

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 9-12 de junio de 2008**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2008/7**

25 abril 2008

ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA Y LAS ACTIVIDADES DEL PMA DE FOMENTO DE LAS CAPACIDADES**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los miembros del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEDE*	Sra. C. Heider	tel.: 066513-2030
Oficial de Evaluación, OEDE:	Sra. A.-C. Luzot	tel.: 066513-3421
Oficial de Evaluación, OEDE:	Sr. M. Denis	tel.: 066513-3492

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación.



## RESUMEN

El propósito de la presente evaluación es informar las deliberaciones de la Junta acerca de la estrategia del PMA para prestar asistencia en el fomento de capacidad.

En conjunto, el equipo de evaluación constató que la política del PMA en materia de desarrollo de la capacidad (denominada en adelante “la Política”) estaba bien asentada en el mandato del Programa y, en el momento de su adopción, estaba en consonancia con las ideas de los especialistas en dicho ámbito. Sin embargo, la Política no ofrece objetivos claros ni un marco de resultados. El PMA presta asistencia en materia de fomento de la capacidad en muy diversas esferas y en la mayoría de los países con dos objetivos paralelos: apoyar la ejecución de sus programas de asistencia alimentaria, y responder a la evidente necesidad de que se cuente con capacidades radicadas en el plano local para hacer frente al hambre y la malnutrición agudas y crónicas.

La presentación de informes es irregular, y, según la evaluación, se hace más trabajo del que se documenta. En relación con el desarrollo de las capacidades destinadas a apoyar la ejecución de programas de asistencia alimentaria del PMA, la mayor parte de los resultados se obtuvo en los ámbitos del análisis, la programación y la gestión de alimentos. En cuanto a las capacidades locales de intervención, la mayor parte de los resultados se consiguió a nivel del marco político e institucional. Dichos resultados demuestran las competencias técnicas y la dedicación del personal del PMA, a pesar de sus limitadas competencias especializadas en materia de fomento de la capacidad. El hecho de que los principales mecanismos de financiación dependan del suministro de alimentos no propicia la adopción de un enfoque sistemático en esta esfera.

El equipo de evaluación formuló recomendaciones dirigidas a la dirección del PMA acerca de la clarificación de la Política, su implantación y el establecimiento de los mecanismos de financiación adecuados.

## PROYECTO DE DECISIÓN \*

La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la política y las actividades del PMA de fomento de las capacidades” (WFP/EB.A/2008/7) y alienta a que se adopten nuevas medidas en relación con las recomendaciones formuladas, que tengan en cuenta las cuestiones planteadas por la Junta en sus deliberaciones.

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2008 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.A/2008/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.



## ANTECEDENTES

### Contexto

1. El fomento de la capacidad forma parte desde hace mucho tiempo de la asistencia al desarrollo y la asistencia de emergencia<sup>1</sup>. De acuerdo con las síntesis de las constataciones derivadas de las evaluaciones publicadas recientemente por la Red de aprendizaje activo para promover una mayor rendición de cuentas y eficacia en la asistencia humanitaria (ALNAP)<sup>2</sup>, el Comité de Asistencia para el Desarrollo<sup>3</sup> y otros indican que los sectores de la ayuda humanitaria y para el desarrollo se enfrentan con problemas similares en materia de fomento de las capacidades. En el sector humanitario se necesita una perspectiva a más largo plazo para abordar las cuestiones relacionadas con la financiación, el establecimiento de asociaciones y el compromiso de participar en el proceso de desarrollo de la capacidad, así como para colmar la brecha entre asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo.

### Política y actividades del PMA en materia de fomento de las capacidades

2. El compromiso del PMA con el desarrollo de la capacidad se remonta a 1994: en la Declaración sobre el cometido del PMA se afirma que en todas las actividades de asistencia (de socorro, de recuperación y de desarrollo) se procurará desarrollar la capacidad de autosuficiencia. Desde 1997, el fomento de las capacidades ha formado parte de todos los planes estratégicos del PMA. En octubre de 2004, el PMA adoptó su política de desarrollo de la capacidad<sup>4</sup> (en lo sucesivo, “la Política”) reconociendo que “se necesitaba pasar de las intervenciones motivadas caso por caso a un enfoque coherente y sistemático de fomento de las capacidades”.
3. En todas esas directrices se reconoce que ni las instituciones ni las personas operan de manera aislada, lo que implica que la asistencia no debe limitarse a la capacitación. La Política también sitúa la asistencia del PMA para el fomento de las capacidades en el contexto más amplio de la asistencia internacional y hace hincapié en las asociaciones. Los ámbitos en los que se presta asistencia para el desarrollo de la capacidad son los mismos en todos los planes estratégicos: i) evaluaciones de la vulnerabilidad, preparación para casos de catástrofe, gestión de emergencias, coordinación de la ayuda alimentaria para fines humanitarios, seguimiento de los productos alimenticios y logística; ii) participación local, empoderamiento de las comunidades y fortalecimiento de los mecanismos tradicionales de supervivencia; y iii) adquisiciones y mercados locales, almacenamiento y transporte, molienda y enriquecimiento de alimentos en el lugar. Entre los grupos destinatarios figuran los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los asociados en la ejecución, las comunidades y el sector privado. La asistencia prestada comprende capacitación en el empleo, seminarios y talleres, apoyo técnico y no alimentario, logística, asesoramiento técnico, actividades de alimentos por trabajo y transferencias de efectivo, e intercambio de información.

