PEP para 2021-2025 ha facilitado que el PMA conserve su posicionamiento estratégico en Indonesia y ha servido para apoyar los esfuerzos del Gobierno para alcanzar las metas de los ODS. Ha contribuido a aumentar la colaboración estratégica del PMA en diversos sectores humanitarios y para el desarrollo, en particular en lo relativo al fortalecimiento de los sistemas nacionales relacionados con la intervención humanitaria y la seguridad alimentaria. La estructura del PEP ha permitido aplicar flexibilidad en las operaciones y poder responder a nuevas oportunidades y al cambio de circunstancias; sin embargo, aunque las actividades del PEP son acordes con las prioridades de los asociados gubernamentales, no abordan algunos de los problemas que afectan a las mujeres, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las personas que viven en zonas remotas y la población infantil —grupos que en el análisis común sobre el país se señala que son los que tienen más riesgo de quedarse atrás—. La falta de un marco para evaluar las nuevas oportunidades ha impedido una colaboración coherente.

14. El diseño del PEP se guio por una actualización de 2020 del examen de la iniciativa Hambre Cero de Indonesia, que puso de manifiesto grandes carencias en asequibilidad de los alimentos, los esfuerzos para abordar la malnutrición y la selección de los beneficiarios de

protección social. También está explícitamente alineado con el Plan Nacional de Desarrollo a Medio Plazo del Gobierno de Indonesia, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los hallazgos de una evaluación del PEP para 2017-2020.

15. El PEP facilitó el posicionamiento estratégico del PMA respecto del fortalecimiento de las capacidades nacionales como parte del enfoque general del equipo de las Naciones Unidas en el país para respaldar los esfuerzos del Gobierno por alcanzar las metas de los ODS. En él se tienen en cuenta las recomendaciones del análisis común del país, en el que se indicaron las deficiencias en materia de desarrollo humano, las limitaciones de la capacidad nacional, la importancia de combatir las elevadas tasas de retraso del crecimiento registradas en el país, la necesidad de diversificar los alimentos y la importancia de mejorar la cobertura de protección social para los grupos en especial situación de riesgo. Sin embargo, en el diseño del PEP no se abordó específicamente la conclusión del análisis común del país de que las mujeres, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, las personas que viven en zonas remotas y los niños son los que tienen más riesgo de quedarse atrás. En cambio, en el diseño del PEP sí se tuvieron en cuenta las aportaciones del examen nacional voluntario de Indonesia sobre los progresos en el logro de los ODS.

16. Al diseñar el PEP se previó, deliberadamente, la máxima flexibilidad a la hora de responder a las necesidades del Gobierno. Aunque ello permitió al PMA aprovechar oportunidades estratégicas, causó dificultades para determinar si las oportunidades que surgían eran efectivamente estratégicas o quedaban fuera del alcance del PEP. La naturaleza de un PEP orientado al fortalecimiento de las capacidades plantea desafíos únicos a la hora de afianzar y mantener unas relaciones adecuadas con los interlocutores gubernamentales en momentos de dificultades, ya sean institucionales, relacionadas con la pandemia o de otra índole.

17. Durante la ejecución del PEP el Programa adaptó sus actividades y su posicionamiento estratégicos para responder al cambio de las circunstancias y las necesidades nacionales. Vista la gran capacidad del Gobierno y de las estructuras nacionales, el PMA aplicó un enfoque de fortalecimiento de las capacidades nacionales centrado en complementar los procesos gubernamentales existentes. Ello influyó en la programación a nivel nacional, en la que se hizo hincapié en la asistencia técnica complementaria, el análisis de las carencias y la prestación de apoyo estratégico pero complementario para determinados elementos de la programación nacional.

Observación 2. Fortalecimiento de las capacidades nacionales

Se carece de documentación estratégica que guíe la puesta en práctica de las vías para el fortalecimiento de las capacidades nacionales, aun existiendo cuantiosas evidencias de que el Gobierno está empezando a beneficiarse de esas vías.

