

Actualización de la política en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales



Consulta oficiosa

6 de mayo de 2022

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Introducción

En esta sección se describe el objetivo y el alcance de la actualización de la política de fortalecimiento de las capacidades nacionales.

1. La presente política actualizada tiene por objeto definir más claramente y poner al día los conceptos y la terminología relacionados con el fortalecimiento de las capacidades nacionales (FCN), así como el modo en que esta función se entiende dentro del PMA, y definir la finalidad de la participación del Programa en las actividades correspondientes¹.
2. Según el PMA, el FCN consiste en realizar actividades estructuradas en torno a la colaboración con las instituciones y organizaciones nacionales y subnacionales interesadas que contribuyen al funcionamiento de los sistemas y ayudan a las poblaciones a atender sus necesidades relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición.
3. La participación del PMA en la esfera del fortalecimiento de las capacidades se describió por primera vez en el documento de política de 2004 titulado “Fomento de la capacidad nacional y regional”²; el informe de actualización de 2009 sobre la aplicación de la política hizo mayor hincapié en los efectos y en la variedad de enfoques disponibles³. La presente actualización de la política se basa en ambos documentos.
4. El discurso y la práctica relacionados con el fortalecimiento de las capacidades dentro y fuera del PMA han evolucionado desde 2009. Los compromisos asumidos en virtud de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros hitos ponen de manifiesto la importancia del fortalecimiento de las capacidades para la realización del programa de trabajo de las Naciones Unidas y la necesidad de adoptar un nuevo enfoque institucional.
5. Teniendo en cuenta esta evolución a nivel mundial, el PMA estableció un marco institucional de FCN en 2017. El marco se centra en el apoyo a los sistemas y servicios nacionales, reconociendo que la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo depende de las capacidades de transformación de las personas, las organizaciones y las sociedades. El marco articula un enfoque más integral y sistemático del FCN, que involucra a toda la sociedad. La presente actualización de la política incorpora por primera vez estos elementos en una política del PMA y los describe de manera más detallada.
6. Una síntesis de las evaluaciones de las intervenciones de FCN realizada en 2021⁴ puso de manifiesto que el FCN era fundamental para la contribución del PMA a la Agenda 2030 y la consecución de sus Objetivos Estratégicos. También destacó, en las intervenciones de FCN evaluadas, los elementos que contribuyeron al éxito del PMA y a la obtención de resultados más sostenibles, como la labor del PMA para fortalecer el proceso apropiación por las autoridades nacionales, establecer relaciones sólidas y fiables y asociaciones eficaces (mediante una colaboración prolongada) y promover una buena coordinación. En esa síntesis se recomendó que el PMA reafirmara su compromiso con el FCN y siguiera institucionalizando las herramientas, desarrollando las competencias internas, mejorando el seguimiento de los resultados obtenidos en el FCN y la presentación de informes a este respecto, y mejorando la integración de las cuestiones de género, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.

¹ El *fortalecimiento de las capacidades nacionales* es una expresión específica del PMA adoptada en 2015 para diferenciar entre estas actividades y el *fortalecimiento de la capacidad interna*, conocido ahora como *desarrollo de la capacidad interna*, que se refiere a los programas de aprendizaje y capacitación destinados al personal del PMA. En aras de la coherencia, en la presente política actualizada se sigue utilizando el término *fortalecimiento de las capacidades nacionales* para referirse a la labor del PMA en materia de fortalecimiento de las capacidades.

² WFP/EB.3/2004/4-B.

³ WFP/EB.2/2009/4-B.

⁴ WFP/EB.A/2021/7-C.

7. El alcance de la actualización de la política responde a esa síntesis de evaluación y a otras recomendaciones de auditoría y evaluación relacionadas con cuestiones conceptuales⁵. También se ha basado en un examen de los documentos internos y de la evolución mundial, así como en una serie de consultas con diferentes dependencias de programas del PMA. La actualización responde a las peticiones formuladas durante las consultas para que se determinaran con mayor claridad las definiciones, los objetivos, los enfoques y los actores implicados.
8. La actualización de la política reafirma el compromiso del PMA con el FCN y su papel en apoyo de la consecución de los objetivos del Plan Estratégico para 2022-2025 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ella se abordan dos cuestiones fundamentales: ¿por qué el PMA necesita garantizar el FCN y qué trata de conseguir en esta esfera?
9. Una vez aprobada la actualización de la política, y en consonancia con las recomendaciones operativas derivadas de las auditorías y evaluaciones⁶, el PMA elaborará materiales relacionados con la aplicación de la actualización, incluida la planificación de la fuerza de trabajo y las consideraciones presupuestarias, las orientaciones e instrumentos actualizados para integrar el FCN en la segunda generación de los planes estratégicos para los países (PEP), así como un marco de seguimiento sólido basado en el marco de resultados institucionales.

Contexto global

Esta sección sitúa el enfoque del PMA en el contexto de las últimas tendencias relacionadas con la teoría y la práctica del fortalecimiento de las capacidades a nivel mundial.