---

<sup>1</sup> En el texto inglés se adoptó la expresión “capacity development” en lugar de “capacity building”, en consonancia con la evolución de las buenas prácticas de los especialistas en la materia.

<sup>2</sup> ALNAP, 2005. *Examen de la acción humanitaria en 2004 – Fortalecimiento de la capacidad*.

<sup>3</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), 2006. *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*.

<sup>4</sup> PMA, 2004. “Fomento de la capacidad nacional y regional” (WFP/EB.3/2004/4-B).



4. En 2007, el desarrollo de la capacidad se incorporó al 75% de las operaciones en 71 países de todas las regiones. África occidental y central representó el 23% del total, seguida por Asia y el Pacífico y África oriental, con el 19% cada una. El fomento de las capacidades se incluyó en el 97% de las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, el 89% de los programas en países, el 71% de los proyectos de desarrollo, el 44% de las operaciones de emergencia y el 23% de las operaciones especiales. El PMA llevó a cabo una operación destinada exclusivamente al fomento de la capacidad<sup>5</sup> en el África meridional y dos en América Latina y el Caribe. El 75% de esas operaciones tenía por objeto fomentar las capacidades de los gobiernos; alrededor del 40% apuntaba al desarrollo de las capacidades de los asociados cooperantes, y el 40%, al aumento de las capacidades de las comunidades. Los ámbitos de desarrollo de la capacidad más frecuentes fueron los siguientes: gestión de los proyectos (65%); análisis y evaluación del hambre, en especial el análisis de la seguridad alimentaria y nutricional (48%); gestión de alimentos y logística (35%); descentralización (34%), y preparación para casos de catástrofe (28%). Las operaciones destinadas exclusivamente al fomento de la capacidad y las donaciones, que complementan la financiación para dicha actividad, asignaron el 67% de sus recursos a la evaluación del hambre, el intercambio de información y las actividades de promoción.

## Evaluación

5. El objetivo de la presente evaluación es determinar las realizaciones y las carencias de la labor del PMA en materia de desarrollo de la capacidad, y extraer enseñanzas al respecto para mejorar las realizaciones y los efectos directos. La evaluación se centra en la calidad, la aplicación y los resultados de la Política, así como en la capacidad del PMA para aplicarla. La evaluación incluyó la Política, dos planes estratégicos (2004-2007 y 2006-2009), 90 operaciones en 15 países de todas las regiones, así como los reglamentos financieros y de personal.
6. Para la evaluación se realizaron estudios sistemáticos de documentos, entrevistas con los interesados directos de gobiernos, ONG y otros organismos de las Naciones Unidas, y con personal del PMA en la Sede y sobre el terreno; una encuesta entre el personal; visitas a tres despachos regionales y cinco países, y sesiones de información. Los informes preliminares se pusieron a disposición de las partes interesada para que éstas formularan observaciones, que luego se tuvieron presentes cuando requerían correcciones de datos o aclaraciones.
7. La identificación de las actividades de desarrollo de la capacidad resultó difícil en la evaluación debido a la falta de una base de datos. Otras dificultades fueron la ausencia de objetivos bien definidos, de información de referencia, de indicadores institucionales de los resultados y de informes completos sobre actividades, productos y efectos directos. Debido a las limitaciones financieras, sólo se pudo visitar un número reducido de países, y no siempre fue posible contar con la participación de interesados directos fuera de las capitales.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, las operaciones exclusivas son proyectos que sólo constan de efectivo para actividades de aumento de la capacidad.