18. El PEP se enmarca en la estrategia institucional del PMA para el fortalecimiento de las capacidades nacionales en Indonesia, que consta de cinco vías conceptuales para lograr el cambio deseado: políticas; eficacia institucional; planificación y financiación estratégicas; diseño y ejecución de programas, y participación de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

19. Las actividades del PEP están claramente armonizadas con las prioridades de los asociados gubernamentales pertinentes y bien situadas para apoyar las vías de fortalecimiento de las capacidades nacionales, en especial las relativas a la institucionalización y el diseño de los programas, prestando cada vez más atención a la planificación y la financiación estratégicas.

20. No obstante, la falta de un marco conceptual claro que definiera las prioridades estratégicas, el grado de colaboración y los mecanismos decisorios menoscabó los esfuerzos del PMA para garantizar que sus intervenciones no solo estuviesen armonizadas con las prioridades del

Gobierno, sino que también ofreciesen una respuesta estratégica a dichas prioridades. Esta circunstancia ha limitado la capacidad del PMA para establecer un orden de prioridades estratégicas y optimizar su actuación en el país.

21. El PEP permitió al PMA adaptarse efectivamente a los cambios, incluidos los cambios en las prioridades del Gobierno, la creación de nuevos organismos gubernamentales, los cambios en los marcos gubernamentales, los efectos de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) y la armonización de las prioridades en materia de nutrición con las nuevas iniciativas nacionales.

22. El PMA logró adaptar su programación subnacional para que reflejara las nuevas necesidades y el creciente interés por el fortalecimiento de las capacidades en un ámbito no exclusivamente nacional. La estructura de gobernanza descentralizada de Indonesia, sumada a la experiencia del PMA de actuar a nivel subnacional, fue una gran oportunidad para centrarse en el fortalecimiento de las capacidades subnacionales.

Observación 3. Generación y uso de datos empíricos

Para el PMA es difícil presentar un panorama detallado de la amplitud de su trabajo en Indonesia, y en los sistemas institucionales de presentación de informes actualmente no se refleja el enorme trabajo que supone para el personal establecer relaciones y una colaboración a largo plazo. No existe un marco estratégico que guíe la labor de establecimiento de relaciones y que permita recopilar y comunicar sistemáticamente los logros en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales.

23. El PMA sigue experimentando considerables dificultades para informar exhaustivamente de los resultados de su trabajo de fortalecimiento de las capacidades nacionales, especialmente en países de ingreso medio o medio-alto, como es el caso de Indonesia, donde el establecimiento de relaciones y la colaboración a largo plazo son la clave del éxito. Estos aspectos cruciales de una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales no se reflejan en el Marco de resultados institucionales actual del PMA, debido a la falta de un marco estratégico y de mecanismos de seguimiento para observar los progresos a nivel de los efectos.

24. Una evaluación del PEP para Indonesia para 2017-2020 puso de relieve la necesidad de desarrollar medidas internas para registrar los resultados logrados en el fortalecimiento de las capacidades nacionales, incluida la puesta a prueba de un conjunto de indicadores en el PEP para 2021-2025. Sin embargo, esta recomendación no ha sido atendida por la oficina en el país, debido en parte a las perturbaciones y las transiciones registradas durante el diseño del PEP actual. La limitada capacidad de la oficina en el país para hacer el seguimiento y definir los efectos más generales de sus productos y herramientas en los sistemas gubernamentales dificulta aún más la documentación coherente de los resultados. En consonancia con la evaluación del PEP anterior, un examen de mitad de período del PEP actual realizado en 2023 confirmó que estas dificultades siguen presentes. Además, los modelos de teoría del cambio elaborados durante el diseño del PEP se centran en objetivos de alto nivel y carecen de mecanismos para el seguimiento de posibles efectos en cascada y no solo de los productos inmediatos. Estas deficiencias socavan la capacidad del PMA para reflejar y comunicar efectivamente sus logros en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales en Indonesia.

Observación 4. Recursos humanos y financieros

La insuficiencia de los recursos ha repercutido tanto en las realizaciones como en la dotación de personal, lo que ha retrasado el logro de los resultados del PEP.