10. En la última década, el discurso global sobre el fortalecimiento de las capacidades ha experimentado importantes cambios, que reflejan la evolución de las percepciones y los enfoques de la comunidad de asistencia humanitaria y para el desarrollo. Se ha desarrollado un enfoque más integral y contextualizado del fortalecimiento de las capacidades, que hace que la apropiación nacional, la sostenibilidad, la participación inclusiva y diversa, y la formulación de soluciones locales sean fundamentales para todo proceso de desarrollo.
11. La terminología también ha evolucionado y se ha pasado de la *creación de capacidad* al *desarrollo de las capacidades*⁷ (y más recientemente, en el PMA, al *fortalecimiento de las capacidades*⁸). Esta evolución refleja un cambio más amplio en el sector, que se aleja de la idea de que las capacidades deben crearse o construirse a partir de cero y se orienta hacia un mayor reconocimiento de las capacidades existentes, del contexto y de las prioridades de las partes interesadas.
12. Unos claros compromisos mundiales han situado el fortalecimiento de las capacidades en el centro de la acción humanitaria y para el desarrollo. La Agenda 2030, las Normas Humanitarias Esenciales y los compromisos de la Cumbre Humanitaria Mundial y del Gran Pacto en relación con la acción humanitaria prometen reforzar la capacidad de los actores locales. El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030) también destaca el papel fundamental del fortalecimiento de las capacidades⁹. El sistema de las Naciones Unidas ha reconocido la adaptación a los contextos locales, la transparencia y la financiación sostenible como nuevas prioridades en el fortalecimiento de las capacidades. Como se destaca en las orientaciones de 2017 publicadas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el fortalecimiento de las capacidades se reconoce como “un medio y un objetivo primordial en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”¹⁰.

⁵ Oficina del Inspector General del PMA. 2016. *Auditoría interna de la labor del PMA en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales*. WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1 y WFP/EB.A/2021/7-C.

⁶ Ibid.

⁷ Servicio de Investigación del Parlamento Europeo. 2017. Nota informativa: *Understanding capacity-building/capacity development*.

⁸ El fortalecimiento de la capacidad se integró en el Plan Estratégico para 2014-2017, como se explica en la página 3 del documento de la Oficina del Inspector General del PMA titulado *Internal Audit of WFP's Country Capacity Strengthening* (2016).

⁹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). 2015. *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.

¹⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. *Guía complementaria del MANUD el sobre desarrollo de capacidades*.

13. En términos programáticos, el fortalecimiento de las capacidades ha pasado de la superposición de transferencias separadas y unidireccionales de conocimientos y experiencias a un enfoque cada vez más integrado y sistémico. Este cambio se ha basado en las publicaciones y trabajos sectoriales sobre la teoría de la complejidad, que propone diferentes maneras de entender las relaciones dinámicas entre los componentes y los actores del sistema¹¹. El discurso global reconoce que los factores complementarios e interdependientes determinan los resultados de los servicios públicos¹²; gestionar estas complejidades sistémicas ha pasado a ser fundamental para el diseño y la ejecución de las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades.
14. La práctica a nivel mundial ha evolucionado hacia un entendimiento del fortalecimiento de las capacidades como un proceso de cambio endógeno en el que los organismos externos apoyan las iniciativas de cambio de titularidad nacional. Entre los enfoques que han cobrado fuerza recientemente figuran la adaptación progresiva centrada en los problemas¹³, el fomento del desarrollo de manera diferente, la gestión adaptativa¹⁴ y el desarrollo de la iniciativa empresarial. El fortalecimiento de las capacidades busca soluciones flexibles y adaptables basadas en una sólida comprensión del contexto¹⁵, la identificación de los actores locales más cercanos al contexto y del apoyo que necesitan¹⁶ y la programación de las actividades por etapas para facilitar estos cambios complejos.
15. La sensibilidad al contexto es especialmente importante en los Estados frágiles y afectados por conflictos, donde el fortalecimiento de las capacidades puede desempeñar un papel fundamental en la recuperación y el desarrollo. Las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades realizadas con buenos resultados en estos escenarios deben a menudo tener en cuenta las relaciones —complejas y que se refuerzan mutuamente— entre el conflicto y la debilidad de las instituciones, entre otras dificultades planteadas por el contexto¹⁷. Un examen de la bibliografía mundial destaca que el fortalecimiento de las capacidades en Estados frágiles debe involucrar eficazmente a los asociados, dar prioridad al principio de “no hacer daño”, trabajar sobre la base de una comprensión realista del contexto, incorporar la sensibilidad ante los conflictos en todo el ciclo de los programas y adaptarse según lo exijan las circunstancias¹⁸.

En la **República Democrática del Congo**, el PMA siguió trabajando en 2021 en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en zonas que antes eran zonas de conflicto para prestar un apoyo integrado a las comunidades vulnerables. Esta labor incluyó la revitalización y reestructuración de las organizaciones de agricultores para fortalecer sus capacidades en materia de comercialización, producción, elaboración y gestión poscosecha. El PMA también ayudó al Gobierno de la República Democrática del Congo facilitándole análisis de la situación de la seguridad alimentaria y nutricional basados en datos empíricos, y de sus capacidades en materia de preparación ante situaciones de emergencia, con miras a reforzar esas capacidades y el sistema de protección social del país¹⁹.

¹¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 2017. *Systems Approaches to Public Sector Challenges*.

¹² Mansoor, Z. y Williams, M. J. 2018. “Systems Approaches to Public Service Delivery: Lessons from Health, Education, and Infrastructure”.

¹³ Andrews, M., Pritchett, L. y Woolcock, M. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*.

¹⁴ Cox, M. y Norrington-Davies, G. 2019. *Technical assistance: New thinking on an old problem*.

¹⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 2006. *Presentation: Capacity Development: Working towards good practice*.

¹⁶ Pritchett L., Woolcock, M. y Andrews, M. 2012. *Looking like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*.

¹⁷ Otros desafíos prácticos para el fortalecimiento de las capacidades en estos contextos incluyen la dificultad de recopilar datos empíricos fiables y la probable ausencia de un compromiso gubernamental a largo plazo para apoyar las intervenciones.