## PRINCIPALES REALIZACIONES

### Calidad de la Política

8. Evaluar la calidad de la Política supuso examinar la acción del PMA para establecer si en esta esfera “estaba haciendo lo correcto”. Puesto que la Política debe orientar la ejecución de las actividades, es importante analizar las orientaciones de política para determinar si son las “correctas”.
9. La Política no fija objetivos precisos en materia de fomento de las capacidades, ni un marco de resultados. En cambio, al examinar los planes estratégicos y la ejecución de las actividades, el equipo de evaluación observó que el desarrollo de la capacidad apunta a dos objetivos paralelos: la ejecución de los programas de asistencia alimentaria del PMA y el desarrollo de las capacidades radicadas en el plano local para hacer frente al hambre y la malnutrición agudas y crónicas. Esta dualidad implícita lleva a diversas interpretaciones de las definiciones y los conceptos. En la Política se propone adoptar un enfoque sistemático, lo que aún no se ha llevado a la práctica.
10. La Política está en consonancia con las decisiones de la Asamblea General que instruyen a los Fondos y Programas para que utilicen sus propias capacidades con el fin de fortalecer las de los otros. También se ajusta a la Declaración sobre el cometido del PMA y a sus planes estratégicos y otras políticas, como la relativa a la colaboración con las ONG o a la retirada después de una emergencia. Sin embargo, los planes estratégicos y la gestión basada en los resultados tampoco proporcionaron el marco de resultados del que carecía la Política. Los planes estratégicos preveían indicadores a nivel de los productos, por ejemplo el número de personas capacitadas, y no incluían indicadores de los efectos directos a nivel institucional.
11. La Política adoptada tiene en cuenta muchos elementos de las buenas prácticas más modernas, pero no los explica de manera exhaustiva. La preparación de actualizaciones de la Política, en lugar de la presentación de informes sobre los progresos realizados en la ejecución, habría permitido al PMA mantenerse al día respecto de la evolución de las prácticas en materia de fomento de las capacidades.
12. En cuanto a la viabilidad, o la probabilidad de ejecución, el equipo de evaluación observó que la Política y otro material de orientación eran suficientemente flexibles como para tener en cuenta los diversos contextos de trabajo del PMA, pero no explicaban en qué consistía el desarrollo de la capacidad. El análisis puso de manifiesto la ausencia de objetivos en esta esfera que ayudaran al personal a decidir si dar prioridad al desarrollo de la capacidad y cómo hacerlo, la falta de un plan de acción para fortalecer las propias capacidades del PMA tal y como prometía la Política, y la ausencia de una estimación de los costos de ejecución. La Política no se leyó de forma generalizada. La ausencia de definiciones dio lugar a multitud de interpretaciones distintas, mientras la falta de claridad acerca de los ámbitos en los que llevar a cabo el fomento de las capacidades se reflejó en la gran diversidad de las actividades emprendidas.

## EJECUCIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA

13. El equipo de evaluación estudió la cuestión de si el PMA estaba “haciendo lo correcto” y qué resultados se habían conseguido. Organizó sus constataciones en tres esferas: i) definición y diseño de la asistencia para el fomento de las capacidades; ii) aplicación de enfoques pertinentes, niveles de financiación y eficiencia; y iii) ámbitos en los que se desarrolló la capacidad.
14. Según el equipo de evaluación, existe una clara necesidad de fortalecer las capacidades en los niveles regional, nacional, subnacional y comunitario para combatir el hambre y la malnutrición agudas y crónicas. Esos retos exigen la existencia de capacidades a nivel local que puedan impulsar soluciones sostenibles.
15. El PMA tiende a definir y diseñar su asistencia para el fomento de las capacidades a partir de asociaciones a largo plazo que permitan establecer acuerdos sobre las necesidades en esta esfera. Este enfoque, que se considera una práctica correcta, depende en gran medida de la calidad y la experiencia del personal a este respecto. El quipo de evaluación observó que el enfoque adoptado por el PMA en algunas esferas está más orientado por la oferta, mientras que en otras esferas se basa más en la demanda. En el primer caso el enfoque suele aplicarse para garantizar la ejecución de las actividades, y en el segundo para desarrollar las capacidades locales. A veces, el enfoque basado en la oferta se convierte paulatinamente en uno basado en la demanda; esto suele suceder cuando se establecen asociaciones a largo plazo. El enfoque orientado por la demanda a veces se adopta cuando los gobiernos solicitan apoyo al PMA a raíz de consultas técnicas con las partes interesadas. La falta de objetivos de desarrollo de la capacidad y de un diagnóstico sistemático de las deficiencias registradas en esta esfera puede significar la pérdida de oportunidades para prestar una asistencia estratégica y coherente para el fomento de las capacidades.
16. El diseño de la asistencia para el fomento de las capacidades no ha cambiado desde que se introdujo esta Política. Ello confirma la observación de que las directrices de política son amplias y dan lugar a interpretaciones múltiples.
17. El equipo de evaluación encontró que los documentos sobre el diseño de las actividades eran poco claros acerca del concepto de beneficiarios. Este término no es apropiado cuando se trata de asistencia para el fomento de las capacidades —la cual, según las buenas prácticas, debe basarse en procesos endógenos, dentro de cada país o de cada región— y confunde la definición de beneficiarios de la asistencia alimentaria que tradicionalmente ha utilizado el PMA. Los asociados en el desarrollo de la capacidad y sus necesidades se identifican con mayor claridad durante la ejecución de las actividades.
18. En cuanto a los enfoques adoptado, la mayoría de las actividades de desarrollo de la capacidad guardan relación con la capacitación, en parte porque la gente suele equiparar la capacitación con el fomento de capacidad. La evaluación encontró ejemplos de enfoques más complejos y prometedores que combinaban varios instrumentos (análisis de problemas, desarrollo de sistemas, capacitación, apoyo en Internet, entre otros) en un módulo vinculado a los procesos endógenos de desarrollo de la capacidad. Esos enfoques se adoptan con más frecuencia cuando el objetivo consiste en fomentar las capacidades radicadas en el plano local; deben ser difundidos por todo el PMA para garantizar su reproducción en todos los lugares donde proceda. La evaluación confirmó la importancia de establecer asociaciones con gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas y ONG, y observó que permitían al PMA aprovechar las ventajas comparativas de los asociados. Esta práctica está en consonancia con la Política.