25. La mayor eficiencia en función de los costos se obtuvo en actividades como la capacitación y los talleres; la menor, en relación con herramientas y productos. No obstante, los desiguales

porcentajes de gasto en todas las actividades implican dificultades sistémicas en la planificación y la utilización de los recursos. Hubo una considerable sobrestimación o subestimación de los gastos anuales previstos y efectivos todos los años y en todas las actividades, lo cual condujo a que año tras año se acumulara la infrautilización de los recursos disponibles.

26. Los factores que contribuyeron a los mencionados problemas de eficiencia y que inhibieron la colaboración fueron tanto internos —por ejemplo, falta de flexibilidad en los procesos del PMA— como externos —por ejemplo, lentitud de las respuestas del Gobierno y complejidad de los procedimientos gubernamentales internos—. Tanto el Gobierno como las partes interesadas del PMA reconocieron que el desajuste entre los procesos de este último y los gubernamentales incrementaron las dificultades para utilizar los fondos en el momento oportuno. Existen pruebas de que la oficina en el país se esforzó por optimizar el uso de los recursos mediante una reestructuración interna, creando módulos técnicos intersectoriales y adaptando la orientación de la programación en respuesta a las nuevas oportunidades, como el Programa Nacional de Comidas Escolares planeado por el Gobierno.

27. El PEP se benefició de una dotación de recursos relativamente elevada si se compara con el plan basado en las necesidades, aunque tuvo dificultades porque, en términos absolutos, el total de los recursos era reducido y ello limitó el número de empleados disponibles para el apoyo a los programas. Por otra parte, el PEP recibió poca ayuda de donantes bilaterales y dependió sobre todo de flujos de financiación institucional que representaban a la vez oportunidades y riesgos para la intervención a largo plazo a través del PEP.

28. En lo relativo a los recursos humanos, la orientación del PEP hacia el fortalecimiento de las capacidades nacionales exigía una combinación de competencias técnicas especializadas, conocimiento de los procesos gubernamentales, conocimiento del marco y el enfoque del PEP con respecto al fortalecimiento de las capacidades nacionales, y competencias pertinentes para el establecimiento de relaciones sólidas con los interlocutores. La evaluación determinó que, debido a su dependencia con respecto a las relaciones, la programación en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales en Indonesia resultó especialmente susceptible a las perturbaciones, como la pandemia de COVID-19 y las vacantes y ausencias del personal directivo. Las carencias en cuanto a gestión de los conocimientos y la falta de oportunidades para que el personal del PMA desarrollara sus competencias sobre fortalecimiento de las capacidades nacionales impidieron que la labor de los empleados de la oficina en el país a este respecto con el Gobierno surtiera el máximo efecto, y en consecuencia y, en consecuencia, constituyeron grandes obstáculos para la ejecución del PEP.

Observación 5. Cuestiones transversales

Aun a falta de orientaciones institucionales de tipo operacional, el PEP ha conseguido que el Gobierno avance en la integración de las cuestiones transversales en los programas respaldados por el PMA, en particular en el caso de los programas con una dimensión nutricional.

29. Las orientaciones institucionales existentes acerca de las cuestiones transversales y su tratamiento se han centrado casi exclusivamente en la asistencia directa del PMA, mientras que se presta relativamente poca atención a las orientaciones sobre cómo poner en práctica las cuestiones transversales institucionales en el contexto de los PEP centrados en el fortalecimiento de las capacidades nacionales en países de ingreso medio. Ello ha dificultado la aplicación de las orientaciones institucionales en Indonesia.

30. No obstante, se han logrado progresos —si bien desiguales—, en la inclusión de las cuestiones transversales en la programación gubernamental a través de la asistencia técnica del PMA. Los mayores progresos se observaron en la integración de la nutrición, gracias a que se insistió mucho en la nutrición en las campañas de fortificación del arroz, los

programas de comidas escolares, las cadenas de suministro y los programas para el fomento de la resiliencia ante los desastres.

31. No había tantos datos que demostraran que las cuestiones de protección se tenían en cuenta en los programas del Gobierno, si bien la evaluación determinó que en los procesos de respuesta ante desastres dirigidos por este último se estaba integrando capacitación en materia de protección frente a la explotación y los abusos sexuales.