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial. 2011. *International support for capacity development in post-conflict states: Reflections from two cases studies in West Africa*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2015. *Supporting Capacity Development in Conflict and Fragile Contexts*. Banco Asiático de Desarrollo. 2021. *Fragile and Conflict-Affected Situations and Small Island Developing States Approach*.

¹⁹ Democratic Republic of the Congo Annual Country Report. 2021.

Participación del PMA en el FCN

En esta sección se explican las razones de la participación del PMA en el FCN, su visión y los enfoques conexos dentro del programa de habilitación más amplio. También se destaca la ventaja comparativa que caracteriza al PMA cuando participa en actividades de FCN y se trazan vínculos entre esta actualización de la política y las otras políticas y estrategias del PMA.

Importancia estratégica del FCN para el PMA

16. Con más de 800 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria y otros 270 millones expuestas a la inseguridad alimentaria aguda, el PMA debe aprovechar mejor sus conocimientos y competencias especializados para llegar a más personas necesitadas y producir un cambio a largo plazo.
17. Al fortalecer las capacidades nacionales para hacer frente a la inseguridad alimentaria y a sus causas inmediatas y subyacentes, el PMA puede llegar a un mayor número de beneficiarios y producir un impacto más sostenible a largo plazo. Los Gobiernos nacionales son los principales responsables de garantizar la seguridad alimentaria en sus países; al permitirles intervenir de manera eficiente y eficaz, el PMA puede aprovechar mejor sus conocimientos y recursos y aumentar su contribución a la consecución de los objetivos mundiales de poner fin al hambre, garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y promover la agricultura sostenible para 2030.
18. El fortalecimiento de las capacidades forma parte desde hace tiempo del enfoque adoptado por el PMA para poner fin al hambre en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ODS²⁰. El nuevo Plan Estratégico centra la labor de FCN en el marco del efecto estratégico 4: "Se fortalecen los programas y sistemas nacionales". Este efecto está vinculado al ODS 17 ("Alianzas para lograr los objetivos"), que contribuye a la capacidad de los países para alcanzar el ODS 2 ("Hambre Cero") junto con los demás ODS.
19. En particular, el Plan Estratégico destaca el papel del PMA en el fortalecimiento de los sistemas nacionales relacionados con la preparación y respuesta ante emergencias, la alimentación y la protección social²¹. El FCN se aplica específicamente a este programa de fortalecimiento de los sistemas y es un elemento fundamental de la contribución del Programa para abordar de manera sostenible los factores subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición.

Visión de futuro del PMA en la esfera del fortalecimiento de las capacidades nacionales

20. La visión actual del PMA en lo relativo al fortalecimiento de las capacidades se remonta a la actualización de la política del PMA de 2009:

*"La visión de fomento de la capacidad del PMA comprende una constante mejora del diseño y la puesta en práctica de soluciones sostenibles contra el hambre que estén en manos y a cargo de los propios países y se basen en instituciones y políticas alimentarias propicias, en organizaciones nacionales de asistencia alimentaria eficaces y en profesionales competentes"*²².
21. La actualización de 2022 de la política conserva elementos clave de esta visión, como el hincapié en la intensificación del proceso de apropiación nacional y los enfoques sistémicos, a la vez que la perfecciona para reflejar los últimos debates celebrados y compromisos asumidos a nivel mundial y dentro del PMA.

²⁰ WFP/EB/3/2003/1/Rev.1 4a, WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1 (prorrogado hasta 2013), WFP/EB.A/2013/5-A/1 y WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

²¹ WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2.

²² WFP/EB.2/2009/4-B.

22. La visión de futuro actualizada en la esfera del FCN es la siguiente:

“En consonancia con las prioridades nacionales y locales, el PMA contribuye a fortalecer las capacidades nacionales, lo que se traduce en la creación de sistemas eficaces y productivos en los países que permitan apoyar de forma sostenible la seguridad alimentaria, la nutrición y las necesidades esenciales conexas de sus poblaciones”.

Enfoques del PMA en el marco del programa de habilitación más amplio

23. Las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades del PMA suelen caracterizarse por la prestación de un apoyo técnico destinado a reforzar las capacidades a largo plazo, lo que permite a los actores nacionales y locales alcanzar resultados en materia de desarrollo sostenible.
24. Las intervenciones del PMA también pueden implicar una sustitución de capacidades, que consiste en prestar asistencia técnica para colmar temporalmente un vacío en las capacidades locales, como cuando los expertos del PMA producen resultados por cuenta de los actores nacionales o locales. Este apoyo de duración determinada puede ser muy valioso para mejorar la capacidad del sistema nacional de prestar servicios a corto plazo, siempre que: el apoyo esté concebido principalmente para obtener unos resultados específicos predefinidos; se carezca de las competencias especializadas internas que se necesitan con urgencia o se requieran conocimientos técnicos especializados con carácter temporal, y los resultados inmediatos encajen claramente en el sistema más amplio, con oportunidades de conectarlos a la labor de fortalecimiento de las capacidades a largo plazo.
25. Los programas del PMA suelen conjugar el fortalecimiento y la sustitución de las capacidades debido a su carácter complementario, ya que intervenciones como la sustitución de capacidades, e incluso la ejecución directa, movilizan a un mismo conjunto de interlocutores nacionales y componentes del sistema.
26. El paquete de intervenciones del PMA se basa en las demandas, necesidades, capacidades y prioridades de las diferentes partes del sistema.

