

Luchando contra el hambre en el mundo

Medir resultados,
compartir enseñanzas

2013

Informe anual de evaluación

Oficina de Evaluación, mayo de 2014



Programa Mundial de Alimentos

Índice

Prólogo	2
Resumen	3
Introducción	5
Sección 1. Constataciones de las evaluaciones	7
Evaluaciones de carteras de proyectos en los países y regionales	7
Evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos	10
Evaluación de la política en materia de género	13
Conclusiones generales y recomendaciones	16
Sección 2. La función de evaluación en el PMA	18
Realizaciones de la oficina de evaluación respecto del plan de trabajo previsto en 2013	18
Fortalecimiento de la función de evaluación en el PMA	20
Mejora de la calidad de las evaluaciones	21
Interacción con el sistema internacional de evaluación	22
Recursos disponibles para la evaluación	22
Sección 3. Perspectivas de la función de evaluación	25
Siglas utilizadas	26

Prólogo

De conformidad con la política del PMA en la materia, en el Informe Anual de Evaluación se resumen las constataciones de las evaluaciones realizadas y se da cuenta de las realizaciones de la Oficina de Evaluación en relación con su plan de trabajo, en particular en lo relativo al apoyo prestado a la función general de evaluación del PMA y al sistema de evaluación internacional. Sobre la base de los análisis efectuados se ofrecen constataciones y recomendaciones para la adopción de medidas a nivel institucional.

El aspecto fundamental del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013¹ era la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, cuyos efectos probablemente podrán apreciarse en las evaluaciones realizadas en 2013. Las evaluaciones consideradas en el presente informe reflejan la gran diversidad de contextos en los que trabaja el PMA y permiten determinar los desafíos y las oportunidades existentes para proseguir el proceso de transición en el marco del Plan Estratégico para 2014-2017.

En las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países realizadas en 2013 se examinó la transición a la asistencia alimentaria en algunas oficinas del PMA en los países, de tamaño muy grande y muy pequeño. La serie de evaluaciones sobre el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos ofrece conclusiones y enseñanzas referidas al Objetivo Estratégico a más largo plazo, cuyo objetivo es garantizar la resiliencia de las comunidades para que estas puedan satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales. Además de examinar la política de género aprobada en 2009, en la mayoría de las evaluaciones se tuvieron en cuenta las cuestiones de género, que constituyen un aspecto fundamental del cometido del PMA y se hallan integradas en su Plan Estratégico. Las recomendaciones derivadas de todas las evaluaciones tienen por objeto contribuir a la puesta en práctica del nuevo Plan Estratégico.

En 2014, además de realizar un gran número de evaluaciones ya planificadas, la Oficina de Evaluación revisará sus prioridades y estrategias a la luz del examen por expertos homólogos de la función de evaluación en el PMA, realizado por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y el Comité de Asistencia para el Desarrollo.



Helen Wedgwood
Directora de la Oficina de Evaluación
Programa Mundial de Alimentos

¹ Los Objetivos Estratégicos a los que se hace referencia en el informe son los establecidos en el Plan Estratégico para 2008-2013.

2013

Las 12 evaluaciones ultimadas por la Oficina de Evaluación en 2013 abarcaron el amplio espectro de contextos geográficos, operacionales e institucionales del PMA, y dos de las principales esferas de carácter transversal de sus políticas y programas: el género y la modalidad de alimentos para la creación de activos. En la mayor parte de las carteras de proyectos en los países evaluados, los conflictos fueron un factor común que afectó la adopción de decisiones estratégicas y operacionales. Dos de las evaluaciones se ocuparon de las principales carteras de proyectos del PMA en contextos caracterizados por la desnutrición y la inseguridad alimentaria crónicas, mientras que otras cuatro evaluaciones de las carteras en los países y regionales se ocuparon de oficinas pequeñas, principalmente en países de ingresos medianos. Las enseñanzas y recomendaciones presentadas en este informe están orientadas a facilitar la ejecución del Plan Estratégico para 2014-2017.

Si bien todas las carteras de proyectos en los países evaluados tenían por finalidad contribuir al logro del conjunto de Objetivos Estratégicos del PMA, la mayor parte de las operaciones se centraba en la prestación de socorro (esto es, el Objetivo Estratégico 1), y la actividad predominante siguió siendo la distribución general de alimentos. En las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países se confirmó que, a pesar de las numerosas dificultades que enfrentaron las operaciones, el Programa seguía siendo pertinente, capaz y eficaz en la realización de intervenciones de emergencia proporcionadas a la magnitud de las necesidades, y se encomió encarecidamente su capacidad logística y de análisis de la seguridad alimentaria en las situaciones humanitarias.

Las evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos en cinco países permitieron constatar su positiva contribución a la resiliencia de los medios de subsistencia, además de a la generación de beneficios a corto plazo en relación con los alimentos y el empleo. Teniendo en cuenta que los programas de actividades para la creación de activos que se evaluaron se habían diseñado mucho antes que se elaboraran la política y las orientaciones actuales relativas a los medios de subsistencia y la resiliencia, las conclusiones generales de las evaluaciones validan la orientación normativa reciente y confirman la pertinencia de estas actividades para las operaciones del PMA a más largo plazo orientadas a restablecer los medios de subsistencia, fortalecer las capacidades de las comunidades y fomentar la resiliencia.

En todas las evaluaciones se mencionó que la atención a las cuestiones de género era primordial para garantizar la eficacia de las operaciones. En las evaluaciones de las actividades de alimentos para la creación de activos se plantearon consideraciones importantes para formular programas que tuvieran en cuenta la perspectiva de género; en cambio, en las evaluaciones de las políticas y las carteras de proyectos en los países se constató que los avances en la integración sistemática del género habían sido escasos. Si bien los programas que tienen en cuenta estas cuestiones están generando resultados positivos en el acceso equitativo a los alimentos, con algunas excepciones significativas, la evaluación de la política en materia de género encontró menos indicios de que la asistencia alimentaria se usara para impulsar el empoderamiento de la mujer y la transformación de las relaciones de género en las comunidades y los hogares que reciben asistencia del PMA.

Las evaluaciones destacaron ejemplos de actividades eficaces de desarrollo de las capacidades en las esferas de las políticas, las estrategias y la evaluación previa. Se trata de esferas de trabajo del PMA que han ido ganando importancia, en particular en los países de ingresos medianos, donde el progreso económico coexiste con una importante vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional. Aunque las evaluaciones confirmaron la importancia de la labor del Programa en esos contextos, las pequeñas oficinas en los países enfrentaron dificultades estructurales, financieras y operacionales que limitaron su capacidad para prestar apoyo a los sistemas nacionales de manera sostenida. Las competencias de asesoramiento y desarrollo de las capacidades, respaldadas por conocimientos técnicos y credibilidad operacional, son elementos esenciales con los que no siempre se cuenta, especialmente en las oficinas pequeñas; en este sentido, se necesita más asesoramiento y apoyo por parte de las oficinas regionales y la Sede mundial.

Los programas de intervención a largo plazo, la selección de las modalidades de transferencia y el desarrollo de las capacidades se vieron afectados por la rigidez de los mecanismos de financiación de la asistencia humanitaria y el déficit crónico de fondos destinados a los programas de desarrollo, lo que obstaculizó la transición a la asistencia alimentaria. En varias evaluaciones se identificaron oportunidades de posicionamiento estratégico a largo plazo, establecimiento de asociaciones y diversificación de la financiación que permitirían evitar que la orientación estratégica y la programación dependan excesivamente de la disponibilidad de fondos.

En todas las evaluaciones se recomendó aplicar una perspectiva a más largo plazo en el diseño de los programas y la planificación estratégica a nivel de los países; había que recurrir más a la labor de análisis, aprovechar mejor los datos derivados del seguimiento y la evaluación, además de hacer más hincapié en el desarrollo de las capacidades nacionales.

Para la mayoría de las evaluaciones el seguimiento era un aspecto que suscitaba preocupación, confirmando de ese modo la necesidad de las medidas que el PMA había adoptado recientemente para asignar prioridad a la labor de seguimiento y evaluación con el fin de que sirviera de fundamento para la toma de decisiones estratégicas y la planificación y el diseño de los programas, y de que se obtuvieran datos sólidos sobre los resultados obtenidos. Salvo en unos pocos casos, la capacidad del Programa para medir la eficacia, la eficiencia y los efectos directos se vio limitada por la falta de datos de calidad, lo cual había limitado las oportunidades de financiación, especialmente para los programas a largo plazo.

Con objeto de facilitar la ejecución del Plan Estratégico para 2014-2017, se formulan las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomendación 1: Definir, dar a conocer y poner en práctica la planificación estratégica requerida por las oficinas en los países, y establecer esas necesidades como base de la labor de planificación sistemática y a largo plazo y de la gestión de las realizaciones de las carteras de proyectos en los países.

Recomendación 2: Determinar las necesidades en materia de capacidad para que las pequeñas oficinas en los países puedan prestar apoyo a las actividades a nivel nacional en las esferas del asesoramiento sobre políticas y el desarrollo de las capacidades, las cuestiones de género, el seguimiento y la evaluación.

Recomendación 3: Elaborar un plan de seguimiento y evaluación para las carteras de proyectos en los países que forme parte del sistema de gestión de las realizaciones del PMA y se base en los compromisos recientes relativos a la presentación de datos empíricos y la rendición de cuentas por los resultados.

Recomendación 4: Garantizar la plena aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación de la política de género que fueron aceptadas. Una labor eficaz en materia de género propicia la eficacia de toda la labor del PMA. Para aplicar las recomendaciones se precisa una visión clara que permita comprender claramente lo que implica la perspectiva de género para cada función del Programa, con una capacidad, una orientación y unos incentivos adecuados, de conformidad con el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

La función de evaluación en el PMA

Con la puesta en marcha de la serie de evaluaciones sobre las operaciones se hicieron grandes progresos en el logro de los objetivos de cobertura enunciados en la política de evaluación. En todas las evaluaciones gestionadas por la Oficina de Evaluación fueron objeto de un análisis independiente desde el punto de vista de las cuestiones de género.

Algunos recursos de la Oficina de Evaluación que originalmente estaban destinados a evaluaciones que aún no habían comenzado se reasignaron para contribuir al programa interinstitucional de evaluación de la labor humanitaria y prestar apoyo a la función de evaluación descentralizada del PMA. La estrategia de la Oficina de Evaluación se formulará de conformidad con la actualización de la política de evaluación prevista para 2015.

Introducción

En la Sección 1 del Informe Anual de Evaluación se sintetizan las evaluaciones ultimadas por la Oficina de Evaluación (OEV) en 2013 y se formulan recomendaciones generales para el PMA. En la Sección 2 se analizan las realizaciones de la OEV en relación con el plan de trabajo aprobado por la Junta y su contribución al fortalecimiento de la función de evaluación general del Programa y de los sistemas de evaluación de las Naciones Unidas y de escala internacional.

Además de complejas evaluaciones estratégicas y del impacto de múltiples operaciones, el plan de trabajo de la OEV para 2013 comprendía varias esferas de trabajo encaminadas a fortalecer la función general de evaluación del PMA, entre las que cabe destacar:

- la puesta en marcha de una nueva serie de evaluaciones de operaciones para colmar una vieja laguna en la cobertura de la labor de evaluación;
- la adopción de una nueva forma de evaluación, centrada en las carteras de proyectos regionales, para mejorar la cobertura en las regiones donde hay oficinas en los países de pequeño tamaño y se ejecutan operaciones regionales;
- el mayor apoyo prestado a la dirección para establecer una función de evaluación descentralizada que permita satisfacer la demanda de pruebas sólidas de los resultados alcanzados, aspecto que también se aborda en el nuevo Plan Estratégico, el proceso de reorganización interna y el examen de los procesos operativos;
- la integración de la evaluación en el ciclo de los programas de asistencia humanitaria del Comité Permanente entre Organismos (IASC), lo cual resulta especialmente pertinente en vista del número de emergencias de nivel 3 ocurridas recientemente, y
- la mayor importancia atribuida a la participación de los interesados con el fin de impulsar el aprendizaje durante el proceso de evaluación, además de los productos y eventos complementarios en los que se resumen las enseñanzas extraídas de las evaluaciones ultimadas para utilizarlas en las políticas y prácticas futuras.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1 y la Figura 1, las 12 evaluaciones complejas examinadas en la Sección 1 cubrieron una gran variedad de contextos geográficos, temáticos y operacionales. En la Sección 2 se ofrece información detallada sobre la cobertura de evaluación.

Las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países tienen por finalidad servir de base a las decisiones que debe tomar el PMA a nivel estratégico y de los países de conformidad con el Plan Estratégico, y se incluyeron en el plan de trabajo de la OEV después que en 2009 se introdujeran los documentos de estrategia para los países. En esas evaluaciones se analizan el posicionamiento estratégico y las decisiones del Programa, así como los resultados y las realizaciones del conjunto de operaciones de las oficinas en los países. La lista de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países seleccionadas para 2012-2015 se revisa anualmente para adaptarla a los calendarios de trabajo de los despachos regionales y las oficinas en los países, contribuyendo así a su pertinencia y utilidad. En 2013 se realizaron cinco evaluaciones de este tipo² —con lo cual se llegó a un total de 17— y se llevó a cabo la primera evaluación de una cartera de proyectos regional, dedicada a América Central.