32. La evaluación observó avances en garantizar que el empoderamiento de las mujeres y la participación de las comunidades estuviesen integrados en el diseño y la ejecución de los programas, entre otras cosas velando por que las mujeres tuvieran una representación y una participación adecuadas en las actividades. A pesar de que el PMA promovió los programas de protección dirigidos a las mujeres y se aseguró de que la educación nutricional tuviera en cuenta las necesidades de mujeres y hombres, niñas y niños, no hubo grandes progresos en cuanto a medir el grado de integración de los enfoques con perspectiva de género en los programas cuando el Gobierno asumió su control.

33. La sostenibilidad ambiental resultó ser un foco de atención cada vez más importante en el trabajo del PMA, en particular vistos los problemas de Indonesia relacionados con el clima. La labor del Programa en materia de fortalecimiento de las capacidades incluyó también prácticas sostenibles en el ámbito de los sistemas alimentarios. En 2022, el PMA reforzó su asociación con los organismos gubernamentales para elaborar políticas adaptables a las condiciones climáticas en el sector alimentario, fomentar la resiliencia ante los peligros naturales y promover la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, apoyando así el objetivo de Indonesia de crear cadenas de suministro de alimentos resilientes. Ajustando su apoyo a las prioridades ambientales del Gobierno, el Programa respondió a las necesidades inmediatas, aunque también contribuyó a unas estrategias a largo plazo de adaptación al cambio climático.

34. Por último, la protección y la rendición de cuentas a las personas afectadas no tuvieron especial relevancia en el PEP, porque el PMA no proporciona asistencia alimentaria directa en Indonesia.

Observación 6. Realizaciones y sostenibilidad de los resultados

Los mayores progresos se han logrado en los efectos estratégicos relativos a la gestión de datos y la reducción del riesgo de desastres. Hay posibilidades de sostenibilidad en 6 de las 8 líneas de trabajo apoyadas por el PMA mediante asistencia técnica. Los recientes cambios en las prioridades del Gobierno podrían reforzar las líneas de trabajo relativas la nutrición en las escuelas.

35. Los factores que más han influido en los progresos y en la sostenibilidad de los resultados del PEP son, entre otros, la calidad y la solidez de las relaciones en distintos niveles de gobierno; la definición clara de los compromisos, las metas y los indicadores clave de las realizaciones en el Plan Nacional de Desarrollo a Medio Plazo; el diseño y la definición de las actividades de manera que se minimice la carga de trabajo del Gobierno, y el suministro de competencias especializadas específicas que respalden directamente los objetivos del Gobierno.

36. **Efecto estratégico 1:** Entre los logros principales cabe citar las mejoras del Atlas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad; la mejora del intercambio de datos entre sistemas gubernamentales; el aumento, gracias a la asistencia técnica, de la generación de datos y su utilización, también mediante estimaciones sobre zonas pequeñas, y la mejora de los sistemas de gestión climática y gestión del riesgo de desastres. Los principales desafíos encontrados tienen que ver con la obtención de recursos y la atención de la creciente demanda de análisis relacionados con el clima.

37. **Efecto estratégico 2:** Entre los principales logros se cuentan el fortalecimiento de las capacidades del Organismo Nacional de Gestión de Desastres y la elaboración de medidas anticipatorias y de modelos de alerta temprana para los sistemas subnacionales, incluida la institucionalización de los mecanismos de coordinación subnacionales. Los principales desafíos tienen que ver con la limitada financiación para las iniciativas de fomento de la resiliencia, la complejidad de las asociaciones multisectoriales y la ampliación de los proyectos piloto regionales a una escala nacional.

38. **Efecto estratégico 3:** Las actividades de nutrición se centraron inicialmente en apoyar las campañas de nutrición del Gobierno, promover un modelo y un plan de estudios de "escuelas saludables" y fomentar el uso de arroz fortificado en los programas de protección social. La principal dificultad surgió en el momento del diseño, cuando el Gobierno interrumpió el Programa Nacional de Comidas Escolares que había servido de eje para orientar las actividades en el marco del efecto 3. Este cambio forzó al PMA a adaptar dicho efecto a fin de que estuviese en consonancia con otras prioridades similares del Gobierno. Existe gran interés por apoyar la nueva iniciativa gubernamental para suministrar comidas en las escuelas a nivel nacional.