En 2018, la Oficina del PMA en **Mauritania** creó una dependencia de protección social adaptativa con el fin de lograr una mayor participación del Gobierno y asegurar un traspaso progresivo de ese tipo de funciones. Para ello se combinaron varios enfoques y, al principio, en 2018, se daba la precedencia a la sustitución de capacidades; así pues, el PMA, por un lado, hacía participar al Gobierno en la revisión de los cuestionarios de seguimiento de los alimentos, pero, por el otro, sistematizaba la recopilación de datos por sí mismo y producía los boletines mensuales. Al mismo tiempo, se adoptaron las primeras medidas para desarrollar las herramientas necesarias para el funcionamiento del plan y para iniciar el proceso plurianual que conduciría a la revisión del marco jurídico vigente y a la institucionalización del plan. El año se cerró con la realización de un ejercicio de mapeo de las necesidades en materia de capacidades²³.

En 2021, la balanza se había inclinado más hacia el fortalecimiento de las capacidades, puesto que el PMA no se centraba tanto en facilitar información cuanto en lograr que el Gobierno estuviese en condiciones de recopilarla, gestionarla y utilizarla. Se elaboraron hojas de datos para describir el valor añadido de cada herramienta en el sistema de alerta temprana, así como las condiciones para su traspaso gradual al Gobierno. Por primera vez, se elaboró una nota metodológica consolidada sobre el sistema de alerta temprana para describir el ciclo anual de producción, análisis y validación de la información. Esta labor contribuía al desarrollo del sistema de alerta temprana. Sin embargo, aún se seguía sustituyendo capacidades, ya que la dependencia de investigación, evaluación y seguimiento seguía prestando asistencia técnica directa relacionada con diversas herramientas utilizadas por el Gobierno para el seguimiento de la situación en materia de seguridad alimentaria y nutrición²⁴.

²³ Mauritania Annual Country Report 2018

²⁴ Mauritania Annual Country Report 2021.

Ventaja comparativa del PMA en la esfera del fortalecimiento de las capacidades nacionales

27. **Trabajar en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.** La capacidad del PMA para trabajar en el triple nexo mediante su doble mandato de “salvar vidas” y “cambiar la vida de las personas” ofrece oportunidades para prestar apoyo al fortalecimiento de las capacidades fuera de los contextos estables con los que a menudo se asocian estas intervenciones. Un informe de los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma publicado en 2016 destacó cómo la “capacidad del PMA para operar en situaciones inestables” le permitía “proporcionar [...] mayor capacidad para una variedad de equipos locales de respuesta inicial, Gobiernos y actores del sistema alimentario [...] y [contribuir] a la formulación de políticas”²⁵.
28. **Competencias especializadas operacionales.** Las competencias especializadas del PMA en materia de análisis (por ejemplo, investigación, evaluación y seguimiento), programación ágil (por ejemplo, protección social, programas escolares, programas basados en transferencias de base monetaria) y ampliación de las operaciones (por ejemplo, preparación y respuesta ante emergencias) pueden utilizarse para elaborar, perfeccionar, ajustar y ampliar los programas nacionales y los componentes del sistema que pueden adaptarse adecuada y rápidamente a la evolución del contexto.
29. **Huella administrativa.** Gracias a una presencia sobre el terreno sin parangón, con 280 oficinas sobre el terreno, el PMA puede entablar relaciones no solo con los Gobiernos centrales, sino también con otros niveles administrativos subnacionales y localidades. La evaluación de la política de fomento de la capacidad de 2004 realizada en 2008 destacó que la presencia del PMA sobre el terreno favorece el fortalecimiento eficaz de las capacidades porque lo ayuda a establecer relaciones constructivas y duraderas con los asociados sobre el terreno²⁶.
30. **Colaboración con múltiples partes interesadas.** La amplitud de las actividades del PMA ofrece oportunidades para la adopción de un enfoque sistémico del FCN que se extienda más allá del sector público. El PMA colabora ampliamente en estas actividades con las partes interesadas del sector privado, las organizaciones comunitarias, el mundo académico y las organizaciones de la sociedad civil. Estas relaciones lo ayudan a cumplir sus compromisos con la adaptación a los contextos locales y, cuando se combinan, le permiten adoptar un enfoque de FCN que engloba al conjunto de la sociedad (véase la sección titulada “Un enfoque que abarca al conjunto de la sociedad”).
31. **Convocatoria de las partes interesadas.** El PMA está asumiendo cada vez más el papel de intermediario para encontrar soluciones al problema del hambre y lograr la seguridad alimentaria, reuniendo a los actores en torno a problemas comunes con el fin de catalizar respuestas colectivas e intersectoriales. La síntesis de la evaluación de las operaciones (2016-2017) destacó la importancia de esta labor para apoyar la transferencia de conocimientos y posicionar al PMA como organismo con poder de convocatoria²⁷. Con el objetivo de fortalecer las capacidades nacionales, el PMA suele establecer grupos y comités técnicos de alto nivel que representan a diversos sectores y actores con objeto de despertar el interés y movilizar recursos en beneficio de los compromisos a más largo plazo, como cuando se trata de poner a prueba y ampliar los programas nacionales de enriquecimiento de los alimentos.

²⁵ FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y PMA. 2016. [Colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma: cumplimiento de la Agenda 2030](#), pág. 4, párr. 10.

²⁶ Oficina de Evaluación del PMA. 2008. *Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations*.

²⁷ Oficina de Evaluación del PMA. 2017. *Síntesis de las evaluaciones de las operaciones 2016-2017*.