19. Los informes financieros ofrecen un panorama más bien incompleto de las cantidades consignadas y gastadas en concepto de fomento de capacidades. El desarrollo de la capacidad se financia principalmente con cargo a la partida de otros costos operacionales directos (OCOD)<sup>6</sup>, donaciones y fondos fiduciarios. El presupuesto de OCOD aumentó sustancialmente en el último Plan de Gestión para el bienio 2008-2009, debido en parte precisamente al desarrollo de la capacidad. Sin embargo, no debe considerarse que este aumento corresponda a un aumento de las asignaciones para el fomento de la capacidad, ya que con los fondos para OCOD también se financian otros gastos. Cuando no se cumplen las previsiones de financiación, el fomento de las capacidades parece verse particularmente afectado. En ausencia de objetivos bien definidos y de asignaciones presupuestarias claras, resulta imposible juzgar el impacto de los déficit de financiación en la ejecución o los efectos directos. Una excepción en este sentido son las operaciones exclusivas: dos están bien financiadas —una de ellas completamente por el gobierno nacional—, pero la tercera sólo está financiada en un 16% mientras ya va acercándose a su cierre.
20. Por definición es difícil evaluar la eficiencia del desarrollo de la capacidad, pues la medición depende de que se disponga de una estrategia y un diseño claros, un cálculo del costo de las actividades e información sobre los gastos efectivos. Esas condiciones se cumplieron en pocos casos, con lo que la evaluación no pudo valorar la eficiencia de la asistencia para el fomento de las capacidades.
21. Las buenas prácticas identifican tres niveles importantes para el desarrollo de la capacidad: el marco político e institucional, las organizaciones, y las personas. El equipo de evaluación observó que en los tres niveles se habían conseguido resultados, con todos los asociados y en una amplia gama de sectores del PMA, tal como se describe a continuación.
- *Marco político e institucional.* El PMA contribuyó a generar el compromiso de los gobiernos para abordar el hambre y la malnutrición agudas y crónicas, lo que creó un entorno propicio para el desarrollo de las capacidades institucionales e individuales. Esto sucedió en los niveles regional y nacional, particularmente en lo que se refiere a la preparación para casos de catástrofe, el enriquecimiento de alimentos, la nutrición, los programas de protección social y la alimentación escolar.
  - *Capacidades de análisis.* Se invirtió en el fomento de las capacidades de análisis. Muchas de las actividades se centraron en los enfoques analíticos específicos del PMA que no siempre coincidían con los de los asociados nacionales. Esta labor permite garantizar que los asociados comprendan los enfoques del PMA, aunque puede ser menos eficaz para desarrollar capacidades nacionales que requieren enfoques e instrumentos adaptados a las necesidades de información de los encargados de tomar las decisiones. Excepciones a ello fueron los recientes proyectos piloto en los que se formularon diagnósticos detallados de las capacidades disponibles, sobre los cuales se basó la elaboración de una estrategia correspondiente.
  - *Gestión de riesgos.* La experiencia y el conocimiento del PMA en los ámbitos de la alerta temprana y la planificación para contingencias no se tradujeron en un programa de fomento de las capacidades. En algunas iniciativas se desarrolló la capacidad de alerta temprana relativa a las reservas para imprevistos, pero no está claro si el PMA persigue un objetivo de fomento de capacidades a este respecto.

---

<sup>6</sup> Según el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, los ODOC incluyen artículos no alimentarios susceptibles de entrega, servicios y capacitación para los beneficiarios o los asociados en la ejecución.

- *Programación y gestión de alimentos.* El desarrollo de la capacidad se centró en la ejecución eficiente y eficaz de las actividades, e incluyó capacitación y suministro de material y vehículos. El que esas capacidades se incorporen en los procesos endógenos depende de que los gobiernos las adopten e integren, y las financien con cargo a sus propios recursos. Algunos gobiernos han puesto en pie sistemas adaptados a sus propias necesidades institucionales, en lugar de seguir las prácticas normalizadas del PMA.
- *Enriquecimiento de alimentos.* El PMA trabajó en el nivel político e institucional, y desarrolló capacidades entre los productores de alimentos enriquecidos.

---

## CAPACIDADES DEL PMA

22. El equipo de evaluación valoró si el PMA tenía las capacidades apropiadas para llevar a cabo actividades de fomento de las capacidades con miras a intentar explicar los resultados obtenidos sobre el terreno.
23. El PMA cuenta con limitada experiencia en el desarrollo de la capacidad, como demuestran las descripciones de puesto genéricas de varias categorías profesionales. Muy pocos funcionarios son destinados en exclusiva al fomento de las capacidades, aunque la encuesta realizada entre el personal mostró un apoyo entusiasta a esa actividad. El equipo de evaluación observó que el compromiso del personal explicaba el elevado número de actividades de desarrollo de la capacidad y los resultados conseguidos. Sin embargo, la dependencia respecto de la iniciativa y la dedicación de personas que carecen de formación y experiencia en este complejo campo, así como la falta de una plataforma de intercambio de experiencias reducen la eficiencia y la eficacia del PMA en un ámbito que figura entre los Objetivo Estratégico del Programa.
24. Los mecanismos de financiación del PMA impiden la adopción de un enfoque más sistemático de fomento de las capacidades. Al dar prioridad al suministro de ayuda alimentaria, relegan a una posición secundaria las actividades complementarias —como el desarrollo de la capacidad—, que se financian con los solos fondos restantes. El equipo de evaluación encontró muchos ejemplos en los que las realizaciones del PMA habían mejorado cuando el Programa contaba con recursos más seguros para el desarrollo de la capacidad que le permitían adoptar un enfoque más sistemático. Las dos operaciones exclusivas, debidamente financiadas, y las donaciones de diversas procedencias representan unos mecanismos de financiación más parecidos a los de las otras organizaciones que prestan asistencia en esta esfera.
25. El PMA no invirtió en un programa de implantación de la Política, lo que habría entrañado explicarla a los responsables y al personal sobre el terreno encargado de su aplicación, y asegurar un programa de desarrollo de la capacidad interna. En general, el material de orientación no ofrecía información útil. Esas carencias se debieron al número muy limitado de miembros del personal asignado a la prestación de apoyo sobre el terreno en esta esfera.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Valoración global

26. En líneas generales, la Política está en consonancia con las ideas sostenidas desde hace tiempo por los especialistas en fomento de la capacidad, que luego se han convertido en normas de buenas prácticas. Está bien asentada en los textos básicos y el cometido del PMA, y es coherente con otras políticas del Programa. Sin embargo, la prioridad que asignó el PMA al desarrollo de las capacidades al incluirlo entre sus Objetivos Estratégicos no se reflejó ni en la Política ni en la práctica ordinaria, donde el fomento de la capacidad se veía como una actividad facultativa que no debía interferir con “las actividades principales”. Esto tuvo repercusiones para el diseño, la ejecución, los resultados y la sostenibilidad del desarrollo de la capacidad. El enfoque sistemático propuesto en la Política, que podría haber formado la base del marco de resultados, no se formuló claramente ni se llevó a la práctica.
27. Es evidente que para luchar contra el hambre y la malnutrición agudas y crónicas es necesario contar con unas capacidades radicadas en el nivel local. Los enfoques utilizados para determinar las carencias de capacidad y las medidas requeridas se basaron más bien en los contactos de larga data (en el caso del enfoque basado en la demanda) o en los programas ordinarios del PMA (en el caso del enfoque basado en la oferta). En el marco de este último enfoque, la capacitación constituye el instrumento predominante, combinado con el suministro de material y vehículos, mientras que el fomento de las capacidades basado en la demanda utiliza una combinación de instrumentos más compleja. La información sobre el gasto relacionado con el desarrollo de la capacidad no se recopila sistemáticamente, lo que hace imposible evaluar la eficiencia de esas actividades.
28. La capacidad se está desarrollando en una amplia gama de ámbitos y en la mayoría de los países: las actividades, los enfoques y prácticas de ejecución, y los resultados variaron considerablemente. La presentación de informes sobre el fomento de la capacidad es desigual, pero en general se está trabajando más de lo que indican los documentos relativos al diseño y los informes sobre las realizaciones. Se lograron avances en la creación de un entorno propicio y a nivel de la Organización y de los individuos, pero también entre los asociados regionales, nacionales, locales y comunitarios y en una amplia gama de esferas de experiencia del PMA. En cuanto a la ejecución de los programas de asistencia alimentaria del PMA, se consiguieron buenos resultados principalmente en las esferas del análisis, la programación y la gestión de los alimentos. En relación con las capacidades radicadas a nivel local para combatir el hambre y la malnutrición agudas y crónicas, los progresos se observaron principalmente a nivel del marco político e institucional.
29. El vínculo entre desarrollo de la capacidad y traspaso de las actividades no siempre estuvo claro o resultó sistemático. Aunque el equipo de evaluación pudo constatar en algunos casos la existencia de este vínculo, también observó que muchas actividades de fomento de las capacidades no estaban directamente vinculadas con ninguna estrategia de traspaso de actividades. En todos los casos en que la asistencia para el desarrollo de la capacidad se considera un sustituto de las capacidades del gobierno (insumos humanos, financieros y físicos), es poco probable que se obtengan resultados sostenibles.
30. A pesar de la limitada experiencia en desarrollo de la capacidad, las capacidades técnicas y la dedicación del personal del PMA permitieron obtener un gran número de resultados en actividades múltiples, aunque la dependencia de la iniciativa y la dedicación de personas sin formación en fomento de las capacidades redujo la posibilidad de alcanzar uno de los Objetivos Estratégicos del PMA. Los mecanismos de financiación que dependen del



suministro de alimentos tampoco resultan propicios a un desarrollo de la capacidad sistemático. El equipo de evaluación encontró que el hecho de contar con recursos seguros permitía adoptar un enfoque más sistemático. La ausencia de un programa de implantación de la Política y la limitada utilidad del material de orientación se deben principalmente a la insuficiencia de recursos humanos especializados en este sector.

31. Se considera que el PMA tiene una ventaja comparativa doble: competencias especializadas, indispensables para desarrollar las capacidades de los otros, y una amplia presencia sobre el terreno, que garantiza el mantenimiento de relaciones a largo plazo con los asociados nacionales y locales. Esas relaciones fueron fundamentales para obtener los resultados observados en la esfera del fomento de las capacidades. El PMA no parece tener una desventaja comparativa en cuanto a realizaciones y efectos directos, aunque se enfrentó con varias de las mismas dificultades que aquejan a los otros organismos. El PMA podría aprovechar la experiencia adquirida por las otras instituciones en cuanto a material de orientación: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o el Banco Mundial, entre otros, cuentan con vastos recursos en sus sitios Web, que el PMA debería seguir adaptando y utilizando.

### **Cuestiones clave para el futuro**

32. *Aumentar la claridad acerca de los objetivos.* En la Política y los planes estratégicos no se distingue claramente entre el objetivo de mejorar la ejecución de los programas del PMA y el de desarrollar las capacidades radicadas en el nivel local. La Política parece implicar que el fomento de esas capacidades locales es un proceso endógeno y una necesidad a medio plazo, mientras que los planes estratégicos parecen hacer hincapié en las capacidades para ejecutar los programas del PMA. Estos dos objetivos son igualmente importantes, pero atienden necesidades diferentes y exigen enfoques diferentes. Es importante diferenciarlos claramente uno del otro, ya que tienen repercusiones en materia de finanzas y recursos humanos sobre el enfoque adoptado por el PMA en esta esfera. También influyen en el marco de resultados y los indicadores de las realizaciones. Por ejemplo, el fomento de la capacidad para la ejecución de los programas puede seguir centrándose en la capacitación y el suministro de material y vehículos, mientras que el fomento de la capacidad para hacer frente al hambre y la malnutrición agudas y crónicas exigen unos enfoques más complejos, como los que en ocasiones ha adoptado el PMA.
33. *Aplicar las orientaciones de política a nivel operacional.* El desarrollo de las capacidades no siguió las orientaciones de la Política, que ya eran en sí poco exigentes. No se intentó explicar las repercusiones de la Política, la prioridad que había que otorgar al fomento de la capacidad, o la necesidad de invertir en el desarrollo de las capacidades del propio PMA. Esa inversión se no efectuó, aunque la Política reconocía la importancia de la misma. Es necesario ahora comprometerse a aplicar la Política efectivamente y a elaborar un plan de acción para garantizar que sus orientaciones se comprendan y se sigan.
34. *Marco de resultados e indicadores correspondientes.* El PMA necesita indicadores para diseñar, ejecutar y seguir el desarrollo de la capacidad, pero ofrece orientaciones muy limitadas a las oficinas sobre el terreno acerca de lo que deben entrañar esos indicadores. Los indicadores de los planes estratégicos se centran en la capacitación, pero el concepto de fomento de capacidades en tres niveles requiere diferentes indicadores de las realizaciones para cada nivel. Por ejemplo, el número de personas capacitadas es un indicador de los productos a nivel individual. Se necesitan indicadores que midan las realizaciones de una organización o un departamento, como por ejemplo el número de evaluaciones de las necesidades de buena calidad realizadas de forma oportuna y eficaz en relación con el costo. Esos indicadores variarán según el sector en el que funcione la

organización o el departamento. A nivel del entorno general (marco político o institucional), los indicadores podrían basarse en compromisos de política o mecanismos de coordinación, pero sería difícil reagruparlos en uno o dos indicadores institucionales. Una solución sería puntuar las realizaciones en relación con cada indicador y determinar una puntuación compuesta para la presentación de informes sobre las realizaciones institucionales.

35. *Realizar un diagnóstico combinando enfoques intuitivos y rigurosos.* Las carencias y necesidades en materia de capacidad a menudo se determinan gracias a las largas relaciones del personal del PMA y su experiencia sobre el terreno. Esto representa una ventaja cuando el personal tiene las competencias técnicas y las dotes necesarias para hacer ese trabajo. Sin embargo, no siempre el personal cuenta con la debida combinación de competencias, y aunque cuente con ella, es aconsejable adoptar un enfoque sistemático para velar por que no se pasen por alto las necesidades y las oportunidades de fomento de las capacidades. El reto consistirá en introducir ese enfoque sistemático y mantener al mismo tiempo los aspectos positivos del enfoque más intuitivo y participativo adoptado por las oficinas en los países y los despachos regionales que obtienen buenos resultados: las buenas prácticas demuestran que, cuando un enfoque riguroso se convierte en un plan detallado, pierde su efectividad. Los cambios en el enfoque influirían en la forma en que se posiciona el PMA en relación con un país y sus necesidades de desarrollo de la capacidad, y facilitarían la adopción de decisiones más acertadas sobre el momento oportuno para desarrollar la capacidad, integrar la asistencia en la estrategia de un país, y combinar los enfoques que se van a utilizar.
36. *Capacidades sostenidas y traspaso de las actividades.* El término “traspaso” no encaja del todo con las buenas prácticas en materia de fomento de capacidades, que exigen procesos endógenos y participativos o facilitadores. Se trata de desarrollar juntos las capacidades, con una disminución gradual de la asistencia, en lugar de aumentar, utilizar y traspasar luego las capacidades. El riesgo es que dichas capacidades sean sustituidas en lugar de desarrolladas, lo que reduce la probabilidad de fomentar capacidades sostenibles que permitan hacer frente al hambre y la malnutrición agudas y crónicas con una asistencia exterior mínima, o sin ella.
37. *Traducir la experiencia en servicios de fomento de las capacidades.* El equipo de evaluación mostró que la experiencia del PMA no da lugar automáticamente a la prestación de asistencia y la obtención de resultados en materia de fomento de la capacidad. La extensa lista de esferas abarcadas por la Política no constituye una base adecuada para decidir utilizar las competencias técnicas del PMA en desarrollo de la capacidad. Ese enfoque requiere un nivel mínimo de competencias técnicas y, entre otras cosas: i) reconocer que dar a los otros los medios para realizar una tarea no es lo mismo que realizar la tarea por cuenta propia; ii) establecer objetivos de fomento de las capacidades; y iii) elaborar estrategias que utilicen diversos enfoques e instrumentos. También exige reconocer la diferencia entre establecer sistemas específicos propios del PMA para ejecutar un programa y establecer sistemas basados en lo que se necesita en el país.
38. *Utilizar las enseñanzas derivadas de la experiencia sobre el terreno para influir en las decisiones de política.* El equipo de evaluación encontró casos en los que el PMA utilizaba las enseñanzas derivadas de la experiencia sobre el terreno —a menudo entre comunidades remotas— para determinar aquellas cuestiones de las que debían estar más al tanto los encargados de la adopción de decisiones. Esa experiencia sobre el terreno se combinó con investigaciones y análisis para velar por que las actividades de promoción se apoyaran en una base sólida. Tales actividades se dirigieron a las instancias decisorias de varios

ministerios y distintos foros dentro de cada región, para permitir las comparaciones entre países y garantizar un compromiso colectivo. El proceso dio lugar a compromisos interministeriales para hacer frente a la malnutrición y asignar recursos nacionales. En general, no obstante, la influencia del PMA en los debates de política no pareció ser reconocida o aplicada de modo uniforme.

39. *Financiación a corto plazo frente a necesidades a medio plazo.* El equipo de evaluación no ha sido el primero en subrayar el contraste entre las necesidades a largo plazo y el carácter a corto plazo e impredecible de la financiación del PMA, lo que a su vez contrasta también con sus bien establecidas y largas relaciones con los homólogos y los asociados en los países en los que el Programa opera. La financiación a corto plazo y su imprevisibilidad —debido a que en su mayor parte los fondos están disponibles solamente una vez que se ha asegurado el suministro de la ayuda alimentaria—, redundan en menoscabo de la aplicación de las buenas prácticas, que exigen un enfoque sistemático bien estructurado. En ausencia de una financiación segura, el PMA recurre a sus contactos de larga data para identificar oportunidades de fomento de las capacidades cada vez que se dispone de financiación. Este enfoque permite responder a las necesidades, pero es arbitrario. En otros casos, el desarrollo de la capacidad para la ejecución de programas a veces se incorpora al diseño y los costos de un programa, asegurando así el aumento de las competencias requeridas. Tampoco en estos casos la asistencia para el fomento de capacidades se basa en las necesidades del país. Un desarrollo de la capacidad más sistemático y estratégico depende de que puedan aplicarse modalidades de financiación segura.

## Recomendaciones

40. **Recomendación 1:** El equipo de evaluación recomienda que el Comité de Políticas de fomento de las capacidades examine las constataciones relativas al doble objetivo de desarrollo de la capacidad (véase el párrafo 32) y a las esferas en las que el PMA presta asistencia para el fomento de las capacidades (véase el párrafo 37). El Comité de Políticas debe asesorar al Consejo de Políticas sobre la forma de afrontar esos dos objetivos, teniendo en cuenta las deliberaciones de la Junta Ejecutiva acerca de esta evaluación y las repercusiones de cada opción en materia de finanzas y recursos humanos.
41. **Recomendación 2:** Una vez que el Consejo de Políticas haya aprobado la recomendación del Comité de Políticas, la Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias debe actualizar la política de fomento de las capacidades para que tenga en cuenta las decisiones del Consejo y los elementos de reflexión más recientes en este sector, inclusive sobre la definición de fomento de capacidades y el enfoque del PMA respecto de los “beneficiarios”. Esas actualizaciones deben ser frecuentes para asegurar que la Política tenga en cuenta la evolución del desarrollo de la capacidad.
42. **Recomendación 3:** Para garantizar que se apliquen las decisiones de orientación general, la Política debe ir acompañada de lo siguiente:
- a) *Un plan de acción* para cada uno de los dos objetivos de desarrollo de la capacidad, que especifique la forma en la que el PMA hará operativa la Política. Los planes de acción habrán de ofrecer plazos, un marco de resultados y directrices sobre medios de diagnóstico y estrategias de traspaso de responsabilidades, y deberán establecer el costo de la aplicación de la Política, incluido el costo del desarrollo de las propias capacidades del PMA en materia de orientación, apoyo técnico, capacitación, etc. Los planes de acción deben ser confeccionados por la Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias y la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas, en consulta con los despachos regionales y las oficinas en los países.

- b) *Una nota de comunicación* de la dirección al personal sobre el terreno, para explicar el lugar que ocupa el fomento de las capacidades entre los Objetivos Estratégicos del PMA.

Los aspectos que se indican a continuación dependerán de la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas:

- c) *Orientación sobre la incorporación del desarrollo de la capacidad en el diseño de las actividades.* El fomento de capacidades de ejecución de los programas debe integrarse en los componentes que abordan otros Objetivos Estratégicos. Sólo el desarrollo de capacidades radicadas en los niveles regional, nacional o local para combatir el hambre y la malnutrición agudas y crónicas —más bien que para ejecutar los programas—, debe seguir siendo un objetivo autónomo dotado de indicadores de las realizaciones propios.
  - d) *Adaptación de material de orientación preparado por otros asociados.* Esto incluye seguir identificando sitios Web útiles y difundirlos dentro del PMA.
  - e) *Indicaciones sobre la asistencia para el desarrollo de la capacidad.* Tales indicaciones deben basarse en un análisis del riesgo de sustitución de capacidades, e incluir medidas para realizar un traspaso gradual de las capacidades y asegurar la sostenibilidad de las realizaciones.
  - f) *Orientaciones administrativas.* Éstas han de incluir la manera de incorporar el fomento de las capacidades en el diseño, las estrategias de los países y los informes.
43. **Recomendación 4:** La Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias y la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas deben elaborar indicadores de las realizaciones basados en el marco de resultados de los planes de acción (véase la Recomendación 2) para los tres niveles de desarrollo de la capacidad. Esos indicadores han de integrarse en la matriz de resultados del Plan Estratégico para 2008-2011, teniendo en cuenta las cuestiones planteadas en el párrafo 34.
44. **Recomendación 5:** Las buenas prácticas en materia de fomento de capacidades y los distintos enfoques deben ser difundidos entre el personal del PMA encargado de este sector en las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede. Para promover dicho intercambio de información, la Dirección de Diseño y Apoyo a los Programas puede usar el proceso de garantía de la calidad de los programas, en especial durante las consultas anuales sobre calidad de los programas, o bien poner a punto una plataforma basada en la Web.
45. **Recomendación 6:** Algunas descripciones de puestos deben incluir entre los requisitos exigidos cierta experiencia en desarrollo de la capacidad. Habida cuenta de la importancia de las relaciones a largo plazo, esos conocimientos y experiencia pueden buscarse entre los funcionarios nacionales experimentados, que deben elegirse por sus conocimientos y competencias en esta esfera. La Dirección de Recursos Humanos ha de elaborar los perfiles correspondientes en materia de calificaciones y competencias y alentar a los directores a tener en cuenta la experiencia en fomento de capacidades en sus estrategias de contratación.
46. **Recomendación 7:** Las modalidades de financiación aplicables al desarrollo de la capacidad —que son distintas de las que se aplican en la ejecución de los programas—, deben revisarse con el fin de tener en cuenta las necesidades específicas del desarrollo de la capacidad (véase el párrafo 39). Dicho examen ha de llevarse a cabo en el contexto de cualquier examen general de las modalidades de financiación del PMA.

---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

ALNAP	Red de aprendizaje activo para promover una mayor rendición de cuentas y eficacia en la asistencia humanitaria
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCOD	Otros costos operacionales directos
ONG	Organización no gubernamental