39. En la evaluación se constató que la mayoría de las actividades de cada efecto estratégico estaba estratégicamente integrada en los mecanismos del Gobierno, con una adecuada capacidad técnica y una clara voluntad política en favor de la sostenibilidad. El mayor potencial de sostenibilidad se observó en las esferas de datos y logística. El nuevo Programa de Alimentación Escolar abrió una posible vía para aumentar la sostenibilidad de la programación en materia de nutrición y cadenas de suministro. Sin embargo, la evaluación detectó carencias en el desarrollo de estrategias para la transición de las actividades del PMA.

40. Así pues, la evaluación determinó que, en conjunto, el PMA hizo grandes aportaciones a los objetivos de desarrollo de Indonesia al aspirar a resultados a largo plazo, ampliables y sostenibles. Mantener buenos resultados dependerá de la capacidad del Programa para armonizar sus intervenciones con las prioridades del Gobierno, reforzar sus asociaciones a varios niveles y seguir atento a los ciclos de planificación nacionales.

Observación 7. Ventaja comparativa y acción a nivel subnacional

La experiencia y las ventajas comparativas del PMA lo sitúan adecuadamente para ampliar su programación a nivel subnacional y aumentar la atención que presta al fortalecimiento de las capacidades subnacionales.

41. Las actividades multisectoriales en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales realizadas a nivel subnacional ofrecieron al PMA oportunidades de emprender y mantener asociaciones a largo plazo con un conjunto de actores subnacionales en una región concreta de Indonesia. La oficina en el país dedicó mucho tiempo y esfuerzo a superar los desafíos que se planteaban en la ejecución de actividades a nivel subnacional, con buenos resultados en los ámbitos de la fortificación del arroz y la logística.

42. Las actividades relacionadas con las medidas anticipatorias ayudaron a fomentar los enfoques colaborativos entre distintas partes interesadas del Gobierno. Mediante iniciativas como la visita sobre el terreno a Filipinas en el marco de la cooperación Sur-Sur y triangular y un análisis exploratorio conjunto, el PMA ayudó a los asociados gubernamentales a definir el camino para aplicar los principios de la acción anticipatoria a nivel nacional. El Atlas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad fue fundamental para elaborar metodologías que se extienden al nivel subnacional y que son susceptibles de incorporarse posteriormente en la planificación del desarrollo a nivel provincial y nacional.

43. En general, la evaluación concluye que el PMA cuenta con una importante ventaja comparativa a la hora de ofrecer actividades de fortalecimiento de las capacidades nacionales en Indonesia, lo cual puede aprovecharse en el apoyo futuro al país.

Recomendaciones

44. La evaluación plantea dos recomendaciones estratégicas y tres operacionales que se basan en los principales hallazgos y conclusiones.

Recomendaciones y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
Recomendación 1: Definición de la orientación estratégica. En consonancia con las recomendaciones resultantes de la evaluación del PEP anterior, cuando elabore el próximo PEP, el PMA, desde el punto de vista estratégico, debería seguir dirigiendo la atención al fortalecimiento de las capacidades nacionales, mediante la utilización de un marco al respecto adaptado a las condiciones de un país de ingreso medio-alto. Para conseguirlo, la oficina en el país debería formular su estrategia y su hoja de ruta plurianuales a nivel de efectos y productos, como guía para la ejecución del PEP.	Estratégica	Oficina en el país	Oficina Regional para Asia y el Pacífico y dependencias de la sede de Roma relacionadas con el diseño del PEP	Alta	Junio de 2026
1.1 El diseño del PEP para 2026-2030 debería centrarse en una **línea de mira clara y con objetivos claros** que se apoye en el principio de integración en las esferas programáticas en las que el PMA dispone de competencias especializadas y **ventajas comparativas** en la oficina en el país y a escala regional y mundial, y que esté en consonancia con las prioridades del Gobierno. Aprovechando los logros del PEP para 2021-2025, el diseño debería extender **la labor del PMA en materia de fortalecimiento de las capacidades subnacionales** a través de los dos modelos utilizados en ese PEP.					Noviembre de 2025
1.2 A nivel de los productos, el diseño del PEP debería guiarse por una cartografía de las necesidades en materia de capacidades y un análisis de las partes interesadas que estén bien documentados y se adapten a las condiciones nacionales y subnacionales de un país de ingreso medio-alto. A nivel de los efectos, **la cartografía y el análisis** servirán de base para planificar las prioridades y las necesidades de recursos y para determinar en qué niveles trabajar y cuáles son los puntos de entrada de esa labor para conseguir los productos y los efectos deseados.					Junio de 2026
1.3 Basándose en los buenos resultados señalados en la evaluación, la oficina en el país debería elaborar unos criterios para determinar cuándo las nuevas oportunidades se ajustan o exceden el marco establecido en el PEP, así como los recursos y las competencias técnicas especializadas disponibles a escala nacional, regional o mundial.					Julio de 2025