En **Kenya**, aprovechando la sólida asociación con el Gobierno a nivel nacional y de condado, el PMA siguió sentando las bases para de programas de asistencia sostenibles e inclusivos dirigidos por el Gobierno, al apoyar la formulación de políticas y marcos legislativos en diferentes sectores en 2021. Por ejemplo, reunió a las partes interesadas para comenzar a formular nuevas políticas nacionales de alimentación escolar y asistencia de socorro. Varios condados también aprobaron nuevos proyectos de ley y políticas que abordan las necesidades de los más vulnerables. El condado de Wajir estableció un fondo de gestión del riesgo de desastres²⁸.

En **Angola**, el PMA participó en una amplia variedad de intervenciones a nivel nacional y provincial con el fin de fortalecer las capacidades de las instituciones para aplicar programas que mejoraran la seguridad alimentaria y la nutrición. El PMA trató de generar un consenso a nivel institucional entre diversos actores sobre la importancia del enriquecimiento de los alimentos, lo que llevó a finales de 2021 al establecimiento de un grupo de asociados para el enriquecimiento de los alimentos. A nivel nacional, apoyó la elaboración de dos documentos nacionales clave sobre seguridad alimentaria y nutrición, a saber, la Estrategia Nacional en materia de Seguridad Alimentaria y Nutrición 2030 y la Política Nacional en materia de Alimentación Escolar y Salud. Ambos documentos están en proceso de aprobación por el Gobierno²⁹.

En **el Chad**, el PMA y los asociados gubernamentales establecieron un Centro de Capacitación en Tecnologías Integradas de Fomento de la Resiliencia en Bagarine para reunir a múltiples interesados, como agricultores, asociados para el desarrollo e investigadores, a fin de poner a prueba y difundir tecnologías y prácticas agrícolas adaptadas al contexto. El PMA equipó el centro de capacitación con invernaderos, materiales esenciales de capacitación y bombas de riego alimentadas por energía solar. Una encuesta preliminar mostró que más del 10 % de los agricultores de la zona utilizaba las tecnologías puestas a prueba en el centro. El PMA también mantuvo su asociación con la Universidad de Yamena para conectar su trabajo y la amplia infraestructura de seguridad alimentaria con una investigación rigurosa³⁰.

Armonización interna con las políticas, las estrategias y los marcos del PMA

32. La actualización de la política está en consonancia con las políticas y estrategias pertinentes del PMA aprobadas por la Junta Ejecutiva desde 2009 y descritas en el compendio de las políticas de 2022, y se basa en ellas³¹. De este modo, promueve el pensamiento institucional, presentando una perspectiva de futuro sobre la forma en que el FCN se vincula con el Plan Estratégico y con la labor más amplia y a largo plazo del PMA.
33. Como complemento de la estrategia de protección social de 2021, la actualización de la política subraya la importancia de contar con programas interrelacionados y sistémicos en apoyo de los esfuerzos colectivos para alcanzar los objetivos gubernamentales en el largo plazo³². También se basa en las prioridades establecidas en 2020 en la estrategia de alimentación³³, que busca fortalecer los sistemas y proporcionar apoyo técnico que facilite la transición hacia la apropiación nacional de los programas del PMA. Está en consonancia con la política en materia de nutrición de 2017³⁴, que subraya la importancia de establecer asociaciones eficaces con múltiples partes interesadas, y con la política de 2015 en materia de cooperación Sur-Sur y triangular, que promueve, siempre que sea posible, la apropiación y el liderazgo nacionales³⁵.

²⁸ WFP Kenya Annual Country Report.2021.

²⁹ WFP Angola Annual Country Report.2021.

³⁰ WFP Chad Annual Country Report.2021.

³¹ WFP/EB.1/2022/4-D.

³² Descrita en la [Estrategia 2021 para apoyar la protección social](#).

³³ Adoptadas por el PMA en la [School Feeding Strategy - 2020](#).

³⁴ WFP/EB.1/2017/4-C.

³⁵ WFP/EB.A/2015/5-D.

34. Los documentos institucionales del PMA en materia de preparación para emergencias, reducción del riesgo de desastres, cambio climático y resiliencia, transferencias de base monetaria, cadena de suministro y tecnología de la información son la base del enfoque del PMA para atender las necesidades de las personas y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades nacionales para gestionar futuras crisis y riesgos, fomentar la resiliencia y facilitar la transferencia exitosa de iniciativas innovadoras³⁶.
35. La actualización de la política también se ajusta a la política de protección y rendición de cuentas de 2021 y a la política en materia de género de 2022, en las que se describen el FCN y la participación a nivel local como factores que permiten al PMA cumplir sus compromisos con las poblaciones afectadas y con la equidad de género³⁷.
36. Como complemento de estos esfuerzos institucionales, la actualización de la política pone de relieve más posibilidades de programación integrada a través de intervenciones de FCN y sustitución de capacidades, e invita a considerar el FCN en diversos contextos operacionales, incluidos los entornos frágiles y menos desarrollados.
37. La actualización de la política servirá de base a otras políticas del PMA en curso de elaboración, para las cuales el FCN es pertinente, como las nuevas y próximas políticas en materia de cooperación Sur-Sur y triangular y de transferencias de base monetaria.