La serie de evaluaciones del impacto realizadas por la OEV ofrecen un análisis en profundidad de determinadas actividades ejecutadas por el PMA en el marco de sus programas. En 2013 se dedicaron cinco evaluaciones a estudiar el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) en la resiliencia de los medios de subsistencia. Estas actividades constituyen uno de los principales instrumentos operacionales del Programa y se reconoce que pueden contribuir al fortalecimiento de la resiliencia.

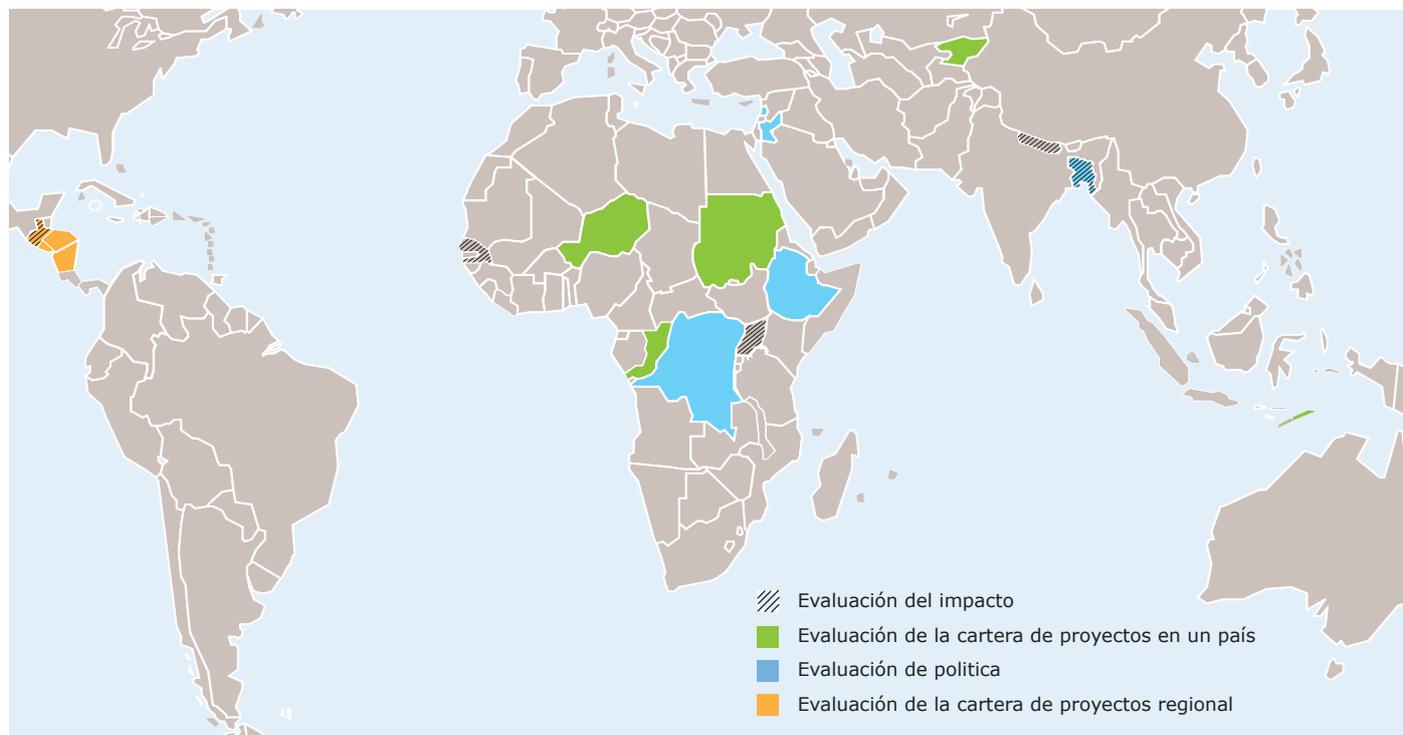
En consonancia con el mandato de la OEV de evaluar las políticas del PMA, en 2013 se realizó una evaluación de la política en materia de género aprobada en 2009, tarea que se programó para que contribuyera al renovado compromiso del Programa con la igualdad de género.

² De los cinco países interesados, solo para el Sudán se contaba con un documento de estrategia para el país que, debido a la evolución de las circunstancias, no se utilizó como marco de la evaluación. La evaluación de la cartera regional examinó la visión estratégica formulada durante 2011 para la región de América Latina, y la evaluación de la cartera de proyectos en el país se utilizó como base en la elaboración de una estrategia para el Congo en 2013. Para 2014 se prevé la formulación de una estrategia para la República Kirguisa.

Cuadro 1. Evaluaciones realizadas en 2013

Tipo	Tema	Periodo objeto de evaluación
Cartera de proyectos regional	América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	2007–2011
Cartera de proyectos en un país	Posicionamiento estratégico, realizaciones y resultados del PMA a nivel de los países Níger República Kirguisa Timor-Leste Congo Sudán	2007–2011 2008–2012 2008–2013 2009–2012 2010–2012
Impacto	Impacto de las actividades de ACA en la resiliencia de los medios de subsistencia Nepal Guatemala Senegal Uganda Bangladesh	2002–2010 2003–2010 2005–2010 2005–2010 2008–2011
Política	Género	2008–2013

Figura 1. Evaluaciones por tipo, 2013



Fuente: Base de datos de la OEV, 2013.

Sección 1. Constataciones de las evaluaciones

Evaluaciones de carteras de proyectos en los países y regionales

Contexto y operaciones del PMA

Como se ilustra en la Figura 2, las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países realizadas en 2013 cubrieron un amplio espectro de países en los que el PMA está presente, a saber: el Congo, el Níger, la República Kirguisa, el Sudán y Timor-Leste. Tanto en el Níger como en el Sudán, el Programa es el principal organismo humanitario no gubernamental; lleva largo tiempo ejecutando operaciones y está acostumbrado a intervenir para hacer frente a emergencias humanitarias prolongadas y de gran envergadura y a situaciones de desnutrición e inseguridad alimentaria crónicas. En cambio en el Congo, la República Kirguisa y Timor-Leste el PMA está presente por medio de oficinas pequeñas. En cuatro evaluaciones se examinó la labor realizada en por el Programa en países de ingresos medianos.

Una característica común a muchos de esos países eran los conflictos, en curso o recién finalizados, lo que había influido mucho en las decisiones estratégicas y la composición de las carteras de proyectos del PMA. La mayor parte incluían actividades relacionadas con la nutrición, la educación y las actividades de ACA (Figura 3), aunque la principal actividad en todas las carteras era la distribución general de alimentos. Las transferencias de efectivo y cupones se utilizaban solamente en el Congo, el Níger y el Sudán, y durante el periodo objeto de las evaluaciones concernían a entre el 2 % y el 3 % de los beneficiarios en esos países. Las constataciones reflejan mejor la cartera del PMA entre 2008 y 2012, el periodo abarcado por cuatro de las seis evaluaciones, aunque el periodo completo examinado comenzaba en 2007 (Cuadro 1).

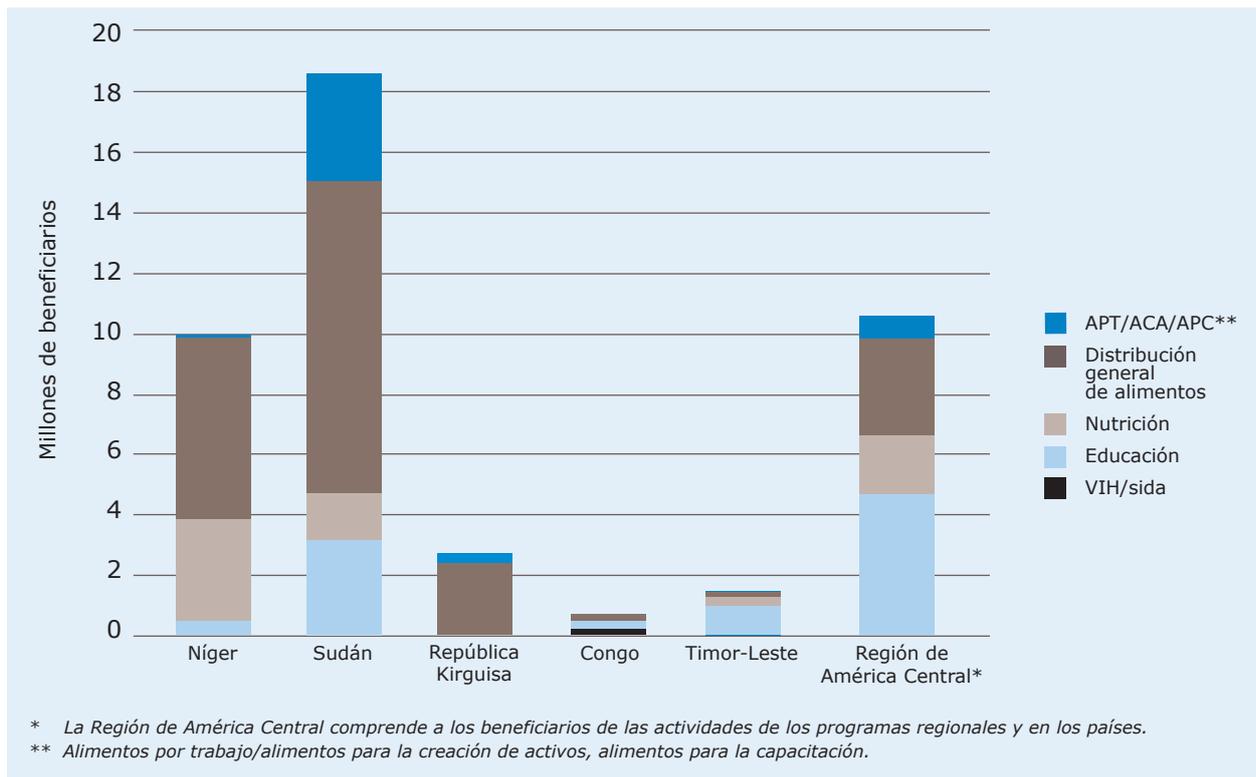
Figura 2. Evaluaciones de carteras de proyectos en los países y regionales.
Características de los distintos contextos

	América Central	República Kirguisa	Níger	República Democrática del Congo	Sudán	Timor-Leste
Principalmente labor humanitaria			●	●	●	
Desastres naturales recurrentes	●	●	●	●	●	●
Frágil/saliendo de un conflicto		●	●	●	●	●
Pequeña oficina en el país	●	●		●		●
País de ingresos medianos	●			●	●	●

Fuentes: Departamento de Gestión de las Operaciones del PMA, Banco Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Parcialmente 

Figura 3. Beneficiarios, por actividad, en los países evaluados



Fuente: Informes de evaluación.

Alineación y posicionamiento estratégico del PMA

En la mayoría de los casos, el PMA alineó adecuadamente las operaciones con las necesidades en materia de asistencia humanitaria y seguridad alimentaria. Esa alineación es relativamente fácil de lograr en las emergencias humanitarias, donde las necesidades inmediatas y la función que desempeña el Programa son claras. En contextos posteriores a una emergencia, la determinación adecuada de las prioridades y la realización de intervenciones apropiadas son tareas más complejas y es difícil obtener la financiación que los programas a largo plazo necesitan.

Aunque el PMA normalmente se ajustó sin problemas a las buenas prácticas en materia de asistencia humanitaria, la colaboración con los gobiernos generó algunos dilemas. En el Congo, por ejemplo, la transición del PMA de las actividades de asistencia alimentaria de emergencia a las de apoyo a los medios de subsistencia a más largo plazo se vio obstaculizada por la política del Gobierno en materia de repatriación. En el Sudán, la necesidad de hallar un equilibrio entre el mandato que le corresponde en virtud de los principios humanitarios y su actuación ante el Gobierno dificultó el acceso a algunas poblaciones afectadas. En el Níger, entre 2007 y 2010, su labor se vio obstaculizada por el hecho de que el Gobierno no estaba dispuesto a reconocer que las intervenciones de socorro eran necesarias. En todos los casos, las evaluaciones concluyeron que el PMA había manejado bien una situación difícil.

En general, la alineación del Programa con los gobiernos fue apropiada. Algunas de las dificultades fueron la escasa capacidad de los gobiernos y las limitaciones sistémicas en la capacidad del PMA para prestar un apoyo sostenido en materia de políticas. Sin embargo, no se halló ningún caso de asociación eficaz establecida simultáneamente con donantes, otros organismos de las

Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG). Las asociaciones con el sector privado no fueron numerosas pero sí, a menudo, innovadoras, como lo demostraban, por ejemplo, las relacionadas con la logística y el transporte en el Sudán y con la telefonía móvil en el Congo.

Decisiones estratégicas

La financiación constituyó una dificultad importante y recurrente, y uno de los factores que más influyeron en las decisiones estratégicas. El depender de un solo donante y las restricciones impuestas al apoyo prestado por los donantes, especialmente cuando se trataba de donaciones en especie, a menudo afectaron las decisiones programáticas e impidieron la adopción de enfoques a largo plazo. Otro factor que influyó en las decisiones estratégicas fue el acceso de las oficinas en los países a los recursos humanos adecuados, cuestión especialmente importante para la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y para el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

En varios casos se constató que se había hecho buen uso de las evaluaciones y los análisis; por ejemplo, en el Níger las evaluaciones del suministro de alimentos se había utilizado correctamente para orientar los mecanismos de transferencia de efectivo y cupones. No obstante, el seguimiento a menudo se utilizó más para la presentación de informes a los donantes que para la adopción de decisiones relativas a los programas y la gestión. En los casos más graves, la falta de un seguimiento sistemático de los programas socavó la movilización de recursos.

Salvo en la República Kirguisa, la desigualdad de género fue un desafío importante, pero no pareció representar un factor de peso en la planificación y la toma de decisiones estratégicas en las oficinas en los países; se encontraron pocos indicios de que la política de género

del PMA se hubiera aplicado efectivamente. Esto se atribuyó a la falta de capacidad —competencias y personal— y al apoyo y la supervisión insuficientes por parte de la Sede y los despachos regionales. Si bien en algunas intervenciones se observó el uso de enfoques sensibles a las cuestiones de género, estos no se basaban en un planteamiento y una comprensión holísticos de la igualdad de género a nivel de la cartera de proyectos.

Se observó la aplicación de mecanismos piloto en los ámbitos de la transferencia de efectivo y cupones, compra de alimentos en los mercados locales y producción local de alimentos compuestos enriquecidos; en varias evaluaciones se señaló que se habían subestimado los medios necesarios para llevar a término correctamente esas iniciativas piloto. En varios casos, estas no se pusieron en práctica de acuerdo con lo previsto, no se realizaron el seguimiento y la evaluación necesarios para extraer enseñanzas, o los análisis preparatorios de riesgos, costos y beneficios fueron insuficientes. Esto generó problemas prácticos e hizo que las iniciativas fueran de poca utilidad como fundamento para adoptar decisiones, lo que era especialmente importante cuando se habían diseñado para servir de base a la creación de sistemas nacionales. No obstante, se extrajeron enseñanzas valiosas, sobre todo en relación con la gestión de iniciativas piloto.

Realizaciones y resultados

La evaluación de las realizaciones y los resultados depende de la disponibilidad y calidad de los datos; estos fueron escasos en el Sudán y Timor-Leste y abundantes en la República Kirguisa y el Níger, donde constituyeron un recurso extraordinario para los asociados. Problemas habituales fueron, entre otros, la mayor importancia dada a los productos respecto de los efectos directos cuantificables y definidos, y la ausencia de metas y bases de referencia. En todos los casos se observó que los datos no reflejaban suficientemente las dimensiones de género. En América Central, la labor de seguimiento se vio dificultada por la falta de presupuesto y la insuficiente comparabilidad de los datos a nivel de la subregión.

• Pertinencia y eficacia

Las evaluaciones confirmaron la reputación del PMA como organismo capaz de distribuir ayuda humanitaria a gran escala en circunstancias difíciles, y elogiaron su capacidad logística y sus análisis de la seguridad alimentaria. En general, los programas se habían alineado con los de los gobiernos y otros asociados externos y el PMA había procurado en lo posible privilegiar la asistencia alimentaria y la planificación a largo plazo.

Las actividades de alimentos por trabajo, ACA y alimentos para la capacitación generaron resultados positivos, que permitieron reducir la vulnerabilidad y mejorar la productividad. En tres evaluaciones se recomendaron estas actividades por las oportunidades que ofrecen para facilitar la transición de la distribución general de alimentos a las actividades de recuperación a más largo plazo, aunque esto depende de que existan las competencias y las disposiciones de mantenimiento adecuadas para garantizar la sostenibilidad.

En general, se consideró que las intervenciones en materia de nutrición fueron pertinentes y generaron

algunos beneficios. Sin embargo, los datos indicaron que la eficacia de las actividades de alimentación suplementaria general para reducir la malnutrición infantil fue escasa, salvo en el Sudán, donde la aplicación como iniciativa piloto de un programa integrado de alimentación suplementaria general³ demostró ser eficaz, aunque con un costo relativamente alto por beneficiario.

Las actividades de alimentación escolar generalmente fueron eficaces para promover la matriculación y la asistencia escolar⁴, si bien la cobertura y las raciones de alimentos a menudo fueron menores de lo previsto. El PMA está ampliando el apoyo prestado a los sistemas nacionales, utilizando los servicios de aprendizaje Sur-Sur del Centro de Excelencia contra el Hambre en el Brasil.

En las evaluaciones se observaron varios casos en los que el apoyo prestado al desarrollo de los sistemas nacionales había favorecido la sostenibilidad, por ejemplo, en las esferas de la evaluación y el seguimiento de la seguridad alimentaria, las políticas en materia de nutrición y la planificación estratégica. En otros casos, la gestión se había transferido a los asociados gubernamentales y las iniciativas se habían integrado plenamente en los sistemas nacionales.

• Eficiencia

La eficiencia se evaluó desde la perspectiva de la cobertura respecto de los planes establecidos, el cumplimiento de los plazos y la orientación de la ayuda. Gestionar la eficiencia es especialmente difícil en muchos de los contextos en los que el PMA debe afrontar costos elevados para prestar asistencia alimentaria, lo que a menudo se ve agravado por la falta de previsibilidad de la financiación y las dificultades en materia de logística. Los factores vinculados a la financiación influyen de manera importante en el desempeño en cuanto a la cobertura y el cumplimiento de los plazos, que varía considerablemente y no presenta un patrón claro entre los distintos países. Para solucionar los problemas relativos a la orientación de la ayuda se estableció, por ejemplo, que las raciones de alimentos se compartieran o redujeran.

La eficiencia de las operaciones realizadas en la República Kirguisa fue encomiada por todos los interesados; en el Níger y en otros países, los costos por beneficiario se redujeron considerablemente gracias a la modalidad de transferencia de efectivo. En el Sudán se señaló que los ciclos de contratación cortos afectaron la eficiencia, aspecto que en el Congo adoleció de dificultades logísticas⁵ y financiación deficiente, especialmente en las actividades de alimentos por trabajo, para la creación de activos o para la capacitación. El déficit de fondos en las actividades de apoyo nutricional a las personas que viven con el VIH o la tuberculosis condujo a la reducción gradual de la asistencia.

• Países de ingresos medianos

Varias de las evaluaciones realizadas en 2013 confirmaron la pertinencia de la labor del PMA en los países de ingresos medianos, donde la capacidad gubernamental no siempre se desarrolla a la par que el crecimiento económico. Además, estos países pueden ser vulnerables a las emergencias alimentarias y a problemas graves en materia de nutrición y seguridad alimentaria,

³ El objetivo del programa piloto era reforzar el impacto a largo plazo de los programas de alimentación en la emaciación y el retraso del crecimiento mediante la promoción de prácticas de alimentación, higiene alimentaria y medidas de seguridad para los niños de corta edad.

⁴ Salvo en la República Kirguisa, donde hace poco se puso en marcha un programa de alimentación escolar.

⁵ Debido a los problemas logísticos, se distribuyó solamente el 34 % del volumen de alimentos previsto al 76 % de los beneficiarios previstos.

que frecuentemente están vinculados a la inequidad socioeconómica. Es posible que los indicadores internacionales normalizados relativos a la seguridad alimentaria no permitan apreciar los problemas con claridad; por ejemplo, en América Central hay desnutrición y al mismo tiempo sobrealimentación, y el régimen alimentario adolece de escasa diversidad. Las evaluaciones subrayan la necesidad de que el PMA perfeccione su enfoque estratégico en los diversos contextos de los países de ingresos medianos.

La presencia del Programa en estos países se gestiona a través de oficinas pequeñas, que enfrentan los desafíos mencionados a continuación.

- Las fuentes de financiación tradicionales son limitadas y/o van en disminución. Aunque varias oficinas han obtenido financiación de los gobiernos hospedantes, esto puede traer complicaciones administrativas, y los sistemas de presentación de informes del PMA no permiten dar cuenta totalmente de los resultados obtenidos gracias a los fondos fiduciarios.
- En los países de ingresos medianos, la planificación estratégica requiere la aplicación de una perspectiva a largo plazo y gran atención al desarrollo de las capacidades nacionales. Se necesitan diferentes competencias para identificar y gestionar las oportunidades y una financiación fiable a largo plazo que posibilite la labor orientada a mejorar los sistemas y las políticas nacionales. El PMA utiliza un modelo de financiación que se basa en el volumen de los alimentos y las oficinas que tiene en estos países son pequeñas, por lo que funcionan con presupuestos reducidos y precarios y a menudo dependen excesivamente de personal con poca experiencia.
- Si bien es posible que las oficinas pequeñas ofrezcan mayores incentivos a la innovación, en varias evaluaciones se observó que necesitan más asesoramiento y apoyo, en particular para la gestión de las iniciativas piloto. Cuando hay varias oficinas pequeñas en la misma región, el despacho regional correspondiente podría desempeñar una función más importante en la prestación de servicios comunes, orientación estratégica y apoyo técnico.
- La facilitación de la cooperación Sur-Sur es un enfoque pertinente que ofrece buenas oportunidades para desarrollar las capacidades en los países de ingresos medianos.

Enseñanzas y recomendaciones comunes derivadas de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y regionales

En las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y regionales se plantean las enseñanzas y recomendaciones comunes siguientes:

- Se necesitan sistemas de seguimiento y evaluación más sólidos que garanticen la disponibilidad de datos empíricos para la planificación estratégica y la gestión de los programas, además de para demostrar la eficacia y el impacto.

- La planificación de las carteras de proyectos en los países debe ser más sistemática y estratégica, de modo que las oficinas en los países logren resultados que permitan alcanzar los Objetivos Estratégicos más pertinentes a los contextos en que trabajan.
- Es necesario diversificar las fuentes de financiación para evitar que la disponibilidad de fondos determine excesivamente la orientación estratégica. Las evaluaciones constataron que las oficinas en los países habían comenzado en lo posible a prestar mayor atención a la ejecución de actividades y el desarrollo de las capacidades a nivel nacional, pero esa transición debe facilitarse con una financiación adecuada a más largo plazo.
- Las oficinas en los países necesitan apoyo institucional para mejorar la aplicación de la política del PMA en materia de género.

Evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos

Estas evaluaciones comprendieron las actividades de ACA realizadas entre 2002 y 2011 en Bangladesh, Guatemala, Nepal, el Senegal y Uganda. El periodo objeto de evaluación era anterior a la elaboración del Manual de orientación del PMA sobre los programas de ACA de 2011 y a la adopción de la política sobre reducción del riesgo de desastres, aprobada ese mismo año. Las evaluaciones se concentraron en los efectos a mediano y largo plazo y en la sostenibilidad de las actividades realizadas. Asimismo, permitieron valorar en qué medida habían contribuido al logro de los nuevos objetivos y a extraer enseñanzas que podían ayudar a alinearlas mejor con la política y las orientaciones más recientes.

Entre 2006 y 2010, las actividades de ACA constituyeron la segunda principal modalidad, después de las distribuciones generales, utilizada por el PMA para distribuir alimentos, y por conducto de ellas se transfirió dinero o alimentos como retribución por el empleo de corta duración en proyectos con un uso intensivo de mano de obra. Las evaluaciones se centraron en los activos relacionados con los recursos naturales —suelo, agua, tierras agrícolas y bosques—, aunque también se tuvo en cuenta la contribución de los activos relacionados con la infraestructura y los medios de acceso a la resiliencia de los medios de subsistencia.

Algunos de los beneficios a corto plazo previstos eran el aumento de la disponibilidad de efectivo y alimentos y los efectos inmediatos de la creación de un activo concreto: por ejemplo, la protección contra inundaciones puede contribuir a reducir la vulnerabilidad. Los beneficios a mediano plazo eran la protección y el aumento de la productividad de las tierras y la producción agrícola, mayores oportunidades de generación de ingresos, un acceso mejor a los mercados y los servicios sociales, etc. Entre los beneficios a largo plazo cabe mencionar la reducción de la vulnerabilidad, la mejora de los medios de subsistencia⁶ y el aumento de la resiliencia.⁷

⁶ Los medios de subsistencia comprenden las capacidades, los activos y las actividades de un hogar encaminadas a satisfacer sus necesidades básicas: alimentación, vivienda, salud, educación e ingresos. Los activos pueden ser humanos, sociales, financieros, físicos o naturales. Se considera que un medio de subsistencia es sostenible si este gestiona y mitiga los efectos de las tensiones y las crisis, mantiene o mejora las capacidades y los activos del hogar, y tiene en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. (PMA, 2009. *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines*. Roma).

⁷ La resiliencia es “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (“Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes”, documento WFP/EB.2/2011/4-A).

Las evaluaciones detectaron que existían factores contextuales comunes, entre ellos: los elevados niveles de pobreza y vulnerabilidad a los desastres naturales y el cambio climático, así como los efectos de los conflictos y los disturbios sociales y los trastornos de los medios de subsistencia conexos. Se constató que los programas variaban en función de los contextos específicos de los distintos países y reflejaban la función y las características de las actividades de ACA en las respectivas carteras de proyectos en los países.

En los cinco países se aplicó una metodología de evaluación similar, adaptada al contexto, que comprendió encuestas cuantitativas en los hogares, el análisis de datos secundarios y debates en grupos de discusión, la evaluación técnica de los activos y el análisis social e institucional. Entre las limitaciones cabe destacar la falta de datos o su incongruencia, los cambios en la programación y lo limitado de los registros sobre activos específicos y los hogares participantes. Las importantes variaciones en los programas y los contextos de los distintos países limitaron las posibilidades de efectuar comparaciones entre países. Las pruebas de que se han producido cambios se obtuvieron principalmente de las impresiones recogidas en las encuestas por hogares, que, salvo en un caso, se llevaron a cabo entre las poblaciones participantes y las poblaciones de referencia.

Beneficios a corto plazo

Las actividades de ACA evaluadas permitieron proporcionar alimentos y empleo a 2 millones de personas que sufrían inseguridad alimentaria y los efectos de crisis que afectaban sus medios de subsistencia y su seguridad alimentaria. En muchos casos, el PMA fue una de las pocas organizaciones que contaba con operaciones proporcionadas a la magnitud de las necesidades en zonas remotas o peligrosas. Debido al déficit crónico de fondos, agravado por la falta de continuidad y previsibilidad, los alimentos proporcionados no siempre llegaron a tiempo y a veces no se adecuaron a las necesidades.

Beneficios a mediano plazo

La conservación de los activos es un prerrequisito para lograr un impacto a mediano plazo. En el Cuadro 2 se puede apreciar que, respecto a todos los tipos de activos evaluados, salvo uno, más de la mitad se hallaba en pleno funcionamiento.

Se encontraron indicios claros de un aumento de la productividad de las tierras, la producción agrícola y las oportunidades de generación de ingresos. En Bangladesh, Nepal y el Senegal, los datos cuantitativos y cualitativos indicaron efectos positivos en los ingresos vinculados a la creación de activos; en Guatemala, no hubo diferencias significativas desde el punto de vista estadístico entre los hogares participantes y los utilizados a efectos de comparación en cuanto a los activos vinculados a la tierra y los ingresos conexos. En Uganda, donde no se pudo identificar un grupo adecuado para realizar comparaciones, se señaló que con el tiempo hubo efectos positivos, aunque de escasa entidad, en el ahorro, los ingresos y el nivel de vida.

Cuadro 2. Activos en funcionamiento, por tipo

Porcentaje en funcionamiento	Tipo de activo
90	Protección contra inundaciones
87	Estabilización de suelos agrícolas
82	Gestión de recursos hídricos
77	Infraestructura de acceso
73	Silvicultura
72	Infraestructura comunitaria
67	Sanearamiento
65	Cocinas de bajo consumo energético
60	Agrosilvicultura
57	Huertos
55	Infraestructura de los hogares
40	Estanques piscícolas

Algunos activos reportaron múltiples beneficios para los medios de subsistencia o la resiliencia. Por ejemplo, en Bangladesh, la construcción de diques para la protección contra las inundaciones también generó efectos positivos a más largo plazo en relación con la productividad de la tierra y los medios de subsistencia. En Guatemala, la magnitud del efecto positivo en la productividad agrícola fue proporcional al número de tipos de activos en funcionamiento, lo que apunta a la existencia de un efecto combinado. En Guatemala, Nepal y el Senegal, los encuestados consideraban que existía un nexo entre los huertos y las actividades agroforestales, por una parte, y la diversificación agrícola, la mejora de la diversidad de la dieta y la generación de ingresos, por otra.

Beneficios a largo plazo

Aunque ninguno de los programas evaluados se planificó con objeto de abordar la resiliencia de los medios de subsistencia a largo plazo, las evaluaciones constataron que en Bangladesh, Guatemala, Nepal y el Senegal las actividades de ACA habían propiciado importantes mejoras en los mismos. El aumento de la cohesión social revistió especial importancia para países como Bangladesh, Guatemala, el Nepal y Uganda, que están recuperándose de los efectos de un conflicto.

Como se resume en el Cuadro 3, las constataciones sobre la diversidad de la dieta y la seguridad alimentaria a largo plazo fueron desiguales y poco evidentes, a pesar de las mejoras señaladas en varias evaluaciones con respecto al acceso a los mercados e insumos agrícolas gracias a la construcción de carreteras, y al incremento de la información sobre nutrición y horticultura generado por las actividades de capacitación.

Cuadro 3. Resumen de los efectos a largo plazo en la seguridad alimentaria y la diversidad de la dieta

Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> No se observaron diferencias en la capacidad de los hogares para consumir tres comidas diarias. No se apreció ninguna diferencia en la diversidad de la dieta.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Las probabilidades de pedir alimentos en préstamo eran mayores en los hogares de referencia que en los hogares beneficiarios. La dieta de los beneficiarios contenía más frijoles. La mayoría de los hogares declaró que no tenía alimentos suficientes o los medios para adquirirlos, independientemente de que los hogares participaran o no en el programa.
Nepal	<ul style="list-style-type: none"> Ligera mejora en la puntuación relativa al consumo de alimentos entre los participantes. Temporada de carestía más corta. Mayor seguridad del rendimiento de los cultivos. No se comunicaron mejoras en la inseguridad alimentaria crónica estructural.
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> La dieta de los beneficiarios contenía más fruta y carne. Los niños de los hogares beneficiarios consumían más comidas por día. Los adultos de los hogares beneficiarios consumían menos comidas por día pero de mejor calidad (pues contenían más fruta y carne).
Uganda	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del acceso a recursos relacionados con la producción de alimentos: semillas, agua y peces.

Impactos en la situación de la mujer y la dinámica de género

En todos los países hubo actividades orientadas específicamente a las mujeres y se constataron importantes efectos a corto y mediano plazo en su situación. Como resultado de los esfuerzos concertados para llevar adelante programas que tomaran en cuenta las cuestiones de género en Bangladesh y otros países, se señalaron mejoras significativas en la participación de las mujeres, que se beneficiaron directamente cuando tenían el control de los activos vinculados con sus roles tradicionales.

La participación tuvo un efecto de empoderamiento dado que las mujeres pudieron influir más en el presupuesto del hogar, beneficiarse del apoyo de las redes sociales y gozar de libertad de movimiento. En Bangladesh, Guatemala y el Senegal la situación de las mujeres en el hogar y la sociedad mejoró. Cuando participaban en los comités de distribución de alimentos, las mujeres señalaron un mayor empoderamiento, e incluso cambios en la dinámica de género a nivel de las comunidades en algunos casos, especialmente en Bangladesh.

Hubo algunas dificultades en la selección de las mujeres como participantes en las actividades de ACA, como las soluciones de compromiso a que se veían abocadas para poder atender al cuidado de los hijos y las tareas domésticas y las cuestiones relacionadas con la seguridad, en particular cuando debían desplazarse para trabajar en lugares alejados. Los programas deben prestar mayor atención a los efectos que pueden tener los trabajos que requieren un esfuerzo físico intenso en el equilibrio nutricional de las mujeres que ya sufren inseguridad alimentaria, y tener en cuenta asimismo las mayores necesidades nutricionales durante el embarazo y la lactancia.

Factores que influyeron en el impacto

El grado de funcionamiento de los activos guardaba una relación más estrecha con su tipo, propiedad y grado de terminación, y con la ejecución sin contratiempos de los programas, que con su antigüedad. No siempre se

dispuso del apoyo técnico necesario para la garantía de calidad y tampoco se contó con recursos suficientes para el mantenimiento, en relación con el cual no se establecieron funciones y responsabilidades claras. Cuando los activos reportaban beneficios inmediatos y sustanciales para la protección de la vida de las personas, la tierra y los bienes, las comunidades se mostraron dispuestas a encargarse de su mantenimiento.

Para abordar los riesgos de evolución lenta, como la degradación de la tierra, se necesitaban una combinación de activos y un horizonte temporal más amplio para poder constatar los beneficios en materia de reducción del riesgo, como en el caso de la plantación de árboles. Las actividades de ACA generalmente se llevaron a cabo aisladamente unas de otras y respecto de otros tipos de intervenciones, fueran estas del PMA o de otras entidades. Se hallaron escasos indicios de la existencia de sistemas eficaces y apoyo técnico para la planificación y construcción de activos adecuados al contexto, o de la aplicación de estrategias de asociación en favor de una planificación integrada en el plano local con miras a generar cambios en el nivel de los efectos directos y promover la asunción sostenible de las actividades por parte de los gobiernos y las comunidades.

Cuando las actividades de ACA se emplearon para la recuperación temprana después de una emergencia, las intervenciones se basaron en una selección geográfica amplia de las comunidades que corrían mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria y se planificaron de forma que se prestara asistencia al mayor número posible de personas por conducto de intervenciones de breve duración en amplias zonas geográficas. Si bien este enfoque permitió alcanzar los objetivos a corto plazo en materia de seguridad alimentaria, limitó el impacto en los medios de subsistencia y la resiliencia.

Dentro de las comunidades, el enfoque de autoselección habitualmente utilizado —con una retribución fijada a un nivel que atraiga la participación de quienes prácticamente no tienen otras posibilidades de ganarse la vida— no garantizó de manera suficiente que las

intervenciones redundasen en beneficio de los grupos más pobres y excluidos; este riesgo se vio agravado por una selección de activos que no siempre llegaba a beneficiar a los más vulnerables.

Entre los factores que influyeron en el impacto de género cabe mencionar la selección de los activos con arreglo a las necesidades de las mujeres, la elección de lugares de trabajo en lo que se tuvieron en cuenta las cuestiones de género y la flexibilidad para adaptarse a las demandas contrapuestas en cuanto a la disponibilidad de tiempo de las mujeres.

Las limitaciones importantes que presentaron los sistemas de seguimiento fueron la falta de datos sobre los hogares y de información financiera debidamente desglosada para el análisis de las actividades; la irregularidad del seguimiento de la canasta de alimentos y del seguimiento posterior a la distribución, y en algunos casos, la falta de claridad de las explicaciones ofrecidas a las comunidades con respecto a los criterios de selección de los programas, las normas de pago, etc. Algunas oficinas en los países introdujeron mejoras, pero sin disponer de orientación institucional adecuada. institutionnelles adéquates.

Conclusiones y recomendaciones comunes sobre las actividades de ACA

La conclusión general de las evaluaciones es que las actividades de ACA habían contribuido a la resiliencia de los medios de subsistencia, aunque los programas evaluados eran anteriores al Manual de orientación del PMA sobre los programas de ACA de 2011 y a su política sobre reducción del riesgo de desastres, aprobada ese mismo año.

La mayor parte de los activos construidos aún se encontraban en funcionamiento, con importantes efectos positivos a corto y mediano plazo en numerosas esferas; se señalaron pocos efectos negativos. No obstante, aunque hubo algunas contribuciones a la resiliencia de los medios de subsistencia a largo plazo, las mejoras en la seguridad alimentaria a largo plazo fueron escasas.

Entre las recomendaciones formuladas en el informe de síntesis de la serie de evaluaciones destaca la de ajustar las actividades de ACA a la política y las orientaciones en vigor y garantizar una financiación adecuada para la transición al nuevo enfoque, acompañada de la prestación de apoyo y asistencia técnica a las oficinas en los países por parte de la Sede y los despachos regionales. La planificación y selección de los activos debería ser participativa y fundarse en análisis completos de los contextos, las cuestiones de género, los medios de subsistencia y los riesgos, con el fin de garantizar la resiliencia a largo plazo de los medios de subsistencia de los más pobres. A fin de utilizar las actividades de ACA como punto de entrada para lograr un impacto mayor y sostenido, las oficinas en los países deberían efectuar una planificación estratégica que permita posicionar estas actividades como medida de reducción del riesgo de desastres y fomento de la resiliencia, sobre la base de la ventaja comparativa del PMA y los programas complementarios de los asociados. Deberían realizarse estudios que amplíen los conocimientos sobre la seguridad alimentaria y la dinámica de género en relación con estas actividades, y también deberían fortalecerse los sistemas de seguimiento para posibilitar una mejor medición de los efectos.

Evaluación de la política en materia de género

Las normas y objetivos definidos a nivel internacional hacen de la igualdad de género un objetivo de desarrollo en sí mismo y un poderoso instrumento para alcanzar otros efectos directos de desarrollo. Las iniciativas encaminadas a abordar las cuestiones de género han ido ganando impulso a nivel internacional, con la Política para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, aprobada en 2006, y el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-SWAP), aprobado en 2012.

La política aprobada en 2009 con el título “Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición” es la tercera política del PMA en esta materia. En las evaluaciones de las políticas anteriores se había constatado que, si bien habían dado más visibilidad a las cuestiones de género, seguía habiendo deficiencias relacionadas con las disposiciones y las capacidades institucionales utilizadas para abordar la problemática de género. La presente evaluación detectó deficiencias similares y llegó a la conclusión de que era preciso un cambio de orientación y reforzar y mantener los esfuerzos del PMA orientados a abordar estas cuestiones.

La cobertura de esta evaluación fue muy amplia e inclusiva, ya que se utilizó información de 60 oficinas en los países, un examen de los sistemas y los datos institucionales, evaluaciones comparativas y retroinformación brindada por los asociados.⁸ Antes de finalizar la formulación de las recomendaciones se celebró un seminario internacional.

La evaluación determinó que, en respuesta a las recomendaciones de evaluaciones anteriores y en consonancia con las normas internacionales, en la política había habido un cambio conceptual apropiado, de un modelo centrado en la mujer a otro más centrado en las cuestiones de género. No obstante, aunque su objetivo era impulsar la reforma institucional, la política carecía de una serie de fundamentos, lo cual afectaba su calidad desde el principio.

La política no explicaba cómo la atención a las cuestiones de género ayudaría al PMA a cumplir su cometido en todos los contextos donde trabaja. Los “Compromisos relativos a la mujer” siguen representando la percepción más común de lo que se entiende por “cuestiones de género” en la organización.

No se ofrecía en la política una justificación sólida para los cambios necesarios en las funciones, las responsabilidades y la obligación de rendir cuentas en toda la organización y —fundamentalmente— en las esferas operativas básicas, tales como la intervención en casos de emergencia y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre.

Esta política no creó una visión para todo el PMA ni influyó de manera significativa en la capacidad institucional para incorporar las cuestiones de género; el reconocimiento institucional y el compromiso con su

⁸ Estudios de campo: Bangladesh, República Democrática del Congo, Etiopía, operación de emergencia (OEM) en la República Árabe Siria; estudios teóricos: Burkina Faso, El Salvador, Ghana, Malawi; estudios comparativos: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oxfam, CARE.

aplicación fueron escasos, y los recursos destinados a ello, insuficientes. La aplicación fue fragmentada y se basó en los proyectos, por lo que no dio lugar a la actividad centrada en las cuestiones de género sistemática y exhaustiva que se requería para cumplir los

compromisos establecidos en la política. Por otra parte, el análisis técnico y la supervisión normativa carecieron de rigor. En el Cuadro 4 se resumen las constataciones de la evaluación sobre los progresos en relación con los compromisos de la política de género.

Cuadro 4. Resumen de los progresos en el cumplimiento de los compromisos enunciados en la política de género

Compromiso enunciado en la política	Situación (octubre de 2013)
Visión: Crear un entorno interno favorable a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.	Progresos escasos. La política solo ha tenido una influencia limitada en el entorno institucional, aunque hay indicios de un impulso y un compromiso cada vez mayores.
Incrementar la eficacia y sostenibilidad de los programas del PMA que abordan el problema del hambre en los países asociados.	Cumplimiento parcial. Hay indicios de programas que tienen en la debida cuenta las cuestiones de género a nivel de los países, aunque este resultado no depende de la política.
Fortalecer y mantener un entorno institucional que posibilite y fomente la incorporación sistemática de las cuestiones de género.	Cumplimiento parcial. La política no ha tenido una influencia significativa en la capacidad ni el compromiso institucionales de incorporar sistemáticamente la perspectiva de género. Se han instituido los elementos constitutivos de un marco de rendición de cuentas, pero todavía no han dado resultados.
Promover la integración de una perspectiva de género en las políticas, los programas y los proyectos vinculados con la alimentación y la nutrición de los países asociados y los asociados cooperantes.	Cumplimiento parcial. Hay pocos indicios de que el PMA esté planteando las cuestiones de género en el marco del diálogo y los debates de política a nivel de los países; sin embargo, sí que hay pruebas de intervenciones eficaces en respuesta a los estímulos provenientes del entorno externo.

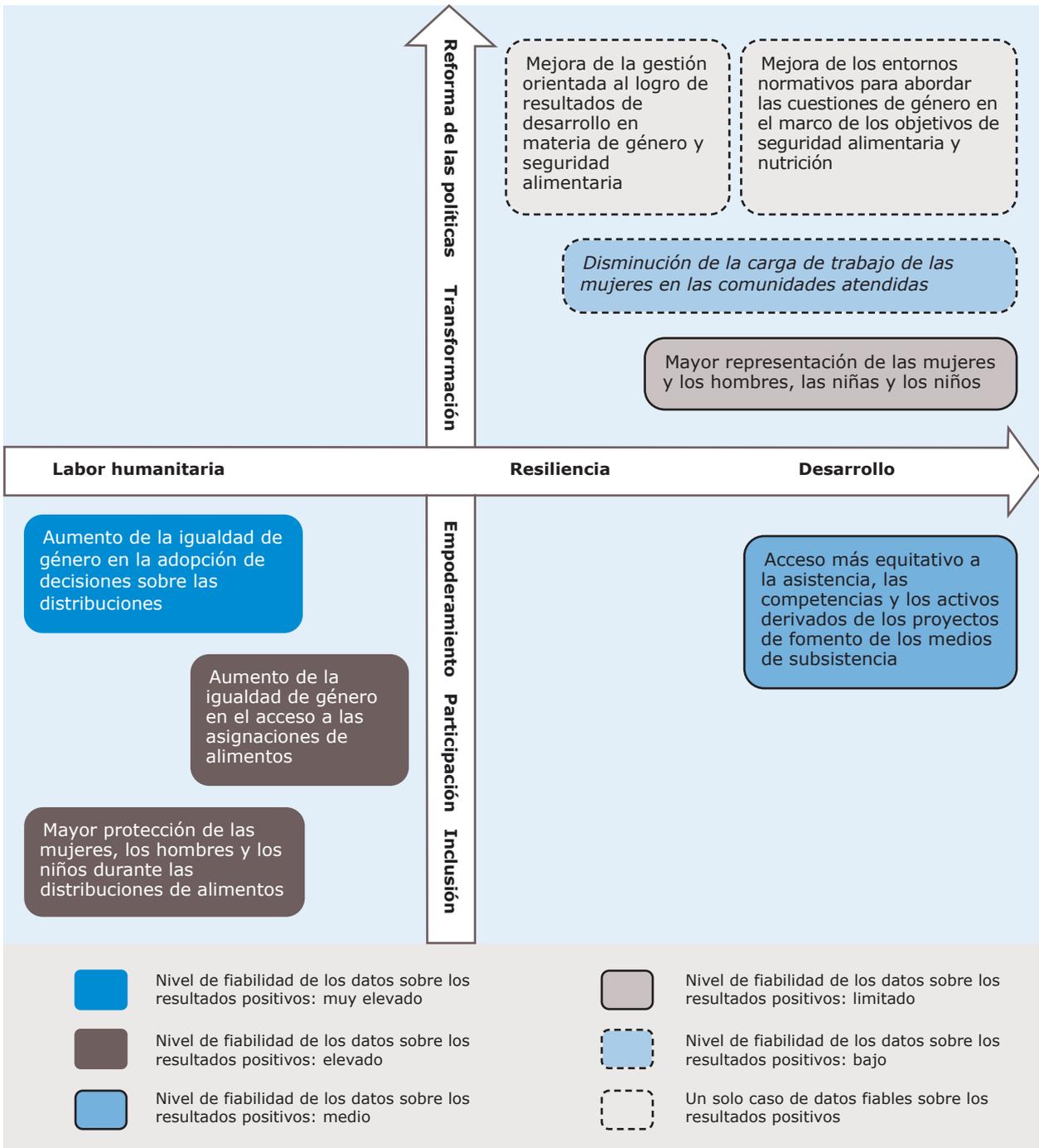
Aunque no disponía de financiación suficiente, el Fondo para la innovación en relación con las cuestiones de género financió algunas iniciativas valiosas, pero la sostenibilidad fue limitada y los costos de transacción, elevados. Si bien las consideraciones de género están reflejadas en los principales documentos temáticos sobre políticas del PMA, el análisis y la integración de esas consideraciones en el diseño y la ejecución de los programas han sido irregulares, siendo los ejemplos más positivos aquellos relacionados con la iniciativa “Compras para el progreso” y los programas vinculados a los medios de subsistencia y la resiliencia.

Sin embargo, como se ilustra en la Figura 4, la evaluación constató que el número de programas en los países que contemplan la perspectiva de género va en aumento, y que estos se asocian a resultados valiosos tales como el acceso cada vez más equitativo a la asignación de alimentos, y la mayor participación de las

mujeres en la adopción de decisiones con respecto a las distribuciones de los mismos. No obstante, los resultados se concentraron en garantizar la inclusión de las mujeres.

Hubo menos indicios de que los programas utilizaran la asistencia alimentaria para impulsar el empoderamiento. La transformación de las relaciones entre hombres y mujeres en los hogares, los campamentos y las comunidades que reciben asistencia del PMA fue menos evidente, y a menudo se asoció con la participación de este en iniciativas amplias de múltiples interesados, como son, por ejemplo, los programas de redes de protección social. En aquellos casos donde había capacidades, compromiso y condiciones nacionales propicias, el PMA utilizó programas que contemplaban la perspectiva de género más progresivos y participó en el diálogo nacional sobre la igualdad en este aspecto.

Figura 4. Resultados de la política de género aprobada en 2009



Sin embargo, estos cambios se dieron desde la base, sin la orientación de una visión o un marco central comunes, y sin un aprendizaje interdisciplinario derivado de la política. Esa situación a veces puso en riesgo el principio de “no causar daño”.

Los verdaderos impulsores de los avances del PMA en materia de género han sido factores externos tales como el sistema de presentación de informes del ONU-SWAP, el marcador de género del IASC y los entornos nacionales propicios. Los factores limitantes han sido principalmente internos y se relacionan con las carencias relativas a la calidad y las modalidades de aplicación de la política.

La evaluación encontró indicios de un importante aumento del apoyo y el compromiso a nivel institucional a partir de 2012, lo que incluye: el impulso a la institucionalización de la política; la defensa de las cuestiones de género por parte de la Directora Ejecutiva; financiación y personal adicional y un perfil más destacado para la Oficina de Género; la incorporación de las cuestiones de género (aunque en una medida limitada) en el Plan Estratégico para 2014-2017, el Marco de resultados estratégicos y el Marco de resultados de gestión; un proyecto de marco de rendición de cuentas sobre la incorporación de la perspectiva de género, orientado al logro de los indicadores del ONU-SWAP, y la presentación ante la Junta de informes anuales sobre los progresos realizados en relación con el plan de acción institucional.

Sin embargo, la evaluación también advirtió sobre el riesgo de caer en la complacencia, y señaló que era necesario cambiar de marcha para que el PMA pudiera cumplir su misión y mandato y respondiera a los compromisos internacionales de la agenda para el desarrollo posterior a 2015. Esto requiere un apoyo sostenido mediante la revitalización de las funciones directivas, las reformas de la estructura de rendición de cuentas y la renovada importancia atribuida a las cuestiones de género, junto con un enfoque más amplio de estas cuestiones en las políticas, estrategias y operaciones del Programa. En la evaluación se formularon recomendaciones exhaustivas, con las cuales la dirección estuvo de acuerdo, para: la actualización de la política de género; la incorporación de las cuestiones de género en las estrategias para los países, los planes operacionales, el diseño y la gestión de los programas y las asociaciones; la formación de técnicos expertos en esta materia en todos los niveles de la organización, y la clarificación de las obligaciones de rendir cuentas, las funciones de presentación de informes y las responsabilidades para atender las cuestiones de género en todo el PMA.

Conclusiones generales y recomendaciones

Aunque las evaluaciones realizadas en 2013 cubrieron esferas muy diversas, algunos temas fueron comunes a todas ellas. Todas las evaluaciones —en particular las de las carteras de proyectos en los países y regionales— subrayaron que las intervenciones del PMA en los casos de emergencia mantienen su pertinencia y eficacia, en consonancia con el Objetivo Estratégico 1. A pesar de las dificultades, también se respaldaron los esfuerzos del Programa por aplicar una amplia gama de enfoques en la prestación de la asistencia alimentaria encaminada a restablecer los medios de subsistencia, romper el ciclo del hambre y desarrollar las capacidades locales.

Las restricciones impuestas a las contribuciones humanitarias en especie y el déficit crónico de los programas orientados al desarrollo limitaron el impacto y los resultados. Para evitar que la disponibilidad de fondos determine excesivamente la orientación estratégica y la programación, se requiere un posicionamiento estratégico a más largo plazo, asociaciones y la diversificación de la financiación.

Cada vez se reconoce más la necesidad de aplicar enfoques programáticos flexibles que respondan a los contextos locales, pero las categorías de programas siguen representando una limitación en ese sentido. Todas las evaluaciones recomendaron la aplicación de

una perspectiva a más largo plazo en el diseño de los programas y la planificación estratégica a nivel de los países, respaldada por un mayor uso de los análisis, un mejor seguimiento y más datos de evaluación, además de hacer más hincapié en el desarrollo de las capacidades nacionales.

Todas las evaluaciones señalaron que la atención a las cuestiones de género era fundamental para lograr la eficacia, como lo subraya la evaluación de la política en esta materia. Las evaluaciones de las actividades de ACA demostraron los beneficios de abordar explícitamente las cuestiones de género y garantizar su incorporación en los programas, aunque las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países señalaron que se había avanzado poco con respecto a los objetivos del PMA para la incorporación de estas cuestiones.

Una dificultad que se mencionó en todas las evaluaciones fue la escasa capacidad técnica del PMA y los asociados. En particular, las evaluaciones de las actividades de ACA destacaron la importancia de contar con conocimientos especializados adecuados para apoyar la resiliencia de los medios de subsistencia a largo plazo, y la evaluación de la política de género señaló que la suficiencia de conocimientos especializados en esa materia era uno de los principales obstáculos para la incorporación de las cuestiones de género en los programas.

Varias evaluaciones de las carteras de proyectos en los países subrayaron además la importancia de la capacidad técnica para que el PMA pueda trabajar con eficacia en los países de ingresos medianos. Aun cuando los gobiernos asociados prestan apoyo financiero a la ejecución de los programas, el PMA debe aportar las competencias necesarias en materia de asesoramiento y desarrollo de las capacidades, basadas en la credibilidad técnica y operacional. Por otra parte, los marcos de financiación de las oficinas en los países que dependen del tamaño de los programas son autolimitantes en este sentido. La Sede y los despachos regionales deberían ofrecer más asesoramiento y apoyo, especialmente a las oficinas en los países pequeñas.

Las evaluaciones confirmaron la constante necesidad de mejorar el seguimiento y la evaluación para poder tomar decisiones estratégicas y planificar y diseñar programas de manera fundada, además de proporcionar datos sólidos sobre los resultados. El seguimiento fue uno de los aspectos señalados como motivo de preocupación en la mayoría de las evaluaciones. Con pocas excepciones, las carencias en la calidad y disponibilidad de los datos limitaron la capacidad del PMA para medir la eficacia, la eficiencia y las contribuciones a los efectos, lo que restringió las oportunidades de financiación futura, en particular para los programas a más largo plazo. Si bien se observaron mejoras en el seguimiento diferenciado por sexo, la evaluación de la política de género recomendó que se establecieran indicadores de género adaptados a los nuevos Objetivos Estratégicos y que el seguimiento no se limitara a medir la inclusión y la participación de las mujeres. También se señaló la necesidad de gestionar mejor las iniciativas piloto y las innovaciones, ya que deben generarse datos sólidos sobre los cuales el PMA y, cada vez más, los asociados nacionales puedan tomar las decisiones pertinentes. Las evaluaciones de las actividades de ACA indicaron que los sistemas de seguimiento necesitaban un fortalecimiento importante, tanto para la responsabilización de las comunidades como para la evaluación de los efectos a nivel de los hogares en el transcurso del tiempo.

Recomendaciones

A fin de facilitar la ejecución del Plan Estratégico para 2014-2017, y en el contexto del marco de acción para lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y los procesos de gestión del cambio conexos, se plantean al personal directivo superior las recomendaciones que figuran a continuación.

Recomendación 1: *Definir, dar a conocer y poner en práctica la planificación estratégica requerida por las oficinas en los países, y establecer esas necesidades como base de la labor de planificación sistemática y a largo plazo y de la gestión de las realizaciones de las carteras de proyectos en los países en consonancia con el Plan Estratégico, prestando atención a los contextos y capacidades nacionales, las asociaciones y la financiación.* En el Informe Anual de Evaluación de 2012 se formuló una recomendación similar. Este año se reitera en consonancia con el examen de los procesos operativos en curso, y para poner de relieve la necesidad de que las oficinas en los países planifiquen con anticipación en coordinación con otras partes interesadas, para fomentar la recuperación y la resiliencia a largo plazo al tiempo que se atienden las necesidades inmediatas.

Recomendación 2: *Determinar las necesidades en materia de capacidad para que las pequeñas oficinas en los países puedan prestar apoyo a las actividades a nivel nacional en las esferas del asesoramiento sobre políticas y el desarrollo de las capacidades, las*

cuestiones de género, el seguimiento y la evaluación. matique hommes-femmes, et du suivi et de l'évaluation. Aunque estas necesidades en materia de capacidad se señalaron en todas las evaluaciones, se pusieron de relieve los problemas que enfrentaban las pequeñas oficinas en los países.

Recomendación 3: *Elaborar un plan de seguimiento y evaluación para las carteras de proyectos en los países que forme parte del sistema de gestión de las realizaciones del PMA.* Sobre la base de los compromisos asumidos recientemente para mejorar la base empírica y la rendición de cuentas con respecto a los resultados, es preciso planificar y cumplir los requisitos sobre presentación de datos probatorios adaptados a cada cartera de proyectos en los países.

Recomendación 4: *Garantizar la plena aplicación de las recomendaciones formuladas en la evaluación de la política de género que fueron aceptadas, ofreciendo así una visión clara y estableciendo una capacidad adecuada e incentivos conformes a lo dispuesto en el ONU-SWAP.* Dado que una labor eficaz en relación con las cuestiones de género favorece la eficacia de toda la labor del PMA en general, debería procurarse mejorar la comprensión de lo que significan estas cuestiones para cada una de las funciones del Programa, elaborar orientaciones prácticas para diseñar programas que tengan en cuenta la problemática de género y garantizar el acceso a los conocimientos especializados en esta materia.

Sección 2. La función de evaluación en el PMA

Esta sección comienza con un informe sobre las realizaciones de la OEV respecto del plan de trabajo previsto. Seguidamente se resumen las actividades realizadas con la finalidad de: i) fortalecer la función de evaluación con objeto de cumplir los compromisos para lograr un PMA plenamente apto para su finalidad; ii) promover el aprendizaje y el uso de las evaluaciones; iii) mejorar la calidad de las evaluaciones, y iv) colaborar con el sistema de evaluación internacional. Se presenta asimismo un resumen de los resultados de gestión de la OEV centrado en la utilización de los recursos humanos y financieros y, para terminar, una síntesis de las perspectivas para 2014 y años posteriores.

Realizaciones de la oficina de evaluación respecto del plan de trabajo previsto en 2013

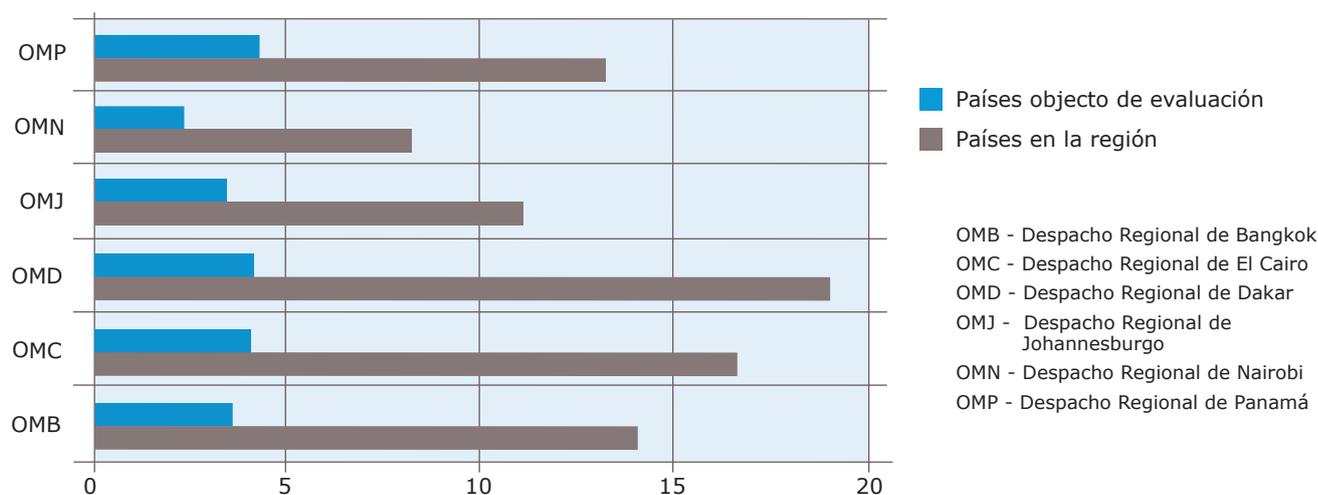
El programa de trabajo de la OEV para 2013 incluyó importantes cambios destinados a favorecer el cumplimiento de la política de evaluación aprobada en

2008. Un 8% de aumento de los fondos con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) permitió continuar realizando evaluaciones complejas de múltiples operaciones, políticas y estrategias; reforzar aún más la función de evaluación en todo el PMA; invertir más en la promoción del aprendizaje derivado de las evaluaciones y la utilización de las mismas, e incrementar la participación en el fortalecimiento de las disposiciones de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas en el marco del Revisión cuatrienal amplia de la política y la Agenda Transformativa del IASC.

La aplicación de un nuevo mecanismo de financiación basado en las fuentes de fondos de los proyectos permitió poner en marcha en 2013 una serie de evaluaciones de operaciones individuales, que se realizarán en el transcurso de tres años y tienen por finalidad colmar una vieja laguna en la cobertura de la labor de evaluación.

En 2013 las evaluaciones ultimadas por la OEV abarcaron 20 países, frente a 21 en 2012 (Figura 5).⁹

Figura 5. Cobertura de las evaluaciones finalizadas por la OEV en 2013, por región donde está presente el PMA



⁹ Base de datos de la OEV correspondiente a 2013 y programa de trabajo para 2013.

En el Cuadro 5 se presentan las realizaciones de la OEV respecto del plan de trabajo previsto. Muchas evaluaciones comienzan un año y finalizan al año siguiente, por lo que

en el cuadro se indican separadamente las evaluaciones iniciadas¹⁰ y finalizadas.¹¹

Cuadro 5. Estado de aplicación del programa de trabajo para 2013 en materia de evaluación¹²

	Evaluaciones de carteras de proyectos en los países	Evaluaciones de carteras regionales	Evaluaciones del impacto	Evaluaciones globales	Informes de síntesis	Total de evaluaciones complejas	Estudios de evaluabilidad	Evaluaciones de operaciones individuales (temp.)
Número total de inicios previstos en 2013	5	1	5	1	2	14	–	–
Número total de finalizaciones efectivas en 2013	5	1	5	1	2	14	–	–
Tasa de finalización respecto del programa de trabajo para 2013	100%	100%	100%	100%	100%	100%		
Número total de inicios previstos en 2013	2	1	2	6	2	13	2	12
Número total de inicios efectivos en 2013	4	1	2	2	2	11	2	10
Tasa de inicio respecto del programa de trabajo para 2013	200%	100%	100%	33%	100%	85%	100%	83%

Se ultimaron efectivamente todas las evaluaciones complejas que se preveía finalizar. La tasa efectiva de inicio fue del 85 % respecto a lo previsto en el plan de trabajo porque, debido a los ajustes realizados a mediados de año, el número de evaluaciones globales que debían iniciar en 2013 se redujo de seis a cinco, a saber: la evaluación de la política de género; la evaluación final de la iniciativa piloto “Compras para el progreso” y tres evaluaciones estratégicas de la serie sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia,¹³ dos de las cuales se reprogramaron para 2014. Una cuarta evaluación de esta serie (sobre inseguridad alimentaria en contextos urbanos) fue cancelada.

Los recursos liberados se reasignaron a las siguientes tareas: i) la financiación de un enfoque interinstitucional innovador para evaluar la operación realizada a raíz de la crisis siria; ii) el desarrollo de la función de evaluación descentralizada del PMA, y iii) el adelanto de tres evaluaciones de carteras de proyectos en los países previstas originalmente para 2014, de modo que las constataciones pudieran utilizarse en los procesos de planificación estratégica en los países.¹⁴ Asimismo, se efectuó un estudio de evaluabilidad¹⁵ para la serie prevista de evaluaciones sobre el impacto de la labor del PMA contra la malnutrición moderada y aguda.

La realización de las primeras 10 evaluaciones de la nueva serie de evaluaciones de operaciones, financiadas

en parte con cargo a costos de apoyo directo, se encomendó en las seis regiones utilizando un modelo simplificado de gestión externalizada. Las evaluaciones se seleccionan y programan para facilitar el uso sistemático de datos empíricos en la toma de decisiones, especialmente en la formulación de proyectos nuevos. Si bien la OEV mantiene la independencia en la selección y realización de estas evaluaciones, las oficinas en los países y los despachos regionales participan en ellas de forma integrada para fomentar el aprendizaje y la utilización de las evaluaciones, y para contribuir al desarrollo de la función y la cultura de evaluación en el PMA, en consonancia con la iniciativa para lograr un PMA plenamente apto para su finalidad y el nuevo Plan Estratégico.

Como se puede apreciar en la Figura 6, en general las operaciones seleccionadas para ser objeto de evaluación reflejan ampliamente la cobertura geográfica de la labor del PMA y los porcentajes respectivos de las distintas categorías de programas. No se han tenido en cuenta las operaciones especiales porque estas fueron objeto de las recientes evaluaciones conjuntas de los módulos mundiales de acción agrupada de logística y de seguridad alimentaria y/o de otros mecanismos de control. Las OEM están poco representadas por su corta duración. También se han excluido de esta serie las evaluaciones de OEM de nivel 3 porque su gestión corre a cargo directamente de la OEV.

¹⁰ Fecha en que comienza el gasto presupuestario.

¹¹ Fecha en que la Directora de la OEV aprueba el informe final de evaluación. Los informes que se aprueban al final de un año civil generalmente se presentan a la Junta en el primer período de sesiones del año siguiente.

¹² Conforme al Anexo III del Plan de Gestión del PMA para 2013-2015.

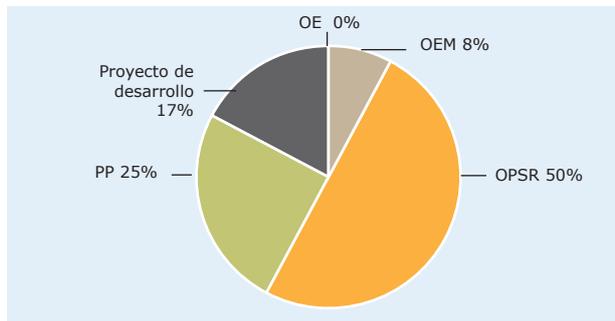
¹³ Una evaluación del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria realizada conjuntamente con la FAO, una evaluación del programa de preparación para la pronta intervención y respuesta en situaciones de emergencia, y una evaluación de la utilización de fondos mancomunados por parte del PMA.

¹⁴ Indonesia, República Democrática del Congo y Uganda.

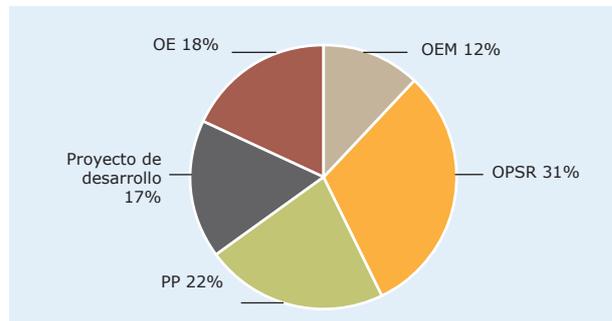
¹⁵ Los estudios de evaluabilidad permiten examinar si los objetivos están bien definidos y si los resultados son suficientemente verificables como para permitir una evaluación creíble y fiable.

Figura 6. Evaluaciones de determinadas operaciones y operaciones del PMA en 2013, por categoría de programa y despacho regional

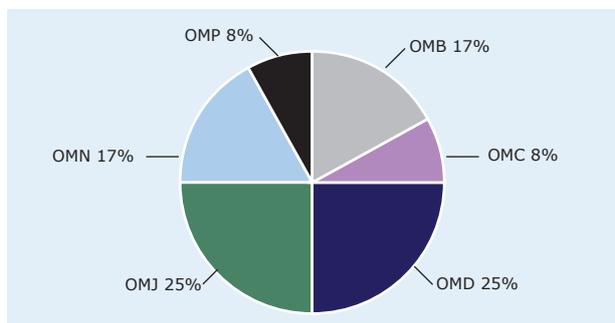
a. Evaluaciones de operaciones en 2013 por categoría de programa



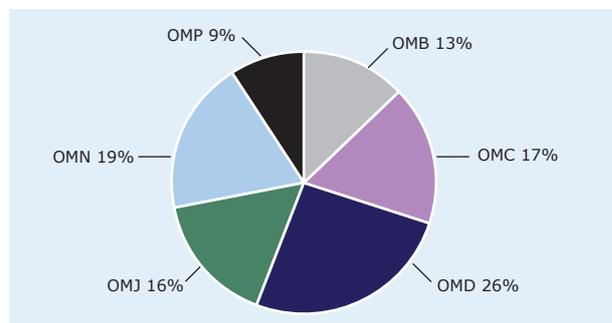
Operaciones del PMA en 2013 por categoría de programa



Evaluaciones de operaciones en 2013 por despacho regional



d. Operaciones del PMA en 2013 por despacho regional



Fortalecimiento de la función de evaluación en el PMA

La Directora Ejecutiva encomendó la realización de un examen independiente por expertos homólogos de la función de evaluación en el PMA, como actividad de seguimiento de un examen anterior realizado en 2007. La finalidad de este examen, realizado por un grupo de expertos homólogos de la Red de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), era determinar si la política y las disposiciones de evaluación del Programa resultaban adecuadas en vista de los cambios constantes en los entornos interno y externo. En 2013 se presentaron las constataciones provisionales con el fin de contribuir a la mejora continua de los marcos y sistemas de rendición de cuentas y aprendizaje del PMA. La evaluación final estará disponible en 2014.

De conformidad con las recomendaciones formuladas en la Revisión cuatrienal amplia de la política, las conclusiones del examen del PMA realizado en 2013 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales y otros exámenes, durante todo el año 2013 la OEV ofreció asesoramiento y formuló observaciones sobre muchos de los procesos y las iniciativas de fortalecimiento institucional del Programa en apoyo de la gestión basada en los resultados, entre ellos, el sistema de gestión de las realizaciones, el Plan Estratégico y el Marco de resultados estratégicos, el

Marco de resultados de gestión y el examen de los procesos operativos. También participó en los grupos de trabajo sobre recuento de beneficiarios y cálculo de costos, uso óptimo de los recursos, efectivo y cupones, rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, gestión de los conocimientos y otros temas. La OEV examina detenidamente cada una de esas tareas para garantizar un buen equilibrio entre sus funciones de asesoramiento y aprendizaje, por un lado, y de rendición de cuentas independiente, por el otro.

La Oficina de Evaluación colaboró estrechamente con la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones para maximizar la complementariedad, reforzar el seguimiento y la evaluación, y sentar las bases para el fortalecimiento de la función de evaluación sobre el terreno. Por ejemplo, para respaldar la aplicación de la estrategia de seguimiento y evaluación, la OEV contribuyó a impartir orientación a seis asesores regionales en materia de seguimiento y evaluación nombrados en 2013.

Promoción del aprendizaje basado en las evaluaciones y de la utilización de las mismas, y cierre del circuito de aprendizaje

En 2013 la OEV terminó de elaborar la estrategia de gestión de los conocimientos para el bienio 2013-2014, la cual orientará sus esfuerzos por incrementar el acceso del personal directivo a los datos de evaluación y el uso de los mismos como base para adoptar decisiones sobre políticas y operaciones. En función de los recursos disponibles, la OEV: i) proporciona información y

enseñanzas extraídas de las evaluaciones para su empleo en los procesos de adopción de decisiones estratégicas; ii) incorpora actividades de aprendizaje sobre evaluación en los procesos en esta materia,¹⁶ y iii) elabora productos de información para destinatarios específicos.

En una reunión de alto nivel del PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ante representantes de los órganos rectores de ambos organismos se presentó el informe de síntesis de la serie de evaluaciones del impacto, realizadas conjuntamente con la ACNUR en 2011-2012, sobre la contribución de la asistencia alimentaria a las soluciones duraderas aplicables a las situaciones prolongadas de refugiados.

La Oficina de Evaluación formuló observaciones sobre la interpretación de los datos de evaluación correspondientes al bienio 2011-2012 para la elaboración de nuevas políticas y estrategias en materia de asociaciones público-privadas y alimentación escolar. También se facilitaron datos de evaluación en otras ocasiones: durante el proceso de preparación del Plan Estratégico para 2014-2017; al Comité de Examen de Estrategias, datos en los que se ponían de relieve las enseñanzas extraídas de las evaluaciones que eran pertinentes para las estrategias en los países, y durante el proceso de aprobación de algunos proyectos nuevos.

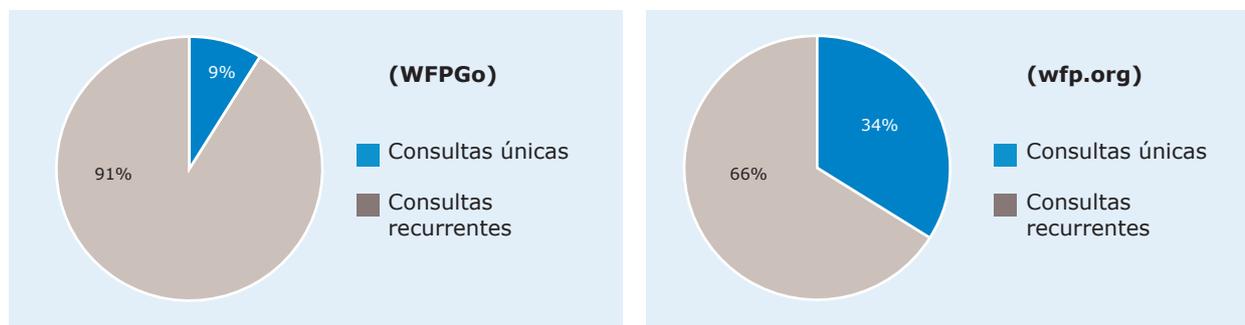
Para facilitar la plena incorporación de las constataciones de evaluación y garantizar la formulación

de recomendaciones pertinentes y certeras, durante la evaluación de la política de género del PMA se organizó una actividad de aprendizaje especial, práctica que se está adoptando cada vez con mayor frecuencia. También se celebraron debates al finalizarse las evaluaciones del impacto realizadas en Bangladesh y Nepal. Se prepararon notas informativas sobre todos los informes de evaluación elaborados en 2013, y se elaboró una lista de las “10 lecciones principales” en relación con las asociaciones.

Con arreglo a la política de evaluación y las buenas prácticas en la materia, se puede acceder a todos los informes de evaluación de la OEV y los productos conexos a través de la biblioteca de evaluación del sitio web del PMA. En el sitio dedicado a la evaluación también figura información sobre los objetivos y el programa de trabajo de la OEV, los tipos de evaluación que lleva a cabo el PMA y las herramientas que emplea.

En 2013, el número de usuarios que consultaron el sitio de la OEV en intranet ascendió a 3.850, lo que representó un aumento del 8 % en comparación con 2012, aunque, al igual que en ese año, solo el 9 % lo hacían por primera vez. El número total de usuarios que consultaron la sección de la OEV en el sitio web del PMA fue casi el doble (4.400), aunque el porcentaje de quienes lo consultaban por primera vez disminuyó en un 25 %, lo cual significa que los usuarios vuelven a consultar el sitio, pero es necesario publicitarlo mejor.

Figura 7. Comparación entre consultas únicas y recurrentes en los sitios web de evaluación



Mejora de la calidad de las evaluaciones

Además del fortalecimiento de la función de evaluación del PMA y el cierre del circuito de aprendizaje, se continuaron otras esferas de trabajo iniciadas en 2012 para mejorar la calidad de las evaluaciones, principalmente en la evaluación previa de las cuestiones de género.

Se encomendó una metaevaluación de la labor realizada por el PMA en 2013 en relación con el cumplimiento de los requisitos de evaluación del ONU-SWAP en materia de género, utilizando las puntuaciones y los criterios establecidos por el UNEG.

Se constataron avances en la integración de las cuestiones de género en las preguntas, los diseños y las

metodologías de evaluación, y en cuanto a garantizar que los equipos de evaluación dispongan de la capacidad necesaria para realizar evaluaciones que tengan en cuenta estas cuestiones. En general, el PMA volvió a obtener resultados “casi satisfactorios”, dado que cuatro de las 12 evaluaciones consideradas eran plenamente satisfactorias y una superaba los requisitos establecidos. La metaevaluación señaló aspectos que debían mejorarse, entre ellos: los análisis de las partes interesadas en relación con la atención a la perspectiva de género y los estudios de evaluabilidad; la inclusión de las constataciones, conclusiones, recomendaciones y enseñanzas en materia de género en los informes de evaluación, y la integración de las consideraciones de género en los procesos de validación y difusión.

¹⁶ PMA. Nota informativa: “Evaluation into Use: How the OE Stimulates Learning for Programme Improvement”. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp254763.pdf>

En 2014, la OEV fortalecerá la orientación que ofrece y las normas de calidad que aplica para garantizar que las consideraciones de género se incorporen adecuadamente a los procesos de evaluación, centrándose en las esferas donde se requieren mejoras. Estas medidas están comenzando a aplicarse, por lo que se espera que las mejoras en estos aspectos empiecen a surtir efecto en 2014 y puedan apreciarse en todas las evaluaciones que se realicen en 2015.

La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres determinó que el meta-análisis realizado en 2013 constituiría la norma para la correcta evaluación de las cuestiones de género en todo el sistema de las Naciones Unidas. La OEV y las oficinas de evaluación de los otros organismos con sede en Roma están organizando un seminario conjunto sobre la perspectiva de género en la evaluación, que se celebrará en 2014.

El trabajo sobre la evaluación de la eficiencia o el uso óptimo de los recursos está muy adelantado y ya se ha incorporado parcialmente al Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones; finalizará cuando se terminen de elaborar la política, las definiciones y los parámetros institucionales. Con objeto de valorar la gestión de las evaluaciones, se ha integrado al sistema una encuesta que se realiza al final de estas. También se continúan desarrollando los recursos de consultoría.

Desarrollo de los conocimientos teóricos y prácticos del personal de la Oficina de Evaluación

En 2013 se dedicaron 72 días de trabajo del personal de categoría profesional —el 3,3 % del total— al perfeccionamiento profesional, lo que refleja una importante inversión en el nuevo personal en rotación. Dos miembros del personal y un oficial profesional subalterno asistieron a un curso del Programa europeo o internacional de capacitación en evaluación del desarrollo. Una persona realizó un curso especializado sobre análisis de regresión aplicada; todos los miembros del personal asistieron a un seminario interno sobre evaluación de la eficiencia, y algunos participaron en cursos del Management Assessment Centre (Centro de evaluación de competencias directivas) y otros talleres sobre dirección. Las comunidades de práctica del personal continuaron trabajando, favoreciendo así el desarrollo informal de conocimientos teóricos y prácticos.

Interacción con el sistema internacional de evaluación

Gracias a una mayor participación en el grupo de dirección interinstitucional organizado por la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), los factores de activación automática para la evaluación humanitaria interinstitucional se incorporaron al ciclo de los programas de asistencia humanitaria del IASC. La Directora de la OEV pasó a formar parte del Grupo directivo del Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP).

Como Vicepresidenta del UNEG, la Directora de la OEV supervisó la finalización de la evaluación independiente realizada por ese grupo y codirigió la formulación de su estrategia para 2014-2019, definiendo así su contribución futura a la capacidad de evaluación de todo el sistema de las Naciones Unidas. La OEV participó en grupos de trabajo del UNEG sobre evaluación conjunta, examen por homólogos y derechos humanos e igualdad de género.

La OEV presentó algunos aspectos de su labor a la American Evaluation Association y en la reunión general anual del ALNAP, el encuentro de intercambio de prácticas de evaluación del UNEG y dos seminarios sobre la evaluación del impacto organizados por el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y la Universidad de East Anglia en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Recursos disponibles para la evaluación

En esta sección se da cuenta únicamente de los recursos de que dispone la OEV. El sistema de información en materia de gestión del PMA aún no está en condiciones de producir informes globales sobre los recursos destinados a la función de evaluación en otras dependencias de la organización.

Recursos financieros

En el Plan de Gestión para 2013 se asignaron 5,28 millones de dólares EE.UU. del presupuesto AAP a los gastos de personal (2,28 millones de dólares) y de otra índole (3 millones de dólares) para ejecutar el programa de trabajo básico de evaluación. Esto representa un aumento de 8 % en comparación con 2012 y corresponde al 0,14 % de los ingresos totales en concepto de contribuciones del PMA para 2013. Asimismo, se destinaron 380.000 dólares, provenientes de fondos multilaterales, a los fondos fiduciarios utilizados en el examen de la función de evaluación del PMA por expertos homólogos del UNEG y el CAD de la OCDE, para el fortalecimiento de la calidad de las evaluaciones en general y para la evaluación de la política de género por separado.

El principal incremento de la inversión en la función de evaluación fue la asignación de un monto adicional de 2 millones de dólares, procedente principalmente de fuentes de los proyectos, para poder poner en marcha una nueva serie de evaluaciones de operaciones, con arreglo a la política del PMA relativa a la cobertura de las evaluaciones.

Gracias a esa inversión, el presupuesto total para evaluación ascendió a 7,66 millones de dólares —53 % más que en 2012—, y se espera que en 2014 aumente aún más con el incremento del número de evaluaciones de operaciones previsto. No obstante, esta cifra, que representa apenas el 0,2 % de los ingresos totales del PMA en concepto de contribuciones, aún es baja en comparación con muchos otros organismos de las Naciones Unidas.

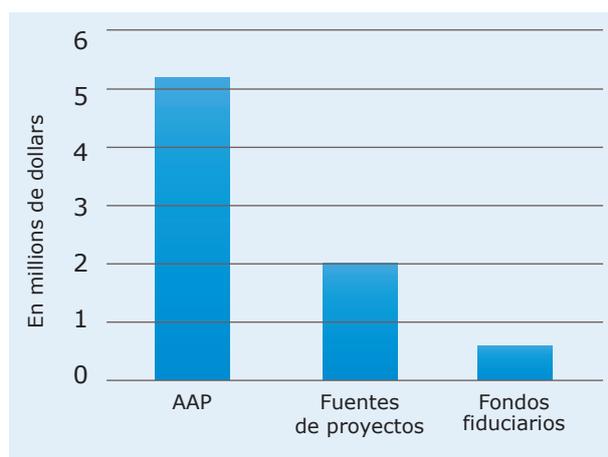
Al igual que en 2012, la OEV utilizó el 100 % de los fondos que debían gastarse antes de final de año.

Figura 8. Presupuesto AAP de la OEV como porcentaje de los ingresos totales del PMA en concepto de contribuciones



Fuentes: Plan de Gestión para 2009-2013; cuentas anuales comprobadas del periodo 2008-2012; consulta oficiosa con la Junta Ejecutiva sobre el Plan de Gestión para 2014-2016 (20 de septiembre de 2013).

Figura 9. Presupuesto de la Oficina de Evaluación para 2013



Fuentes: OEV y Plan de Gestión para 2009-2013.

Recursos humanos

La dotación de personal de categoría profesional de la OEV aumentó en un 18 % y está formado por una directora, nueve oficiales profesionales y tres miembros del personal de servicios generales. Como se ilustra en el Cuadro 6, la mayor parte del nuevo personal se destina a la nueva serie de evaluaciones de operaciones, de cuya gestión se encarga temporalmente la OEV. La diversidad geográfica mejoró, pero se observa una clara falta de equilibrio de género, ya que hay un solo hombre entre los miembros del personal. Se mantuvo el equilibrio 50:50 fijado en la política de evaluación del PMA entre el

personal en rotación y los expertos contratados externamente.

Durante el año se cubrieron en un 90 % los principales puestos de categoría profesional y se utilizó la totalidad del presupuesto de personal destinado a las evaluaciones de operaciones. A fines de 2013 se reemplazó un oficial profesional subalterno que había completado un año de servicio en la OEV, y siguieron contratándose consultores subalternos como analistas de evaluación. En el Cuadro 6 se facilita información detallada al respecto.

Cuadro 6: Dotación de personal de la oficina de evaluación, 2013

Programa de trabajo básico de la OEV	Personal del PMA en rotación	Expertos en evaluación contratados externamente	Personal de contratación local	Total
Directora (D2)		1		1
Oficiales Superiores de Evaluación (P-5)	1	2.5		3.5
Oficiales de Evaluación (P-4)	3	1		4
Personal de servicios generales (G-6 y G-5)			3	3
Serie de evaluaciones de operaciones (temporal)				
Oficiales Superiores de Evaluación (P-5)		0.5		0.5
Oficiales de Evaluación (P-4)	1			1
TOTAL	5	5	3	13

En 2013, la OEV aumentó a 12 el número de acuerdos a largo plazo con firmas de consultoría e instituciones de investigación que prestan servicios de gran calidad y ofrecen conocimientos técnicos en las áreas especializadas de las evaluaciones previstas para el bienio 2013-2015; para la serie de evaluaciones de operaciones se concertaron siete acuerdos a largo plazo adicionales. Este tipo de acuerdos se ha convertido en el principal método de contratación de equipos de evaluación para realizar evaluaciones complejas, y son el único método empleado para las evaluaciones de operaciones.

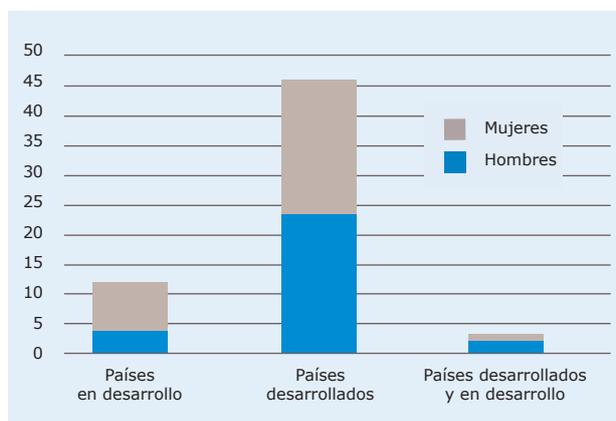
El 92 % de los 63 consultores contratados en 2013 para las evaluaciones complejas efectuadas por la OEV se contrató por medio de acuerdos a largo plazo¹⁷ y el 65 % de ellos fueron contratados por primera vez, con lo cual aportaban conocimientos nuevos que complementaban

los de los consultores con experiencia en la OEV. Los equipos de evaluación estuvieron integrados, en promedio, por 4,1 consultores, menos que en 2012, año en el que el número promedio fue de 5,8. Por primera vez se contrataron más mujeres que hombres: el 52 % y el 48 %, respectivamente. La diversidad geográfica aún debe mejorarse, ya que menos del 20 % de los consultores provenían de países en desarrollo, aunque estas cifras no incluyen a los miembros de los equipos de investigación locales que son subcontratados en el país por el contratista principal del PMA.¹⁸

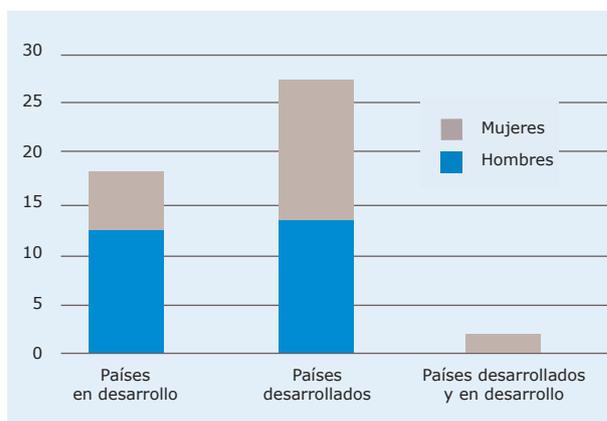
Las evaluaciones de operaciones contaron con equipos más pequeños, con un promedio de 3,7 integrantes, en los que el equilibrio de género fue levemente menor —60 % hombres y 40 % mujeres— pero un mayor número de consultores procedían de países en desarrollo (40 %).

Figura 10. Composición de los equipos de evaluación¹⁹

a. Evaluaciones complejas de la OEV



b. Evaluaciones de operaciones



¹⁷ Cifra similar a la de 2012, cuando se trató del 97 % de los 70 consultores contratados.

¹⁸ Esos servicios se utilizaron ampliamente para las evaluaciones del impacto y la evaluación final de las actividades piloto de “Compras para el progreso”.

¹⁹ Miembros de los equipos con doble nacionalidad (país desarrollado y en desarrollo).

La función de evaluación en el PMA se encuentra en una coyuntura decisiva. Tras cinco años durante los cuales la independencia y la credibilidad de la OEV fueron mejorando de forma sostenida, 2013 marcó un claro aumento en la utilización de los resultados de las evaluaciones y de la función de evaluación a nivel operacional. Luego del inicio de la serie de evaluaciones de operaciones, en 2014 la prioridad es garantizar que este modelo resulte adecuado para su aplicación por parte de los despachos regionales y las oficinas en los países. De este modo el PMA podrá cumplir sus compromisos —establecidos en el nuevo Plan Estratégico, el proceso de fortalecimiento institucional y el examen de los procesos operativos— e incorporar las evaluaciones sobre el terreno al ciclo de los programas y los sistemas de gestión de las realizaciones.

Otro hecho que refleja la importancia de este periodo decisivo para el PMA es la finalización, a principios de 2014, del examen de la función de evaluación realizado por expertos homólogos del UNEG y el CAD, del que se esperan recomendaciones de gran calado. Los planes y las prioridades a largo plazo de la OEV se establecerán en consonancia con la respuesta de la dirección a dicho

examen, y probablemente impliquen la actualización de la política de evaluación aprobada en 2008.

A más corto plazo, la OEV mantendrá la estrategia de doble vía descrita en su programa de trabajo para 2014, que comporta combinar la realización de evaluaciones complejas y de operaciones individuales y ajustarse a la evolución de los contextos interno y externo. El ciclo de evaluaciones de políticas, las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y las evaluaciones estratégicas continuarán como estaba previsto, mientras que, paralelamente, la serie de evaluaciones de operaciones, en régimen de subcontratación, entrará en su segundo año. La OEV seguirá incorporando el aprendizaje a sus procesos de evaluación, con arreglo a su carácter independiente y en la medida en que lo permitan las limitaciones de recursos. De forma acorde con el contexto externo actual, seguirá participando en la evaluación de las actividades humanitarias a nivel internacional, conjuntamente con el ciclo de programas de asistencia humanitaria del IASC, y tratará de equilibrar esa labor con la realización de las evaluaciones de OEM que el PMA le encomiende directamente, según proceda.

Siglas utilizadas

AAP	presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ALNAP	Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEM	operación de emergencia
OEV	Oficina de Evaluación
ONG	organización no gubernamental
ONU-SWAP	Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas



Producido por la Oficina de Evaluación
www.wfp.org/evaluation

Programa Mundial de Alimentos Via C.G. Viola, 68/70 - 00148 Roma, Italia - Tel: +39 0665131