Recomendaciones y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
Recomendación 2: Gestión de los recursos humanos. Para el próximo PEP, basándose en el examen de la fuerza de trabajo recientemente concluido y en consonancia con las recomendaciones derivadas del examen de mitad de período y de la evaluación del PEP anterior, el PMA debería garantizar la disponibilidad de las competencias especializadas y las capacidades necesarias para ejecutar un PEP centrado en el fortalecimiento de las capacidades nacionales, incluidas las competencias especializadas de tipo técnico, las asociaciones, las capacidades gubernamentales y las competencias especializadas internas en la materia. Asimismo, debería asegurarse de contar con procesos que le permitan seguir reforzando la capacidad de personal y una cultura institucional coherente con un **mandato de fortalecimiento de las capacidades nacionales**, entre otras cosas desarrollando un conjunto de competencias, procesos y recursos específicos.	Operacional	Oficina en el país	Oficina regional, Sede de Roma (Servicio de Coordinación de Asociaciones, Servicio de Clima y Resiliencia, Dirección de Recursos Humanos) y dependencia de colaboración estratégica de la oficina en el país	Media	Diciembre de 2025
2.1 Establecer mecanismos de asociación con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil que complementen las competencias especializadas internas existentes en cuanto a los **procesos gubernamentales** y los mecanismos regulatorios, haciendo especial hincapié en las competencias relativas a la eficacia institucional (vía 2) y en el diseño, la ejecución y el seguimiento y evaluación de los programas (vía 4).		Responsables de los efectos estratégicos			
2.2 Encontrar y aprovechar oportunidades para aumentar los conocimientos y competencias de los empleados y asociados del PMA en relación con la eficacia institucional (vía 2) y el diseño, la ejecución y el seguimiento y evaluación de los programas (vía 4) a través de la colaboración con la Sede de Roma.		Responsables de los efectos estratégicos			
2.3 Incrementar la capacidad de la oficina en el país en materia de **facilitación y establecimiento de relaciones** para que pueda gestionar mejor las relaciones con los interlocutores gubernamentales. Los empleados pertinentes de la oficina en el país deberían tener, además, la capacidad para integrar el conocimiento de los procesos regulatorios del Gobierno con competencias técnicas especializadas esenciales.		Dependencia de recursos humanos			
2.4 Ampliar el **programa de orientación inicial** actual para incluir un tratamiento más sistemático de los marcos estratégicos y los principios rectores de la práctica sobre fortalecimiento de las capacidades nacionales.		Dependencia de recursos humanos			

Recomendaciones y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
Recomendación 3: Asociaciones más centradas en fines específicos. Apoyándose en las relaciones existentes, los buenos resultados obtenidos y la experiencia adquirida, para el próximo PEP el PMA debería elaborar un programa de asociaciones coherente que lo ayude a gestionar la diversidad de asociaciones necesarias para el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Para ello, entre otras cosas, debería establecer unas prioridades más específicas y afianzar las relaciones existentes, así como trazar un mapa del panorama que se va perfilando tanto dentro como fuera del nuevo Gobierno.	Estratégica	Oficina en el país	Asesor en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales y oficiales encargados de las asociaciones de la oficina regional Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional y otras entidades gubernamentales coordinadoras	Alta	Junio de 2025
3.1 El PMA debería realizar un **análisis político y del panorama** de los actores gubernamentales como guía para su estrategia en materia de asociaciones, lo cual incluye determinar los principales interlocutores y los **principios rectores de la práctica** que puedan servir de lista de verificación para conseguir una relación de asociación cabal con cada dependencia gubernamental.					
3.2 En el marco del programa de asociaciones, procurar **racionalizar** los procesos de gestión de las diversas asociaciones necesarias para una intensa colaboración en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales. Ello puede incluir la creación de una junta asesora nacional u otro mecanismo, así como determinar quiénes son los aliados fundamentales entre los asociados y los mecanismos que ayudan a mantener las relaciones dentro de los movimientos.					
Recomendación 4: Armonización del PEP con los sistemas nacionales. El PMA debería velar por que la ejecución de las actividades en el próximo PEP esté en plena consonancia con los procesos gubernamentales, lo cual exige contar con una capacidad de respuesta flexible a las necesidades y procesos gubernamentales dentro de un marco de acción sistemático.	Operacional	Oficina en el país	Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional y otras entidades gubernamentales coordinadoras	Alta	Junio de 2026
4.1 Examinar el **calendario** de los principales procesos gubernamentales de planificación y presupuestación para garantizar su alineación con los planes de trabajo anuales del PMA y crear oportunidades de colaborar intensamente con los asociados gubernamentales en la elaboración de **planes de trabajo conjuntos.**					Diciembre de 2025
4.2 Organizar un proceso de colaboración con el Gobierno para determinar las dificultades que plantea la **sincronización** de los planes de trabajo, los presupuestos y los sistemas de dotación de recursos, con el fin de integrar mejor las actividades.					Junio de 2026

Recomendaciones y subrecomendaciones	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
4.3 Asegurarse de que se firman los acuerdos de asociación pertinentes, incluidos los planes de trabajo conjuntos, con las entidades gubernamentales nacionales y subnacionales, entre ellas el Ministerio del Interior y los ministerios técnicos, como el Ministerio de Aldeas y Desarrollo de las Regiones Desfavorecidas.					Junio de 2026
Recomendación 5: Base de datos empíricos y gestión de los conocimientos. Para el próximo PEP, el PMA debería invertir más en adaptar los sistemas institucionales y los marcos de resultados existentes a fin de dar más visibilidad a los procesos y las contribuciones relativos al fortalecimiento de las capacidades nacionales. En este sentido, habría que incluir tres objetivos adicionales: reforzar los vínculos conceptuales entre los efectos del PEP; hacer un seguimiento de los efectos en cascada de las intervenciones del PEP en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales, y crear procesos para fundamentar y fortalecer la gestión de los conocimientos de modo que pueda hacerse un seguimiento de las relaciones con los interlocutores gubernamentales.	Operacional	Oficina en el país y dependencia de seguimiento y evaluación	Oficina regional y Sede de Roma (personal de investigación, evaluación y seguimiento y de fortalecimiento de las capacidades nacionales) y Servicio de Investigación y Gestión de los Conocimientos de la Sede	Media	Diciembre de 2025
5.1 Determinar y utilizar instrumentos y mecanismos de seguimiento y presentación de informes para poder reflejar de forma más cabal y significativa los resultados del fortalecimiento de las capacidades nacionales en el contexto de Indonesia, aprovechando el Marco de resultados institucionales y las mejores prácticas de otras oficinas en los países orientadas al fortalecimiento de las capacidades nacionales y de otras entidades de las Naciones Unidas que trabajen en Indonesia.					
5.2 Adoptar una estrategia para rastrear los **efectos en cascada** de las intervenciones del PMA en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales a lo largo del tiempo, y desarrollar mecanismos para documentar la **cadena** de ejecución al pasar del nivel nacional al subnacional.					
5.3 Usando los temas de los principios rectores de la práctica en cuanto al fortalecimiento de las capacidades nacionales, reforzar los **sistemas internos de gestión de los conocimientos**, entre otras cosas mediante el seguimiento de la calidad de las relaciones con el Gobierno a lo largo del tiempo, con vistas a facilitar la gestión de los conocimientos, el aprendizaje y la labor de promoción.					

Lista de siglas

COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PEP	plan estratégico para el país