Asociaciones y complementariedad con otras partes interesadas

38. El Plan Estratégico destaca que las asociaciones son un elemento catalizador fundamental para poner fin al hambre y alcanzar todos los ODS, y cita el apoyo del PMA a los Gobiernos nacionales, los otros organismos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado³⁸.
39. La preparación de los PEP de segunda generación ofrece a las oficinas en los países una oportunidad única para elaborar estrategias plurianuales de FCN en consonancia con las prioridades nacionales y los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible. Además, permite al PMA examinar las carteras de actividades en los países y reconocer las competencias especializadas y los recursos en materia de FCN que ofrecen otros actores en diferentes contextos y sectores. Este enfoque inclusivo puede generar actividades de FCN que se refuercen mutuamente y en las que los diferentes actores consideren la mejor manera de estructurar y posicionar sus iniciativas para lograr la complementariedad.
40. El PMA sigue prestando sus conocimientos especializados y aprovechando las competencias de otros organismos para posibilitar los logros colectivos³⁹. El PMA lidera los esfuerzos de colaboración en las esferas correspondientes a sus fortalezas, como cuando ayuda a otros actores a mejorar su presencia sobre el terreno o sus competencias logísticas, mientras que asume un papel secundario en las esferas en que otros tienen competencias técnicas más pertinentes. Mediante esta acción complementaria, el PMA puede participar en programas más amplios de fortalecimiento de los sectores y los sistemas.
41. En sus actividades de colaboración, el PMA se esfuerza por lograr una distribución de tareas clara, eficaz y eficiente para evitar la duplicación de tareas, añadiendo valor al trabajo ya realizado por otros actores y colmando las lagunas. Cuando procede, el PMA actúa como facilitador, por ejemplo, actuando como intermediario en la cooperación Sur-Sur y la triangular.

³⁶ WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1, WFP/EB.2/2011/4-A, WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1, WFP/EB.A/2015/5-C y PMA. 2016. *Corporate Information Technology Strategy*.

³⁷ WFP/EB.2/2020/4-A/1/Rev.2 y WFP/EB.1/2022/4-B/Rev.1.

³⁸ WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2, pág. 36.

³⁹ PMA. MOPAN 2017-18, Assessments, pág. 46.

En **Jordania**, el PMA amplió el acuerdo concertado con el Departamento de Estadística para mejorar las capacidades nacionales de recopilación y análisis de datos relativos a los indicadores de vulnerabilidad, entre otras cosas impartiendo capacitación sobre una aplicación de estimación en áreas pequeñas para la encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares. Además, proporcionó las herramientas y el equipo necesarios para mejorar el almacenamiento de datos y apoyar los sistemas de análisis. Para mejorar el sector de la reducción del riesgo de desastres, el PMA puso en marcha una iniciativa conjunta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) a fin de examinar y actualizar el marco institucional y jurídico de ese sector en el país.

En **el Níger**, el PMA desempeña un papel destacado en la convocatoria de asociados en torno a la protección social adaptable a múltiples crisis, al tiempo que aprovecha las asociaciones clave. Por ejemplo, el PMA, el Banco Mundial y el UNICEF colaboraron con el Gobierno del Níger para ampliar la Dependencia de Redes de Protección Social del Gobierno a través del Programa Nacional de Protección Social Adaptativa financiado por el Banco Mundial, para hacer frente al impacto socioeconómico de la COVID-19 en los hogares vulnerables.

En **Tayikistán** se elaboró un Marco Estratégico de las Naciones Unidas para la Nutrición como resultado de un esfuerzo conjunto del PMA, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO. El marco ayuda al Gobierno de Tayikistán a mantener y adaptar los servicios de nutrición existentes. Establece las bases de un plan de trabajo conjunto para coordinar y armonizar las actividades relacionadas con la nutrición y fortalecer la colaboración mediante la complementación de las ventajas comparativas de los diferentes actores.

El Gobierno de **Côte d'Ivoire**, junto con el PMA, organizó una consulta de alto nivel sobre el enriquecimiento de los alimentos en África, con la participación del Centro Regional de Excelencia para la Lucha contra el Hambre y la Malnutrición y con la Unión Africana y la Organización de la Salud de África Occidental⁴⁰.

Marco estratégico del PMA para el fortalecimiento de las capacidades nacionales

En esta sección se explican las bases del enfoque estratégico del PMA en materia de FCN.

Principios por los que se rige la colaboración

42. Basándose en los principios establecidos en el marco de FCN de 2017, que en el informe de evaluación descentralizada de 2021 se reconocieron como necesarios para el buen fin de las intervenciones en esta esfera, a continuación se indican los principios básicos por los que se rige la colaboración del PMA en materia de FCN⁴¹.
43. **Asociaciones.** Las asociaciones establecidas en toda la sociedad que optimizan las competencias especializadas de los diferentes actores son fundamentales para un FCN eficaz. Ninguna organización o Gobierno puede hacer frente por sí solo a los complejos desafíos planteados por la seguridad alimentaria y la nutrición.
44. **Apropiación.** Para producir un cambio efectivo, el FCN debe estar arraigado en el proceso de apropiación de las actividades por los actores locales. Las demandas y el consenso de las partes interesadas son fundamentales para facilitar la adopción de enfoques constructivos que permitan alcanzar objetivos en materia de capacidades y resultados sostenibles.
45. **Reconocimiento.** Reconocer las capacidades existentes es esencial para la eficacia del FCN. Si las intervenciones no aprovechan las capacidades existentes, la integridad de los logros en materia de desarrollo puede verse comprometida y los progresos realizados pueden carecer de raíces y resultar ilusorios.

⁴⁰ Cote d'Ivoire Annual Country Report. 2021.

⁴¹ Estos principios están sujetos a los principios institucionales descritos en el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025 y a los principios humanitarios por los que se rige la colaboración del PMA. En particular, la intervención del PMA en contextos frágiles y afectados por conflictos equilibra cuidadosamente los objetivos del fortalecimiento de las capacidades nacionales con los principios humanitarios. La colaboración con los actores estatales y no estatales puede ayudar a gestionar estos desafíos y a desarrollar programas de fortalecimiento de las capacidades nacionales adecuados al contexto.

46. **Tiempo.** El FCN requiere continuidad en las actividades de **colaboración** y la generación de una confianza mutua entre los asociados. La paciencia y el compromiso a largo plazo deben equilibrarse con un enfoque ágil y que tenga en cuenta el factor tiempo para aprovechar las oportunidades que surjan.
47. **Adaptabilidad.** El FCN debe ser flexible y adaptable para dar respuestas rápidas y fiables ante un futuro complejo y cada vez más incierto.
48. **Aprendizaje.** Un FCN eficaz que se adapte al contexto y responda a las necesidades requiere un aprendizaje sistémico, colectivo y progresivo, extrayendo enseñanzas tanto de los errores como de los aciertos.

Un enfoque que abarca al conjunto de la sociedad

49. En consonancia con el Gran Pacto y en el marco de su programa de adaptación a los contextos locales, el PMA ha adoptado un enfoque centrado en abarcar al conjunto de la sociedad, que reconoce los diferentes e **importantes** papeles desempeñados por los actores gubernamentales y no gubernamentales. Este enfoque abarca a representantes del Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad⁴². La participación de estos actores en el diseño, la ejecución y los beneficios de los programas y sistemas de seguridad alimentaria y nutrición es fundamental para lograr un cambio sostenible y alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo.
50. El enfoque centrado en abarcar al conjunto de la sociedad se vale de la colaboración de las múltiples partes interesadas con representantes de toda la sociedad para abordar los problemas y ofrecer soluciones desde diferentes perspectivas. Aconseja evitar la adopción de un enfoque compartimentado de las asociaciones y apoya el compromiso general de los diferentes actores.

La asociación del PMA con la **Cruz Roja de Burundi (CRB)** continuó fortaleciendo el proceso de transformación de la CRB en una institución independiente que elabora y aplica medidas preventivas antes de los desastres. La asociación supuso la prestación de apoyo a la CRB y a las comunidades en la elaboración de planes de acción preventivos, y a los asociados técnicos en el desarrollo de factores y umbrales de activación de alertas, que se han recopilado en el proyecto de procedimientos operativos estándar para la acción temprana. Tras estas mejoras, el sistema de acción preventiva dirigido por la CRB se puso en marcha en 2021, lo que permitió que más de 12.000 personas expuestas al peligro de nuevas inundaciones por la crecida del lago Tanganica recibieran por adelantado asistencia monetaria y pudieran tomar medidas preventivas como consolidar sus casas, asegurar sus bienes o trasladarse.

Vías para el cambio en materia de capacidades

51. El PMA adopta una visión sistémica de las capacidades locales y nacionales para el FCN, determinando las complementariedades e interdependencias existentes en cinco vías diferentes con el fin de hacer evolucionar las capacidades de transformación para mejorar los programas y los sistemas. Estas vías son la política y la legislación, la eficacia y la rendición de cuentas a escala institucional, la planificación estratégica y la financiación, el diseño y la ejecución de los programas, y la participación de los actores no gubernamentales.

⁴² La sociedad civil comprende los siguientes grupos no gubernamentales, constituidos formal o informalmente: las organizaciones no gubernamentales nacionales y locales, las sociedades nacionales de la Cruz Roja/Media Luna Roja, las organizaciones comunitarias, los grupos confesionales, el mundo académico nacional y las organizaciones especializadas, y los medios de comunicación locales (tradicionales y sociales).

52. Estas vías se han definido basándose en la herramienta relativa a la alimentación escolar del Enfoque Sistémico para Lograr Mejores Resultados en la Educación (SABER)⁴³; el PMA se ha asociado con el Banco Mundial y la Asociación para el Desarrollo Infantil para aplicar la herramienta SABER bajo la dirección de los Gobiernos.
53. Desde 2017, el PMA ha puesto a prueba estas vías y ha confirmado su idoneidad en una serie de sectores pertinentes para la consecución del objetivo del Hambre Cero, entre ellos la preparación y respuesta ante emergencias, la cadena de suministro, la protección social, la nutrición y la resiliencia.
54. Estas vías proporcionan un marco sólido para evaluar las capacidades existentes y las esferas prioritarias susceptibles de mejora en el país, planificar un apoyo coherente a las actividades de FCN y seguir de cerca el desempeño de los actores locales y los efectos en materia de desarrollo a nivel de los sistemas.
55. Estas vías no pretenden ser prescriptivas, sino ser puntos de partida para la programación de las actividades de FCN, que pueden adaptarse, en colaboración con las partes interesadas locales, a las necesidades específicas del contexto.

Recuadro: Estudio de caso

[El texto correspondiente se incluirá en la presentación final].

Ámbitos de intervención

56. Dentro de cada una de las cinco vías, el cambio en las capacidades puede producirse a nivel del individuo, de la organización o del entorno propicio. En el marco de FCN del que se ha dotado el PMA, estos niveles corresponden a lo que se conoce como los tres ámbitos. Se trata de niveles interrelacionados de la sociedad en los que el PMA opera para realizar sus intervenciones de FCN:
 - El **entorno propicio** se refiere a las “reglas” por las que se rige el funcionamiento de una sociedad, incluidos sus leyes, políticas, comportamientos aceptados e interacciones entre las organizaciones y los individuos del conjunto de la sociedad.
 - El **ámbito organizativo** abarca las políticas internas, las estructuras, los sistemas, las estrategias, los procedimientos y los recursos que permiten que una organización funcione y cumpla su mandato y que proporcione —junto con el más amplio entorno propicio— las condiciones que permiten a los individuos trabajar juntos para alcanzar los objetivos.
 - El **ámbito individual** se refiere a las habilidades, conocimientos y actitudes que, junto con el entorno propicio y la capacidad organizativa, determinan el comportamiento de las personas y los resultados que estas obtienen⁴⁴.
57. Los tres ámbitos son interdependientes y se refuerzan mutuamente: la fortaleza de cada uno depende de las fortalezas de los demás y las determina. Por ejemplo, el conocimiento se puede fomentar a nivel individual a través del asesoramiento en el trabajo, se puede estimular a nivel organizativo a través de un sistema de gestión del conocimiento y se puede apoyar en el entorno propicio a través de la legislación en materia de acceso a la información.

⁴³ PMA, Grupo del Banco Mundial y Asociación para el Desarrollo Infantil. 2014. *SABER School Feeding: Towards Nationally Owned School Feeding Programmes*.

⁴⁴ A los efectos de esta política, el ámbito individual se refiere a las personas de la sociedad que contribuyen a lograr el objetivo del Hambre Cero mediante funciones relacionadas con el trabajo. No incluye a los ciudadanos individuales o a los miembros de los hogares que mejoran su propio estado de seguridad alimentaria y nutrición, ni el desarrollo de las propias capacidades internas del personal del PMA.

58. Mientras que las cinco vías para el cambio en las capacidades conforman un marco para determinar qué esferas del sistema requieren reforzarse, los tres ámbitos ayudan a precisar la naturaleza de las carencias en esta esfera y las posibles intervenciones, determinando los problemas y sus soluciones.
59. Es probable que la mayoría de las iniciativas de FCN requieran actividades en más de un ámbito para fomentar un cambio social sostenible.

En **el Perú** se aprobó una ley de enriquecimiento del arroz que promueve el consumo de arroz enriquecido, y las actividades de promoción y la asistencia técnica del PMA permitieron apoyar y acompañar con éxito esta etapa decisiva en la lucha contra la anemia en el país⁴⁵. Esta ley constituye un ejemplo sobresaliente de enfoque ascendente en la elaboración de una política, en el que un Gobierno regional, con la inversión activa del PMA en el fortalecimiento de las capacidades, asumió un papel prominente para transformar una política local en una herramienta nacional a fin de lograr el objetivo del Hambre Cero (ámbito propicio).

En 2021, el PMA facilitó iniciativas de fortalecimiento de las capacidades en las que participaron 220.000 personas de organizaciones nacionales interesadas y envió expertos en comisión de servicio a casi 500 instituciones nacionales, como comités nacionales de estadística, organismos nacionales de gestión de desastres y ministerios de educación, por ejemplo, en Armenia, Kenya, la India, Sierra Leona y Timor Leste (ámbitos organizativo e individual).

Cartera de trabajo

60. Basándose en su mandato, así como en el contexto y las necesidades, el PMA ofrece apoyo al FCN en esferas técnicas y funcionales clave, en consonancia con el enfoque de fortalecimiento de los sistemas descrito en el Plan Estratégico para 2022-2025, especialmente en las esferas de la protección social, la preparación y la respuesta ante emergencias y los sistemas alimentarios. Sobre la base de su experiencia y de los resultados positivos, la organización sigue dedicando sus esfuerzos al FCN también en esferas como la nutrición, los programas en las escuelas, la investigación/evaluación/seguimiento, la cadena de suministro y los programas basados en las transferencias de base monetaria. Aunque esta actualización de la política tiene por objeto apoyar la integración del FCN en todas las esferas técnicas y funcionales pertinentes, cada dependencia técnica del PMA es responsable de su esfera respectiva.

El amplio ámbito de aplicación de las intervenciones de FCN se pone de relieve en diferentes regiones y esferas de compromiso.

- En **Colombia**, el PMA ha aprovechado el enfoque centrado en abarcar al conjunto de la sociedad para fortalecer la eficacia institucional y la rendición de cuentas. La Oficina del PMA en Colombia puso en marcha un programa sobre la innovación al servicio de la nutrición, trabajando con el Gobierno para redefinir la agenda de nutrición y conectar a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel con las comunidades, el sector privado y el mundo académico.
- En **Filipinas**, el PMA ha reforzado la capacidad del Gobierno de hacer frente a los desastres naturales, apoyando el diseño y establecimiento de sistemas mecanizados de envasado de alimentos que reducen los plazos de intervención y requieren menos recursos humanos. El Gobierno gestiona ahora los sistemas de forma autónoma.
- En toda **África meridional**, el PMA ha apoyado las capacidades de los comités nacionales de evaluación de la vulnerabilidad, que proporcionan análisis de datos con perspectiva de género y sirven de base a las medidas para mitigar el impacto del cambio climático en los medios de subsistencia⁴⁶.

61. Una vez aprobada la versión actualizada de la política, el PMA elaborará materiales relacionados con su aplicación, como orientaciones sobre la incorporación del FCN en los PEP de segunda generación. Estos documentos también explorarán más a fondo las actividades de FCN propuestas por el PMA en diferentes esferas técnicas y funcionales.

⁴⁵ PMA. *Peru Annual Country Report. 2021*.

⁴⁶ PMA. 2019. *Capacity Strengthening: Beyond the APR 2018 series*.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CRB	Cruz Roja de Burundi
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCN	fortalecimiento de las capacidades nacionales
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PEP	plan estratégico para el país
SABER	Enfoque Sistémico para Lograr Mejores Resultados en la Educación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia