

Luchando contra el hambre en el mundo

Medir resultados,
compartir enseñanzas

2014

Informe anual de evaluación

Oficina de Evaluación, mayo de 2015



Programa Mundial de Alimentos

Índice

Prólogo	1
Resumen	2
Mensajes clave	2
Recomendaciones de alcance general	3
Parte 1. Constataciones derivadas de las evaluaciones	4
Introducción	4
Evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones	6
Actividades del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencias: constataciones de las evaluaciones del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y del uso por el PMA de los fondos mancomunados	11
Innovaciones en la asistencia alimentaria: constataciones derivadas de las evaluaciones de la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones y de la fase piloto de la iniciativa “compras para el progreso”	14
Parte 2. La función de evaluación en el PMA	19
Examen por expertos homólogos de la función de evaluación en el PMA realizado en 2014	19
Realizaciones de la oev en relación con su plan para 2014	20
Perspectivas de la labor de evaluación	25
Siglas utilizadas	26

Prólogo

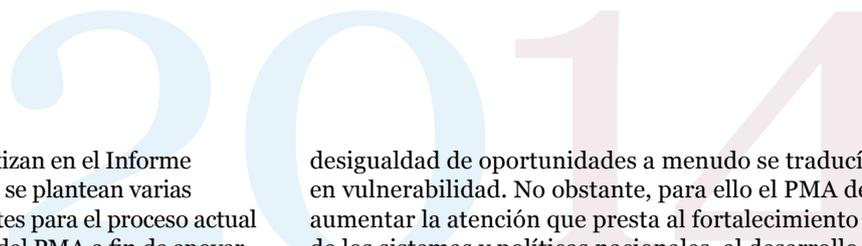
En el presente Informe Anual de Evaluación se exponen los mensajes clave, las recomendaciones y la síntesis de las constataciones derivadas de las evaluaciones concluidas por la Oficina de Evaluación (OEV) en 2014 (Parte 1). Las evaluaciones abarcaron un amplio espectro de la labor del PMA en carteras de proyectos en los países y operaciones, e incluyeron el primer bloque de evaluaciones de la nueva serie de operaciones individuales.

La gestión de la innovación, como característica destacada de la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, se analizó en dos de las evaluaciones complejas. Convenientemente, teniendo en cuenta el contexto en el que se enmarcó la labor del PMA en 2014, dentro de la actual serie de evaluaciones de la OEV sobre preparación para la pronta intervención y respuesta del PMA en casos de emergencias se presentan dos evaluaciones estratégicas en las que se examinan la función del PMA dentro del sistema internacional de ayuda humanitaria y su contribución al mismo.

En la Parte 2 se informa sobre las realizaciones de la OEV en relación con el plan previsto y los avances logrados desde que el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y el Comité de Ayuda al Desarrollo finalizaron, a mediados de 2014, el examen de la función de evaluación en el PMA realizado por expertos homólogos. El informe concluye indicando los principales ámbitos de desarrollo para los próximos años aceptados en la respuesta de la dirección al examen por expertos homólogos, qué consecuencias tienen para el cometido de la OEV y cuáles serán las prioridades para la función de evaluación en su conjunto.

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





En las evaluaciones que se sintetizan en el Informe Anual de Evaluación de este año se plantean varias cuestiones estratégicas pertinentes para el proceso actual de fortalecimiento institucional del PMA a fin de apoyar la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y las primeras etapas de la ejecución del Plan Estratégico para 2014-2017. Estas cuestiones se reflejan en los mensajes clave y las recomendaciones que se indican a continuación, y se desarrollan en la sección sobre constataciones de la Parte 1 del informe. En la Parte 2 se informa acerca de las realizaciones de la Oficina de Evaluación en 2014.

Mensajes clave

Para efectuar la transición del nivel de la ejecución” al de la “habilitación”, tal como se indica en el Plan Estratégico del PMA, están aumentando la concienciación y los esfuerzos desplegados. Aunque las evaluaciones confirman que esta evolución es pertinente y adecuada a las tendencias a largo plazo en el contexto en el que se enmarca la labor del PMA, la principal enseñanza extraída de las evaluaciones de 2014 es que la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria aún se está realizando sobre el terreno.

Es difícil lograr el nivel previsto de ampliación de la cobertura e intensificación de las actividades; es una tarea que lleva más tiempo del que se pensaba y exige mejorar las funciones de apoyo en todo el PMA. Este último debe seguir ajustando sus herramientas y servicios, sus estrategias de financiación y dotación de personal, así como sus modalidades de medición e información. Aun habiendo dado prioridad a estos ajustes durante varios años —incluso en importantes iniciativas como la de “Compras para el progreso” (P4P) o la incorporación sistemática de la transferencia de efectivo y cupones—, las evaluaciones han confirmado que siguen planteándose retos y deficiencias. Para que las oficinas en los países puedan realizar y mantener el cambio se requiere compromiso, orientación central y liderazgo intersectorial, con un apoyo sistemático a la difusión y el aprendizaje.

Las evaluaciones en países de medianos ingresos en 2014 reforzaron las enseñanzas presentadas en el Informe Anual de Evaluación de 2013 al constatarse que el PMA podía hacer una gran contribución en contextos dinámicos de este tipo, donde la

desigualdad de oportunidades a menudo se traducía en vulnerabilidad. No obstante, para ello el PMA debe aumentar la atención que presta al fortalecimiento de los sistemas y políticas nacionales, al desarrollo de capacidades y al trabajo en asociación. Además, en otras varias evaluaciones se puso de relieve la necesidad de una mayor claridad y de orientaciones más precisas sobre la estrategia de desarrollo de las capacidades y la medición de los resultados de las actividades en esta esfera.

La necesidad de recoger datos que demuestren los resultados de la asistencia alimentaria es un reto para los actuales sistemas y capacidades de seguimiento del PMA. Aunque han mejorado los datos sobre los productos obtenidos, la medición y el análisis a nivel de los efectos siguen siendo insuficientes. Los retos a la hora de determinar la eficiencia, la eficacia y la ventaja comparativa del PMA son particularmente acusados en los ámbitos relativamente recientes de sus planes estratégicos y operacionales, como el establecimiento de vínculos sostenibles entre los pequeños agricultores y los mercados, o la labor relacionada con el fomento de la resiliencia, la nutrición y el desarrollo de capacidades. Estos retos, unidos a la escasa precisión de las cadenas de resultados definidas en el diseño de los proyectos, limitan la capacidad del PMA para hacer una gestión orientada a los resultados basándose en un análisis de lo que funciona y lo que no funciona. Esta limitación socava los esfuerzos por asegurarse de que las personas a las que presta asistencia el PMA puedan, en el futuro, beneficiarse al máximo de las enseñanzas que se extraigan de las innovaciones actuales. Además, en las evaluaciones se constató también que en ciertos casos los efectos no se habían registrado adecuadamente, de modo que los resultados obtenidos eran mejores que los notificados.

Pese al uso del sistema de marcadores de género y haciéndose eco de las constataciones formuladas en el Informe Anual de Evaluación del año pasado, en las evaluaciones de 2014 se constató que las cuestiones de género aún no estaban plenamente integradas en el diseño de las operaciones del PMA o el seguimiento de los efectos. Muchas de las evaluaciones de 2014 confirmaron que había cierto margen para mejorar el registro de los efectos positivos en varias esferas, entre ellas la de género; no obstante, hay que seguir desarrollando los sistemas de seguimiento, las capacidades y la cultura en relación con el género.

Las evaluaciones llevadas a cabo en 2014 dentro de la actual serie sobre la labor central del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencias confirman que el Programa hace una gran contribución al sistema internacional de ayuda humanitaria. Además de agregar valor a su propia intervención gracias al uso de fondos mancomunados, el PMA ha aportado también claros beneficios a sus asociados en virtud de su dirección y codirección de los módulos de acción agrupada. Sin embargo, aunque las evaluaciones confirmaron que la inversión en coordinación aportaba beneficios a la intervención humanitaria en general, se observó que el compromiso asumido por el PMA en su función de liderazgo de la coordinación y la dotación de recursos correspondiente eran variables; y aunque el PMA participara en la planificación y los llamamientos coordinados, esto no ha dado lugar a la programación coordinada prevista en el marco del proceso de reforma de la acción humanitaria.

Recomendaciones de alcance general

Basándose en las constataciones, las recomendaciones y los temas comunes derivados de las evaluaciones llevadas a cabo por la Oficina de Evaluación en 2014, cuatro recomendaciones generales están dirigidas a la dirección superior para abordar los problemas sistémicos que se manifestaron de diversas maneras en todas las funciones del PMA durante los períodos cubiertos por las evaluaciones. Las recomendaciones tienen el fin de apoyar al PMA en su esfuerzo por lograr una mejora continua, un mayor impacto en las poblaciones a las que presta asistencia y una mejor rendición de cuentas sobre los resultados.

- 1) Reconfirmar la determinación del PMA a desempeñar su *papel de liderazgo en la coordinación interinstitucional* de las intervenciones de ayuda humanitaria y garantizar un apoyo constante a la coordinación a nivel nacional, aclarando al personal cuál es el equilibrio que se espera lograr entre las operaciones del PMA y su participación en las actividades interinstitucionales; proporcionar recursos suficientes para el liderazgo del PMA en la coordinación, y proporcionar orientaciones y apoyo al personal que se ocupa de la coordinación.
- 2) Intensificar *el apoyo a las oficinas en los países para que adopten enfoques y modalidades de asistencia alimentaria*: i) fortaleciendo la gestión y la coordinación en las dependencias funcionales, mejorando los sistemas y procesos integrados para abordar los retos y obstáculos derivados del aumento de la demanda de servicios y su creciente complejidad; ii) asegurando una actualización y difusión oportunas y sistemáticas de las orientaciones necesarias para la elaboración los programas, y iii) aplicando en su totalidad las estrategias en materia de recursos financieros y humanos a fin de ofrecer la gama más amplia posible de capacidades y competencias necesarias.
- 3) Mejorar la rendición de cuentas del PMA y reforzar la capacidad de las oficinas en los países para hacer *una gestión orientada a los resultados*, detectando y abordando los obstáculos que impiden la medición sistemática de los efectos de la asistencia alimentaria del PMA y de su contribución a la mejora de la vida de las mujeres, hombres, niñas y niños a los que presta asistencia. Según las pruebas aportadas por las evaluaciones, para ello será necesario: i) ofrecer mejores orientaciones sobre las estrategias de selección de los beneficiarios y el establecimiento de prioridades en la planificación operacional; ii) cumplir los compromisos de proporcionar orientación integral sobre el recuento de beneficiarios y sobre el seguimiento, el examen y la evaluación descentralizada; iii) comunicar, en la fase de diseño de los proyectos, las necesidades y expectativas con respecto a la obtención de pruebas, incluidas las necesidades específicas en el caso de proyectos piloto, y iv) asegurar una dotación de recursos y una capacidad técnica suficientes para el seguimiento y la evaluación.
- 4) Teniendo presentes las necesidades de los más vulnerables, prestar mayor atención en el diseño de las estrategias y los programas en los países del PMA a la alineación con *los sistemas y estrategias nacionales y locales de desarrollo de capacidades* y al asesoramiento sobre políticas, por ejemplo determinando los recursos humanos y financieros que han de mobilizarse teniendo en cuenta el compromiso previsible a largo plazo que se necesita para ello. Esta labor debe ser apoyada por una comunicación más clara del enfoque estratégico del PMA, sobre todo en los países de ingresos medios, así como por orientaciones y sistemas de medición conexos basados en la experiencia, las evaluaciones y las enseñanzas extraídas de los últimos años.

Introducción

Las evaluaciones independientes forman parte del marco de rendición de cuentas del PMA y contribuyen al aprendizaje y el fortalecimiento orgánico. En el resumen del presente Informe Anual de Evaluación se exponen los mensajes clave de orden general y las recomendaciones extraídas de los resúmenes y las síntesis de evaluaciones que se presentan en las secciones siguientes.

El PMA realiza diferentes tipos de evaluación para rendir cuentas de manera adecuada de sus políticas, estrategias y operaciones. En 2014, la Oficina de Evaluación (OEV) llevó a cabo 27 evaluaciones, que incluyeron evaluaciones estratégicas y evaluaciones de políticas, carteras de proyectos en los países y operaciones individuales, tal como se indica en el Cuadro 1 y se ilustra en la Figura 1. La cuestión del alcance de las evaluaciones se trata más extensamente en la Parte 2 del presente informe.

Cuadro 1. Evaluaciones concluidas en 2014*

Tipo	Tema	Período de referencia
Estratégicas	Evaluación conjunta FAO/PMA del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria	2009–2014
	Evaluación del uso por el PMA de los fondos mancomunados destinados a la preparación para la pronta intervención y respuesta ante crisis humanitarias	2009–2013
	Evaluación de la fase piloto de la iniciativa del PMA “Compras para el progreso”	2008–2013
De políticas	Evaluación de la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones	2008–2014
De carteras de proyectos en los países	República Democrática del Congo	2009–2013
	Uganda	2009–2013
	Indonesia	2009–2013
De operaciones	PP* Burkina Faso 200163 (2011-2015): evaluación de mitad de período	
	PP Camboya 200202 (2011-2016): evaluación de mitad de período	
	OPSR** Chad 200289 (2012-2014)	
	OPSR Etiopía 200290 (2012-2015)	
	OPSR Guinea-Bissau 200526 (2013-2015)	
	Proyecto de desarrollo Haití 200150 (2012-2014)	
	PP Honduras 200240 (2012-2016): evaluación de mitad de período	
	OPSR Kenya 200174 (2011-2014)	
	PP República Democrática Popular Lao 200242 (2012-2015): evaluación de mitad de período	
	OPSR Madagascar 200065 (2010-2014)	
	PP Malawi 200287 (2012-2016): evaluación de mitad de período	
	OEM*** Malí 200525 (2013-2014)	
	OPSR Mozambique 200355 (2012-2014)	
	OPSR Pakistán 200250 (2013-2015)	
	OPSR Filipinas 200296 (2012-2014)	
	Proyectos de desarrollo Swazilandia 200422 y 200508 (2013-2014)	
	OPSR Tayikistán 200122 (2010-2014)	
	OEM África occidental (Malí, Mauritania, Burkina Faso, el Níger) 200438 (2012-2014)	
	PP Zambia 200157 (2011-2015): evaluación de mitad de período	
	OPSR Zimbabwe 200453 (2013-2015)	

* PP = programa en el país.

** OPSR = operación prolongada de socorro y recuperación.

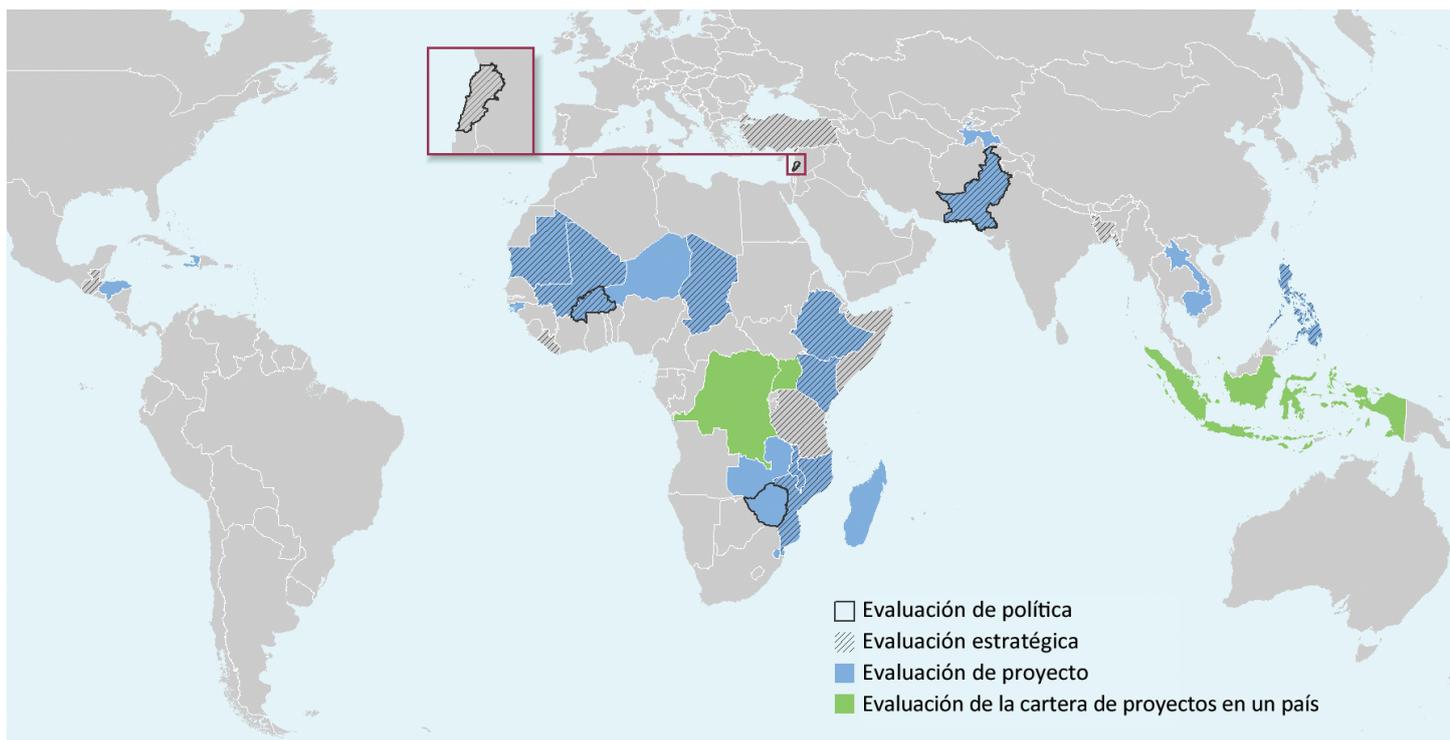
*** OEM = operación de emergencia.

Las evaluaciones de las operaciones marcadas en sombreado están incluidas en el “Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones (julio de 2013-julio de 2014)” presentado a la Junta en noviembre de 2014¹.

Fuente: Base de datos de la OEV.

¹ WFP/EB.2/2014/6-E.

Figura 1. Evaluaciones, por tipo (2014)



Los datos engloban todos los países visitados en el marco de las evaluaciones.

Fuente: Base de datos de la OEV.

Las evaluaciones de políticas constituyen un elemento central del marco de políticas del PMA, en el que las políticas se evalúan entre cuatro y seis años después de su aprobación a fin de valorar su calidad, su ejecución y sus resultados. En 2014 se concluyó la evaluación de la política del PMA de 2009 relativa a las transferencias de efectivo y cupones, evaluación que aportó pruebas y recomendaciones sobre una de las principales innovaciones relacionadas con la transición que está efectuando el PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria gracias a la ampliación de la gama de modalidades de transferencia.

En las evaluaciones estratégicas se estudian temas, programas, planes e iniciativas de ámbito mundial o institucional seleccionados por el interés que revisten para la dirección y la gestión estratégicas del PMA. En 2014 prosiguió la serie de evaluaciones estratégicas sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, y se finalizaron dos de ellas: la evaluación del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, realizada conjuntamente con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y la evaluación sobre el uso por el PMA de los fondos mancomunados. También en 2014 se completó la evaluación final de la iniciativa “Compras para el progreso” (P4P), la mayor iniciativa piloto jamás realizada en la historia del PMA iniciada durante el

anterior Plan Estratégico para contribuir a conectar a los pequeños agricultores con los mercados agrícolas.

En 2014 se llevaron a cabo evaluaciones de las carteras de proyectos relativas a la República Democrática del Congo, Indonesia y Uganda. Desde que se iniciaron en el año 2009, se han llevado a cabo 20 evaluaciones de carteras de proyectos en los países, además de una evaluación de una cartera regional en América Central. En las evaluaciones de este tipo se analizan el posicionamiento estratégico de una oficina en el país y las realizaciones y resultados de la totalidad de sus actividades (la “cartera”) durante un período de entre cuatro y seis años. La Oficina del PMA en Uganda fue la primera en elaborar una estrategia formal para efectuar la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria prevista en el Plan Estratégico para 2008-2013; la estrategia relativa a Indonesia abarca el período 2011-2015 y la de la República Democrática del Congo el período 2013-2017.

Se trata del primer Informe Anual de Evaluación en el que se incluye una síntesis de las constataciones de la nueva serie de evaluaciones de operaciones individuales, iniciada a mediados de 2013.² Estas evaluaciones, que se analizan junto con las de las carteras de proyectos en los países, arrojan más luz sobre la idoneidad, las realizaciones y los resultados de las operaciones individuales.

² Por razones técnicas, en el presente Informe Anual de Evaluación solo se incluyen las 12 evaluaciones de operaciones que se habían concluido en julio de 2014. En el Informe Anual de Evaluación de 2015 se incluirá una síntesis de las constataciones derivadas de las ocho evaluaciones de operaciones concluidas más tarde en 2014 (véase el Cuadro 1).

Evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones

Contenido y contexto

En las tres evaluaciones de carteras de proyectos en los países y las 12 evaluaciones de operaciones que se sintetizan en esta sección, se abarcaron prácticamente todos los tipos de actividades que el PMA realiza en diversos contextos medioambientales, políticos y económicos.

Alineación y posicionamiento estratégico

En general, el trabajo evaluado se adecuaba bien a las necesidades humanitarias y de seguridad alimentaria y a los marcos normativos y los objetivos de los gobiernos anfitriones. Según las evaluaciones de carteras de proyectos en los países, había una buena alineación con el Plan Estratégico del PMA, pero en el marco de las evaluaciones de operaciones individuales se constató que los indicadores a nivel de efectos no siempre reflejaban con precisión el Marco de resultados estratégicos del PMA de 2012.³ En varios países se consideraron satisfactorios tanto el respeto de los principios y las prácticas

internacionales de intervención humanitaria como el apoyo prestado a las personas afectadas por conflictos en los Estados frágiles. Sin embargo, también se observó que en algunos casos los principios quedaban comprometidos.

Aunque en las evaluaciones de carteras de proyectos en los países se constató que la coordinación estratégica y la asociación con otros organismos, incluidos los organismos con sede en Roma, mostraban debilidad y falta de sinergia, las asociaciones operacionales por lo general eran sólidas. Se observaron asociaciones prometedoras con el sector privado en las carteras de proyectos de Indonesia y Uganda y en algunas de las operaciones evaluadas,⁴ pero había muchos obstáculos y retrasos en este ámbito de reciente introducción en el PMA.⁵

En líneas generales, aunque la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria progresaba satisfactoriamente en lo referente a los aspectos más estratégicos, las operaciones individuales no siempre reflejaban igualmente bien esta transición. Tal como se decía en la evaluación de la cartera de proyectos en Uganda, “la ejecución no siempre fue tan coherente como la estrategia”. En cambio, aunque el PMA disponía de asociaciones operacionales eficaces, el elemento que planteaba un mayor reto en la reorientación estratégica —trabajar sinérgicamente con otros organismos a nivel nacional— aún estaba por conseguir.

Figura 2. Características contextuales

	Evaluaciones de carteras de proyectos en los países			Evaluaciones de operaciones											
	República Democrática del Congo	Indonesia	Uganda	Burkina Faso	Camboya	El Chad	Etiopía	Kenya	República Democrática Popular Lao	Madagascar	Mozambique	Filipinas	OEM Regional (Burkina Faso, Malí, Mauritania, el Níger)	Swazilandia	Tayikistán
Países afectados por desastres naturales recurrentes	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Estados frágiles	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Oficina en el país de pequeño tamaño	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
País de ingresos medios	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

■ Parcialmente

Las categorías de tamaños de las oficinas en los países son determinadas por la dirección del PMA.

Fuentes: Informes de evaluaciones de carteras de proyectos en los países y operaciones; Departamento de Gestión de las Operaciones del PMA; Banco Mundial, datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de 2014 sobre Estados frágiles.

³ El Marco de resultados estratégicos de 2012 se modificó durante su período de ejecución.

⁴ Camboya, Madagascar y Filipinas.

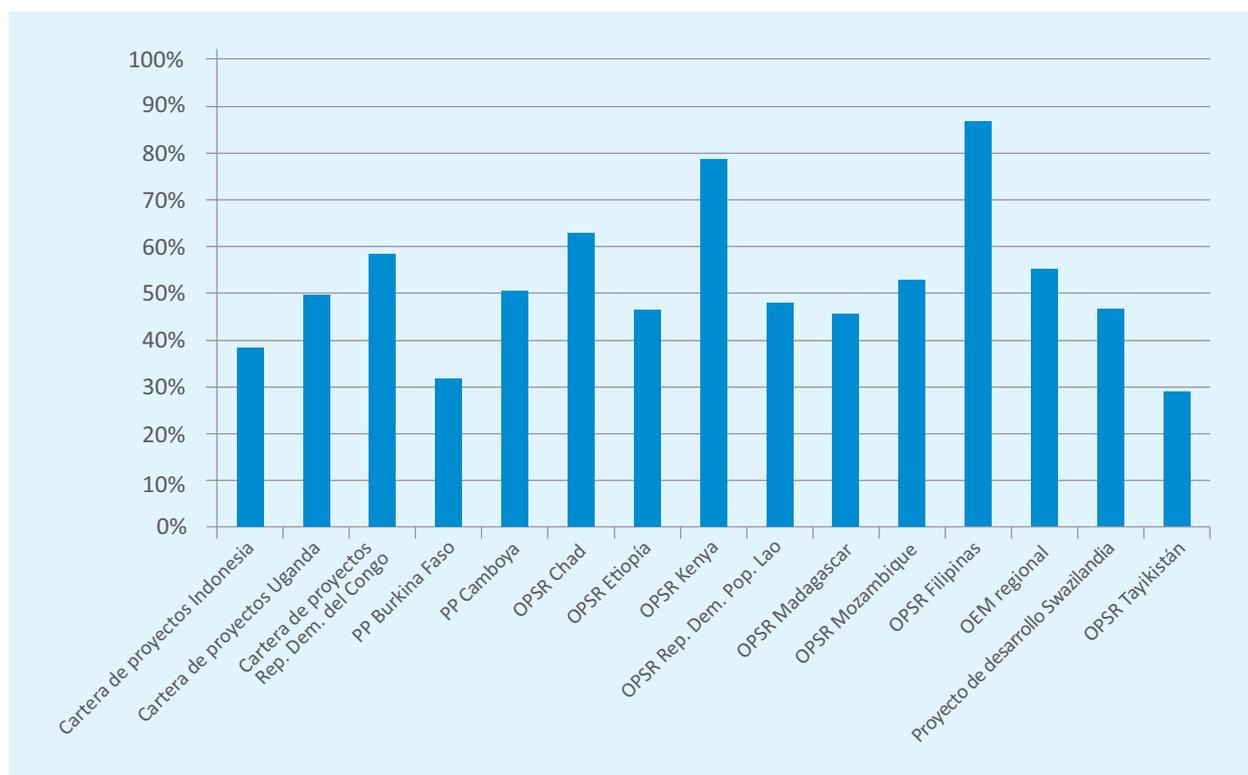
⁵ Por ejemplo, en Burkina Faso, el Chad y la República Democrática Popular Lao.

Decisiones estratégicas y diseño

En la mayoría de los casos, el diseño de las carteras de proyectos y las operaciones contó con el apoyo de un minucioso trabajo analítico. En particular, Indonesia y Uganda se beneficiaron de una reflexión intensa e innovadora durante la formulación de las respectivas estrategias para los países. Sin embargo, en muchos países la planificación no anticipaba ni se ajustaba a los cambios de la coyuntura de financiación que acompañaba la evolución de los programas del

PMA. La reciente elaboración de una estrategia para la República Democrática del Congo tuvo una buena acogida en general, si bien la posición estratégica del PMA se había resentido de su ausencia anterior. Para subsanar los grandes déficits de financiación a menudo se necesitaron ajustes y recortes ad hoc insatisfactorios. En la evaluación de la cartera de proyectos en Indonesia se constató que la oficina en el país había estado funcionando con medios absolutamente insuficientes durante gran parte del período examinado.

Figura 3. Financiación recibida, como porcentaje de los presupuestos totales⁶



Fuentes: Informes de las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones.

El PMA tomó buenas decisiones estratégicas al ampliar su abanico de posibles intervenciones y sus modalidades de transferencia. Sin embargo, en nueve de las 12 evaluaciones de operaciones y en la evaluación de la cartera de proyectos en la República Democrática del Congo se plantearon problemas relativos a la selección de los beneficiarios, entre otras cosas a la hora de hallar un equilibrio entre la intensificación de las actividades y la amplitud de la cobertura. El enfoque de las cuestiones de género adoptado en el diseño y la ejecución de las operaciones siguió siendo en general inadecuado. Incluso sobre el papel, la alineación con la política de género del PMA fue insatisfactoria, si bien se registraron bastantes avances en operaciones individuales en Camboya, Kenya, la República Democrática Popular Lao y Swazilandia.

En lo relativo a la mejora del seguimiento y la evaluación (SyE), se reflejó el carácter incompleto de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. La medición de datos y la presentación de informes siguieron siendo mejores a nivel de los productos que de los efectos, debido a menudo a la debilidad de los sistemas de seguimiento sobre el terreno y al insuficiente respaldo de las orientaciones institucionales. Esto se tradujo en una insuficiente medición y presentación de informes sobre la eficacia global en el plano estratégico y en las esferas fundamentales como las de género. En otras palabras, al PMA le resultó más fácil hacer un seguimiento de lo que estaba haciendo que de lo que estaba consiguiendo.

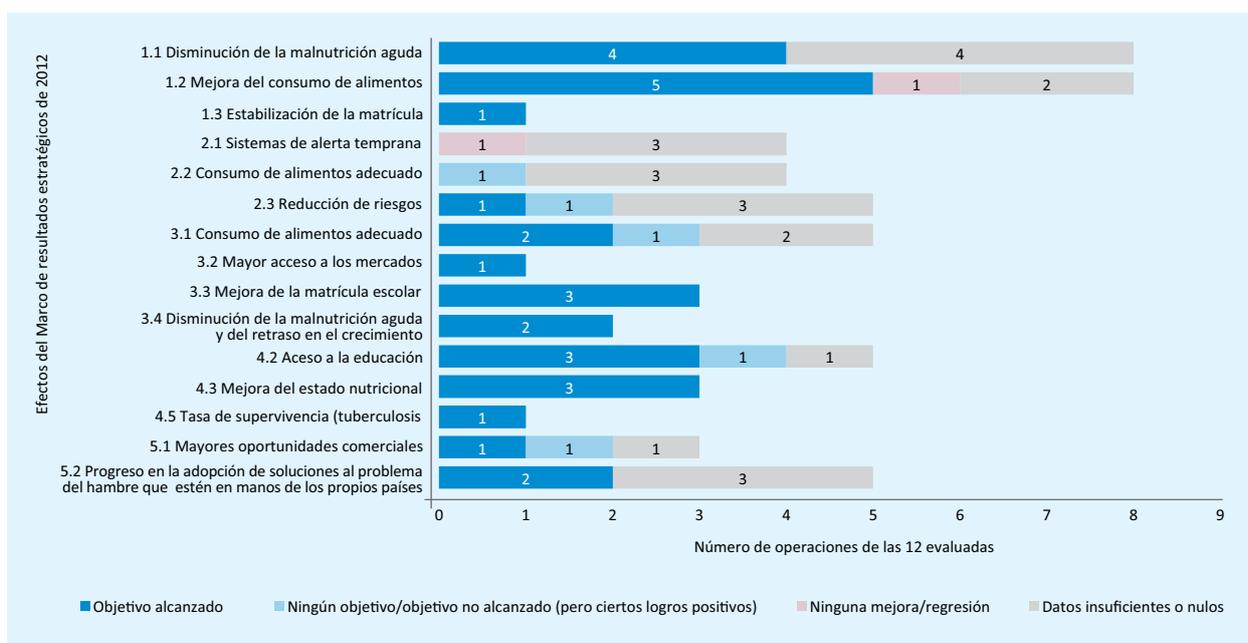
⁶ Financiación global recibida como porcentaje del presupuesto total. Todas las operaciones individuales evaluadas debían concluirse en 2014, excepto las de Burkina Faso, Etiopía, la República Democrática Popular Lao (2015) y Camboya (2016), para las que se podría recibir financiación adicional.

Realizaciones y resultados

La Figura 4 muestra las contribuciones hechas a nivel operacional por las 12 operaciones evaluadas en 2014 en pos de los Objetivos Estratégicos del PMA, tomando como base el Marco de resultados estratégicos de 2012.⁷ Como cabía esperar, el

mayor número de pruebas de resultados positivos se correspondió con el Objetivo Estratégico 1; las pruebas con respecto al Objetivo Estratégico 2 eran especialmente escasas, y las referidas al Objetivo Estratégico 5 eran limitadas. La insuficiencia en materia de notificación y representación fue un problema importante.⁸

Figura 4. Realizaciones (en forma de efectos) de las operaciones teniendo en cuenta el Marco de resultados estratégicos de 2012



Fuente: “Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones (julio de 2013-julio de 2014)”.

En las carteras de proyectos en los países y las operaciones individuales evaluadas en 2014, la ejecución fue por lo general, aunque no universalmente, satisfactoria en lo que respecta a las actividades del PMA consolidadas: distribuciones generales de alimentos, alimentación escolar y asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA). Durante el período abarcado, el PMA prestó asistencia a un gran número de beneficiarios según las mediciones de los sistemas de seguimiento institucionales.⁹ No obstante, si bien el número de beneficiarios era por lo general elevado o incluso

superaba las metas (Figuras 5 y 6), las transferencias a los beneficiarios a menudo se redujeron —en cuanto a frecuencia, derechos a asistencia o ambas cosas— a causa de interrupciones en las cadenas de suministro, limitaciones operacionales o déficits de financiación. Por ello a menudo resultaron mermadas la eficiencia y la eficacia de las distribuciones generales de alimentos. Algunas deficiencias detectadas en las actividades de ACA fueron la adopción de enfoques a corto plazo, la debilidad del diseño técnico, la mediocridad de las obras construidas y la insuficiencia de las medidas complementarias.¹⁰

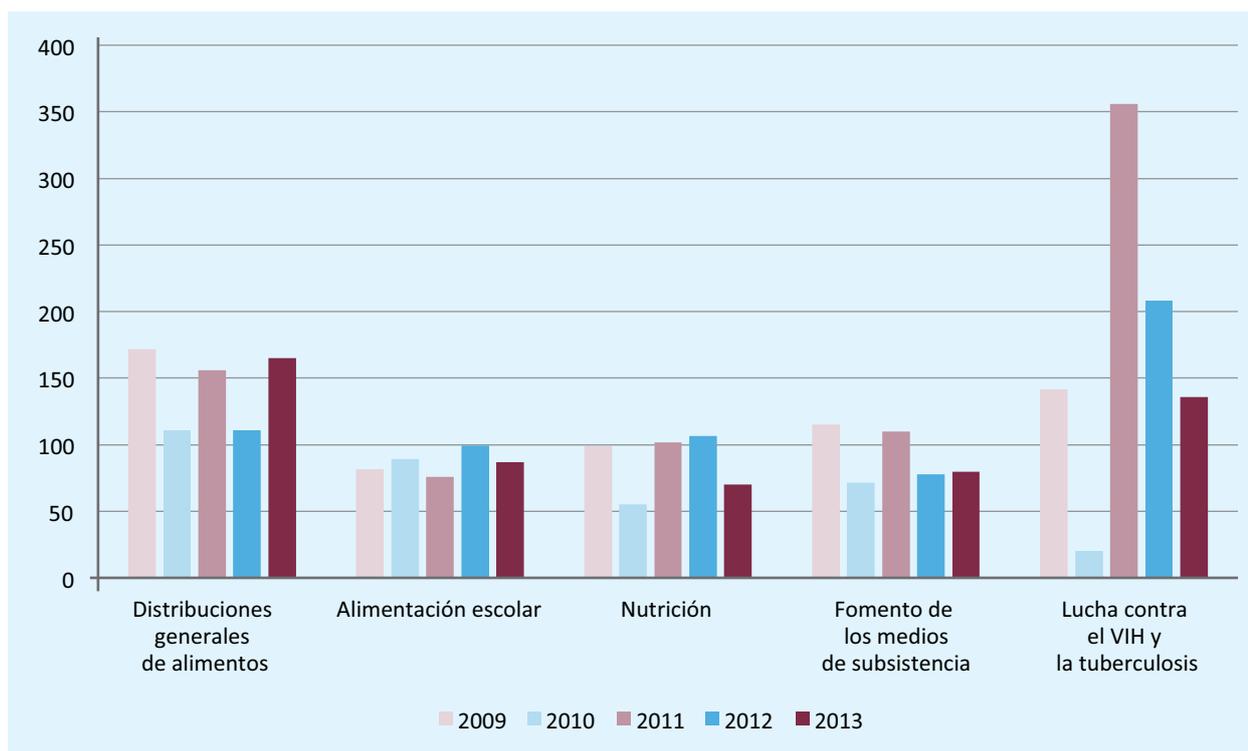
⁷ Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 y Marco de resultados estratégicos de 2012.

⁸ La expresión “notificación insuficiente” significa que los evaluadores encontraron pocos datos empíricos que confirmaran los resultados consignados en el sistema de presentación de informes del PMA. La expresión “representación insuficiente” significa que los evaluadores encontraron datos empíricos que permitan comprobar logros de los que no había constancia en el sistema de presentación de informes del PMA.

⁹ La metodología del PMA para medir el número de beneficiarios está siendo sometida a revisión.

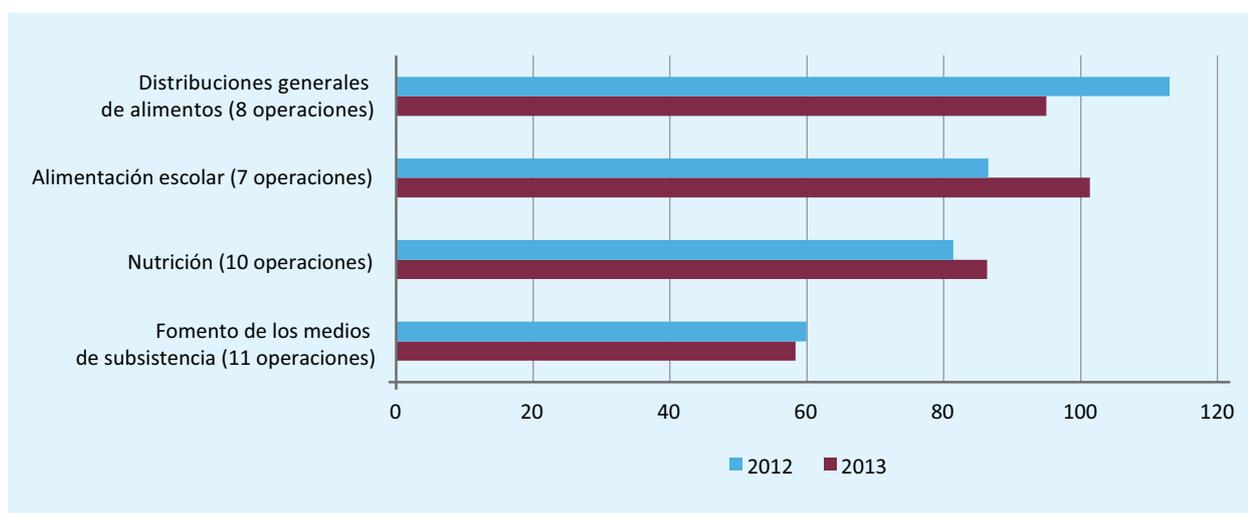
¹⁰ Durante el considerable lapso de tiempo transcurrido entre el trabajo de evaluación sobre el terreno y la elaboración del Informe Anual de Evaluación, se difundieron nuevas orientaciones en 2014, y en 12 países se impartió capacitación y se realizaron análisis del contexto.

Figura 5. Número de beneficiarios a los que se prestó asistencia como porcentaje del número previsto (evaluaciones de carteras de proyectos en los países de 2014)



Fuente: Informes de evaluaciones de carteras de proyectos en los países y base de datos DACOTA.¹¹

Figura 6. Número de beneficiarios a los que se prestó asistencia como porcentaje del número previsto en 2012 y 2013 (evaluaciones de operaciones de 2014)



Fuente: "Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones (julio de 2013-julio de 2014)".

¹¹ En el período 2010-2013 solo se realizaron actividades relacionadas con el VIH y la tuberculosis en la República Democrática del Congo. El pico máximo de 2011 se produjo cuando el PMA cambió de entidad asociada.

Entre los enfoques más modernos, las constataciones de las evaluaciones confirmaron la pertinencia y la idoneidad de las transferencias de efectivo y cupones, que en las evaluaciones de operaciones se observó eran muy populares entre los beneficiarios. En todas las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y en cinco evaluaciones de operaciones se juzgó que el uso del poder adquisitivo del PMA para conectar a los pequeños agricultores con los mercados tenía un impacto muy positivo en lo referente al aumento de las ventas de las organizaciones de agricultores. Las actividades de apoyo a la agricultura y la comercialización constituían una parte importante de la cartera de proyectos en Uganda y fueron fundamentales para el establecimiento de una serie de normas comerciales. Sin embargo, tanto en la evaluación de la cartera de proyectos en Uganda como en la evaluación final de la fase piloto de la iniciativa “Compras para el progreso”, se señaló la necesidad de prestar mayor atención a diferenciar dentro de los grupos de beneficiarios para que los pequeños agricultores pudieran sacar provecho de esta modalidad de asistencia. La iniciativa “Compras para el progreso”, que era el único proyecto de desarrollo en la cartera de proyectos en la República Democrática del Congo, reveló muy pronto todo su potencial. El uso de alimentos locales en las comidas escolares —aunque no se tratara de un enmarcado en esta iniciativa— fue recibido con entusiasmo en Indonesia.

Pese a que las actividades de nutrición eran cada vez más importantes en la labor del PMA,¹² sus resultados fueron heterogéneos, debido a que se tropezó con dificultades operacionales y el seguimiento de los efectos fue insuficiente. Algunos logros notables en operaciones individuales fueron la reducción de la prevalencia de la anemia, las buenas tasas de recuperación en relación con el tratamiento de la malnutrición aguda moderada, la mayores tasas de supervivencia de las personas en tratamiento antirretroviral y la mayor concienciación sobre la nutrición y las conductas saludables. Hubo avances considerables en la formulación de políticas en Indonesia y Filipinas, pero se consideró que las actividades de salud y nutrición materno-infantiles en Uganda no eran oportunas, previsibles ni sostenibles. En otros casos, la ausencia de actividades complementarias limitó el logro de resultados.

En varias evaluaciones se elogiaron las realizaciones en materia logística y se reconoció que los problemas de carácter contextual y operacional que mermaban la eficiencia del PMA eran indisociables de su mandato. Sin embargo, en todas las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y en la mayor parte de las evaluaciones de operaciones, se criticó la insuficiente atención que el PMA prestaba a la eficiencia y/o el seguimiento.

En aproximadamente la mitad de las evaluaciones se hallaron pruebas de la influencia que el PMA ejercía en las políticas nacionales, aunque, por otro lado, siguiera encontrando dificultades en estos primeros eslabones

de la cadena. Las realizaciones en cuanto al desarrollo de las capacidades nacionales reflejaron la evolución de la experiencia y la capacidad del PMA en este ámbito. Aunque el desarrollo de las capacidades nacionales era un tema central en la cartera de proyectos en Indonesia, el objetivo en Uganda consistía principalmente en fomentar la capacidad para poner en práctica las actividades del PMA. El desarrollo de las capacidades nacionales se incluyó en el diseño de varias operaciones, pero las estrategias no siempre se formularon con la debida atención. Aunque el desarrollo de las capacidades nacionales se trató en nueve evaluaciones de operaciones, los sistemas de seguimiento institucionales del PMA no facilitaron su evaluación a nivel de los efectos y las pruebas sobre los resultados eran limitadas. En todas las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y en 11 evaluaciones de operaciones se valoró la capacitación, que según se observó, era de calidad desigual y a veces se equiparaba incorrectamente al desarrollo de las capacidades.

La promoción de una mejor política de asistencia alimentaria a nivel nacional y de la adopción de enfoques y modalidades eficaces por parte de los gobiernos anfitriones es una estrategia básica con la que el PMA pretende fortalecer la capacidad de los países para erradicar el hambre. Aunque la labor de promoción se integró en el diseño de algunos programas y estrategias para los países, en muchas de las operaciones evaluadas no había actividades de este tipo. Sin embargo, en las evaluaciones de operaciones en Camboya, el Chad, Filipinas, Swazilandia y Tayikistán, se elogiaron las iniciativas de promoción emprendidas.

En Indonesia y Camboya, el desarrollo institucional estaba explícitamente vinculado con las estrategias de traspaso de responsabilidades y retirada, pero el desarrollo de dichas estrategias era limitado o faltaba por completo en la mayoría de los casos, y a menudo estas estrategias se veían limitadas por la falta de preparación de las autoridades gubernamentales y otros asociados para la actuación inmediata.¹⁴ En la evaluación de la cartera de proyectos en Indonesia se criticó el modo en que se había aplicado el método de utilización de prototipos de intervención para su gradual adopción y ampliación por las autoridades gubernamentales; en otros casos se consideró que el apoyo básico para el traspaso de responsabilidades era insuficiente.

Aunque se corroboró la eficacia de algunas actividades,¹⁵ las pruebas sobre la eficacia global quedaron comprometidas por la insuficiente labor de medición y análisis a nivel de los efectos. En algunos casos se logró sin duda un impacto a corto plazo en la malnutrición y en algunas esferas relacionadas con las políticas y las instituciones. En muchos países el PMA había reforzado su enfoque con respecto a la preparación para la pronta intervención, la resiliencia y la sostenibilidad; sin embargo, por las pruebas disponibles era difícil discernir el impacto a largo plazo, aunque en algunas actividades pudo determinarse.¹⁶

¹² En las 12 operaciones evaluadas, las actividades de nutrición fueron las que más beneficiarios tuvieron después de las distribuciones generales de alimentos.

¹³ Esta circunstancia puede mejorar cuando se implante el Instrumento de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países (COMET).

¹⁴ Camboya, Madagascar y Mozambique.

¹⁵ Nutrición y alimentación escolar en la República Democrática del Congo y alimentación escolar en Uganda.

¹⁶ Alimentación escolar en Camboya y Swazilandia; actividades de ACA en la República Democrática del Congo y Tayikistán.

Enseñanzas extraídas de las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y evaluaciones de operaciones

La principal enseñanza extraída de las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y evaluaciones de operaciones realizadas en 2014 fue que la reorientación estratégica del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria seguía siendo un trabajo en curso. Se requieren compromisos a todos los niveles del PMA para evitar que el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria se limite a un simple cambio de nombre, sin transformar en consecuencia la índole de las operaciones. Es claramente más fácil redactar una nueva estrategia que ponerla en práctica mediante cambios operacionales, y en el seno del PMA se tiene cada vez más conciencia de la transformación prevista para pasar de la “ejecución” a la “habilitación” en contextos propicios. Sin embargo, el PMA debe hacer aún los ajustes necesarios en materia de financiación y presentación de informes, y a menudo se ve limitado por déficits presupuestarios que obligan a adoptar soluciones de compromiso en las operaciones y reducen la eficacia.

Las consideraciones de género aún no están completamente integradas en las operaciones del PMA. Entre las enseñanzas extraídas al respecto figura la necesidad de diseñar programas que tengan una perspectiva de género y se basen en datos y análisis desglosados que contemplen los distintos grupos socioeconómicos. Las evaluaciones pueden hacer una gran contribución a la mejora de la rendición de cuentas del PMA sobre la temática de género, pero es preciso definir claramente los parámetros y las expectativas con respecto al análisis y la elaboración de informes en materia de género.

El PMA aún no ha respondido adecuadamente a las peticiones que se hacen en muchas evaluaciones a favor de un seguimiento y una presentación de informes más exhaustivos y eficaces, en particular a nivel de los efectos. Aunque el formato de los informes normalizados de los proyectos se ha ido modificando paulatinamente en los últimos años, aún no permite informar sobre toda la gama de herramientas y servicios empleados para la asistencia alimentaria, especialmente el desarrollo de capacidades y la promoción de políticas. También hay margen para que el PMA informe en mayor medida sobre los efectos positivos que está logrando y que ya pueden observarse. En la síntesis de las evaluaciones de operaciones se llegaba a la conclusión de que “la información sobre los resultados del PMA en relación con los efectos no era suficiente (...). En casi todas las evaluaciones de las operaciones se comprobaron resultados valiosos que no habían sido recogidos en los sistemas vigentes”. Entre los ejemplos mencionados figuraban la diversificación de la dieta en Tayikistán, la mejora de la situación económica de las mujeres en Camboya y el aumento del número de sistemas de alerta temprana en Filipinas.

Las evaluaciones efectuadas en países de ingresos medios en 2014 reforzaron las enseñanzas extraídas en el Informe Anual de Evaluación de 2013. El hambre, la malnutrición –incluida la sobrealimentación– y la vulnerabilidad a los desastres naturales persisten en muchos de esos países, donde los datos sobre la renta nacional media pueden enmascarar grandes desigualdades y niveles de pobreza. El PMA, por lo tanto, desempeña una función pertinente en estos países, siempre que ajuste sus estrategias de intervención, financiación y dotación de personal y preste más atención a la política, el desarrollo de capacidades y las asociaciones, no sólo con los gobiernos anfitriones y otros organismos de las Naciones Unidas, sino también con la sociedad civil y el sector privado.

Actividades del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencias: constataciones de las evaluaciones del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y del uso por el PMA de los fondos mancomunados

La preparación para la pronta intervención y la respuesta en casos de emergencia constituye la actividad básica del PMA. Las intervenciones ante emergencias y crisis prolongadas representaron al menos el 78% de los gastos directos del Programa en los últimos cuatro años.¹⁷ El PMA constituye asimismo un importante pilar del sistema internacional de ayuda humanitaria, dado que ha aplicado la reforma humanitaria de 2005 y la Agenda Transformativa de 2011, dirige los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia y codirige con la FAO el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria. Es el mayor receptor tanto de fondos humanitarios notificados¹⁸ como de fondos mancomunados.

En 2014 se completaron dos evaluaciones de la serie dedicada por la OEV a la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia: una relativa al módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria (2009-2014), realizada conjuntamente con la FAO, y otra sobre el uso por el PMA de los fondos mancomunados (2009-2013). En esta sección se resumen brevemente las constataciones y los temas comunes de estas evaluaciones, a la espera de un informe de síntesis sobre la serie completa en el año 2015.

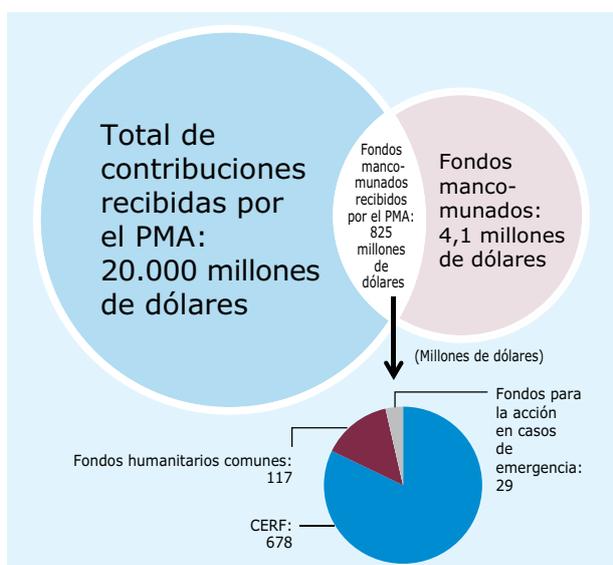
¹⁷ “Informe Anual de las Realizaciones de 2013” (WFP/EB.A/2014/4*).

¹⁸ Entre el 22% y el 31,9% del total de fondos humanitarios en 2011-2014, según el Servicio de seguimiento financiero de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Uso por el PMA de los fondos mancomunados

En las evaluaciones sobre este tema se estudió el uso del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), de ámbito mundial, y de los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia destinados a países concretos. El PMA recibió 825 millones de dólares EE.UU. de fondos mancomunados entre 2009 y 2013 (aproximadamente el 4% de las contribuciones totales de sus donantes).

Figura 7. Proporción representada por los fondos mancomunados con respecto al importe total de las contribuciones recibidas por el PMA 2009-2013 (en millones de dólares)



Puede que los totales no correspondan a la suma exacta de sus componentes por haber sido redondeados.

Fuentes: Total de fondos mancomunados: Servicio de seguimiento financiero de la OCAH; total de contribuciones recibidas: Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) y estadísticas semanales sobre las contribuciones.

En líneas generales, en la evaluación se constató que los fondos mancomunados aportaban una contribución positiva a las operaciones del PMA. Su principal valor añadido se debía a que se abonaban con relativa rapidez, eran previsibles y complementaban las otras fuentes de financiación. Se observó que las modalidades de utilización de estos fondos eran adecuadas para apoyar intervenciones destinadas a salvar vidas, pero que su pertinencia era limitada a la hora de financiar intervenciones de preparación para la pronta intervención, fomento de la resiliencia o asistencia social.

Se constató que la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF contribuía eficazmente a facilitar intervenciones rápidas ante emergencias repentinas. De hecho, ayudaba al PMA a poner en marcha las operaciones con rapidez y catalizaba la asignación de contribuciones multilaterales dirigidas. Aunque la puntualidad varió mucho entre las 62 oficinas en los países que recibieron fondos mancomunados, estos fueron en promedio uno de los primeros fondos procedentes de donantes de los que dispuso el PMA.

Sin embargo, el acceso a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF era impredecible e inadecuado frente a la magnitud de las necesidades del PMA. Además, había cierta incoherencia dentro del PMA respecto de lo que se entendía por “intervención insuficientemente financiada”, con definiciones que iban desde situaciones en que la financiación era sencillamente irregular y lenta hasta crisis que atraían escaso apoyo de donantes.

Los fondos mancomunados complementan el dispositivo interno de prefinanciación, siendo ambos fundamentales para que el PMA pueda intervenir con rapidez. Sirven de refuerzo a los anticipos internos al reponer la Cuenta de respuesta inmediata y aportar garantías para obtener fondos del Mecanismo de financiación anticipada. Una característica importante de los fondos mancomunados es que son más flexibles que muchas otras fuentes de financiación dado que permiten el reembolso de préstamos internos.

Aunque los fondos mancomunados para países concretos proporcionaron contribuciones de menor escala, fueron estratégicamente importantes para financiar una serie de servicios comunes mantenidos por el PMA, entre ellos el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, servicios logísticos comunes y cadenas de suministro, además de los centros operacionales compartidos. Con estos fondos se financió por término medio el 16% de las operaciones especiales.

Parece que los fondos mancomunados han generado recursos adicionales para el PMA, dado que su introducción ha ido asociada a un aumento del número de fuentes de donaciones multilaterales.

Los procesos asociados a los fondos mancomunados animaron al PMA a participar en mecanismos coordinados de formulación de estrategias y evaluación de proyectos. Sin embargo, esto no se plasmó en programas integrados innovadores ni en una mayor colaboración intersectorial. Los fondos mancomunados ofrecieron una limitada ventaja comparativa a la hora de financiar los costos de coordinación de los módulos de acción agrupada, para lo cual, en el mejor de los casos, desempeñaron un papel complementario. Tuvieron muy poco impacto observable en las relaciones del PMA con sus asociados cooperantes. En líneas generales, los fondos mancomunados fueron más útiles para reforzar las estructuras de coordinación eficaces que para resolver problemas que se planteaban cuando estas estructuras eran débiles o inexistentes.

Sigue siendo difícil conciliar las operaciones en gran escala del PMA con el modelo de financiación de proyectos mediante fondos mancomunados. La asignación de fondos de este tipo para actividades específicas dentro de las operaciones del PMA elevaba los costos de transacción, limitaba la flexibilidad y contribuía muy poco a mejorar la calidad de la intervención. La demanda de informes separados sobre el uso de fondos mancomunados era difícil de conciliar con los sistemas de presentación de informes

del PMA sobre las operaciones y aportaba poco valor añadido. En la evaluación se señaló asimismo que se no había examinado suficientemente la contribución de los fondos mancomunados al logro de los objetivos más generales de intervenir en el momento oportuno y de institucionalizar la adopción de las reformas humanitarias.

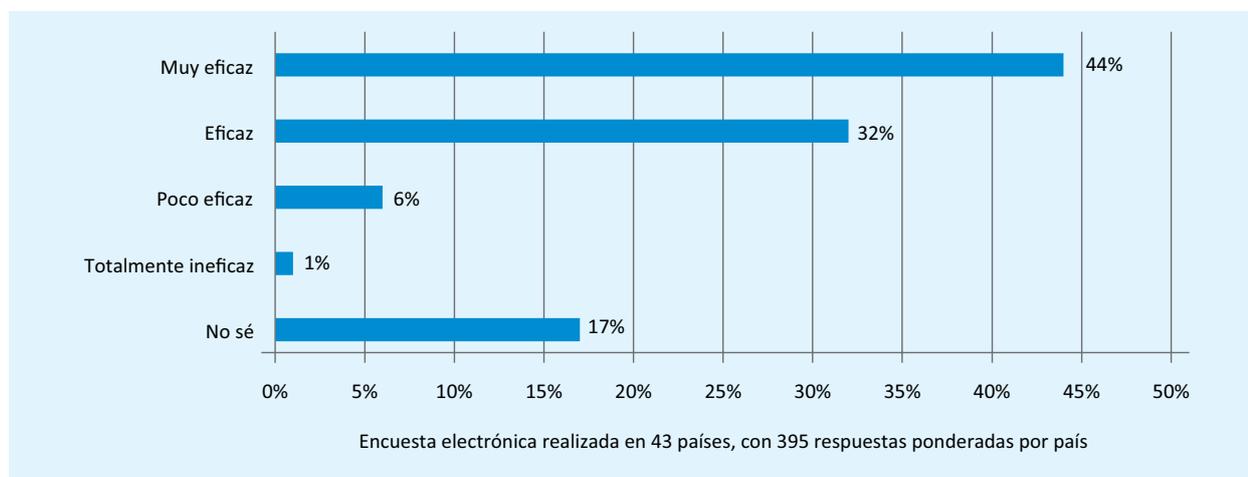
Las recomendaciones derivadas de la evaluación son las siguientes: mantener e intensificar la orientación de los fondos mancomunados a las actividades encaminadas a salvar vidas; reducir la asignación específica de las subvenciones otorgadas con cargo a fondos de este tipo; mejorar los criterios para el uso de subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF; incrementar la capacidad de emplear los fondos mancomunados como garantía para desbloquear anticipos internos; aclarar la contribución de los fondos mancomunados al funcionamiento de los servicios comunes en situaciones de emergencia; consolidar el cumplimiento por parte del PMA de las responsabilidades que le incumben en materia de coordinación, y aclarar las responsabilidades con respecto a la adquisición, el seguimiento y la presentación de informes sobre los fondos mancomunados.

Módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria

En la evaluación se constató que, en líneas generales, la coordinación de la seguridad alimentaria había tenido un efecto positivo en los organismos participantes. Aunque las realizaciones variaban de un país a otro, los mecanismos de coordinación evaluados habían contribuido de manera positiva y sistemática al facilitar el establecimiento de redes y generar confianza; reducir la duplicación de actividades; mejorar la presentación de informes y, en algunos casos, establecer y difundir normas. Al ayudar a evitar la duplicación de tareas y posibilitar que las organizaciones humanitarias reasignaran recursos, la coordinación de la labor en materia de seguridad alimentaria tuvo un efecto positivo en la cobertura de los servicios prestados.

En los casos en que se habían adoptado otros procesos de coordinación dirigidos internacionalmente, los organismos de ayuda humanitaria pidieron o introdujeron rápidamente módulos de acción agrupada o sistemas similares, lo que atestigua el respaldo general que se brinda al módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria. Según los resultados de una encuesta realizada entre los miembros del módulo, las inversiones en la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria se consideraban por lo general útiles, tal como se ilustra en la Figura 8.

Figura 8. Percepciones sobre la inversión en la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria



Fuente: Informe sobre la evaluación conjunta de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria.¹⁹

Sin embargo, la coordinación de la seguridad alimentaria no alcanzó todo su potencial de apoyo a las operaciones. La mayoría de los mecanismos de coordinación a nivel de los países no respondió en medida suficiente a las necesidades operacionales de los integrantes, especialmente en lo que atañe a la coordinación de las evaluaciones de las necesidades, la detección y corrección de las deficiencias en las intervenciones, el uso de la información como base para las operaciones y para aprender de las mejores prácticas, y la mejora de

la planificación para imprevistos y la preparación para la pronta intervención. La evaluación constató que esas debilidades tenían que ver con que las exigencias de los procesos a nivel de todo el sistema tuvieran prioridad respecto de las exigencias operacionales. Por ejemplo, la formulación de llamamientos unificados o planes de intervención estratégica favoreció la inclusión, pero los entrevistados cuestionaron si el tiempo empleado valía la pena, ya que los documentos influían poco en sus propias decisiones operacionales.

¹⁹ “Informe resumido sobre la evaluación conjunta FAO/PMA de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria en el marco de las actividades de asistencia humanitaria (2009-2014)” (WFP/EB.2/2014/6-A).

Los beneficios de la coordinación de la seguridad alimentaria también estuvieron limitados por el hecho de que los módulos no contaban, entre sus miembros, con agentes locales y no habituales. Por ejemplo, cuando donantes no habituales hacían grandes inversiones y las organizaciones locales desempeñaban un papel central, los módulos eran incapaces de evitar todas las duplicaciones. Además, los organismos principales de los módulos mostraban un nivel irregular de compromiso y capacidades a la hora de apoyar la coordinación de la seguridad alimentaria en diferentes países anfitriones. En los lugares donde no se beneficiaban de una financiación específica, a menudo los módulos tenían dificultades incluso para cumplir funciones básicas. En el caso de la mayor parte de los mecanismos de coordinación en materia de seguridad alimentaria evaluados, se prestaba poca atención a la preparación para la pronta intervención y se carecía de estrategias de retirada y transición. Por ello estos mecanismos contribuyeron poco a fomentar las capacidades nacionales y a crear vínculos con los agentes del desarrollo.

Las recomendaciones derivadas de la evaluación son las siguientes: abogar ante el Comité Permanente entre Organismos (IASC) por reducir las exigencias de los procesos de todo el sistema de las Naciones Unidas; definir más claramente las funciones y responsabilidades correspondientes en la estructura de coordinación, y propugnar un mayor compromiso de los donantes con la coordinación de las actividades de seguridad alimentaria. Las otras recomendaciones tenían que ver con la función y las responsabilidades del PMA en la dirección de los módulos de acción agrupada; se trataba, por ejemplo, de: acrecentar el compromiso de apoyo a la coordinación de las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria y aumentar las capacidades al respecto; asegurar el despliegue de personal de coordinación experimentado; centrar las actividades de los módulos en los servicios pertinentes para las operaciones, y potenciar la participación en la gestión de la preparación para la pronta intervención, la transición y la retirada, entre otras cosas, mediante una mayor participación de los agentes humanitarios nacionales, locales y no habituales.

Lecciones extraídas sobre las actividades del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia

De los temas comunes determinados a partir de las dos evaluaciones se desprendieron una serie de fortalezas y retos sistémicos más amplios que se enumeran a continuación. En la síntesis de la serie de evaluación completa sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, estos temas se examinarán a la luz de las constataciones de las evaluaciones aún por concluir:

- i) Las importantes innovaciones introducidas en virtud del proceso de reforma humanitaria han ayudado a mejorar la coordinación, beneficiando a la respuesta global. El PMA ha empleado los fondos mancomunados eficazmente para atender necesidades de financiación específicas y ha aportado claros beneficios a los asociados a través de su función de

dirección y coordinación de los módulos de acción agrupada.

- ii) Se corre el riesgo de que los procesos de todo el sistema y las exigencias de presentación de informes impulsadas por los donantes desplacen a otras actividades más pertinentes desde el punto de vista operacional, como las evaluaciones de las necesidades, la detección de déficits, el seguimiento y el aprendizaje coordinados.
- iii) La disponibilidad de recursos suficientes para la coordinación de los módulos de acción agrupada sigue siendo un reto. En la actualidad, no hay un compromiso sistemático de los organismos principales ni un apoyo financiero constante de los fondos mancomunados.
- iv) Los dos sistemas analizados en las evaluaciones indican que no se presta suficiente atención a la preparación para la pronta intervención, la resiliencia y la transición más allá de la respuesta de emergencia, para lo cual es indispensable la participación de las instituciones nacionales. Aunque se considera que los fondos no tienen una ventaja comparativa en estos ámbitos, los módulos y/o los organismos principales correspondientes deberían desempeñar papeles de mayor importancia.
- v) La integración formal de la perspectiva de género se ha incrementado mediante una mayor aplicación del marcador de género del IASC y el nombramiento de más coordinadores de las cuestiones de género en los módulos de acción agrupada. Sin embargo, no se ha registrado gran influencia en las operaciones.

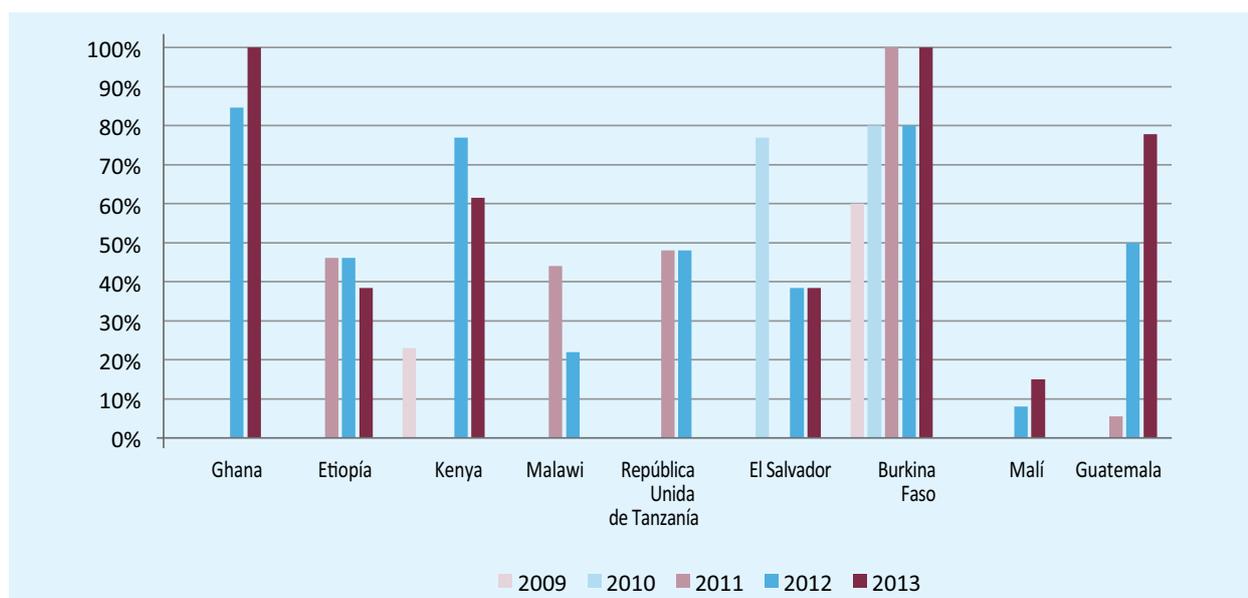
Innovaciones en la asistencia alimentaria: constataciones derivadas de las evaluaciones de la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones y de la fase piloto de la iniciativa “compras para el progreso”

En dos de las evaluaciones globales realizadas en 2014 se evaluaron innovaciones importantes en la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria.

Evaluación final de la fase piloto de la iniciativa P4P

La iniciativa “Compras para el progreso” se concibió como un proyecto piloto de cinco años que abarcaba 10 países con objetivos comunes, pero enseguida se amplió para incluir 10 países adicionales, lo que lo convirtió en el mayor fondo fiduciario e iniciativa piloto oficial hasta la fecha. El proyecto piloto iba destinado a desarrollar y probar maneras de aprovechar el poder adquisitivo del PMA para promover el aumento de la producción en pequeña escala y facilitar la integración de los pequeños agricultores, muchos de ellos mujeres, en los mercados, aumentando así sus ingresos y medios de subsistencia.

Figura 9. Ventas al PMA (como porcentaje de las organizaciones de agricultores incluidas en el estudio de referencia)



Fuente: Compilación de datos en materia de evaluación recogidos a partir de los informes de seguimiento disponibles sobre la iniciativa “Compras para el progreso”.

En la evaluación se constató que esta iniciativa revestía un gran interés para el PMA, para la agenda internacional de actividades de fomento de la seguridad alimentaria y reducción de la pobreza basadas en la agricultura y para los objetivos de las políticas nacionales de los países asociados. La iniciativa facilitó algunas mejoras mensurables en la capacidad de las organizaciones de agricultores y logró importantes beneficios al mejorar la visión que tenían los gobiernos anfitriones del PMA como asociado para el desarrollo. Contribuyó a permitir al PMA apoyar más activamente las organizaciones de agricultores y la producción en pequeña escala y llevó a que un volumen considerable de productos se comprara a las organizaciones de agricultores a través de esta modalidad. Se observó un aumento de las ventas efectuadas por las organizaciones de agricultores en casi todos los países sobre los que había datos disponibles (Figura 9). La iniciativa se benefició de un fuerte apoyo del PMA al más alto nivel, y del establecimiento de procesos y sistemas temporales para facilitar la ejecución.

Sin embargo, en la evaluación se constató que en la fase de diseño no se prestaba suficiente atención a diferenciar entre grupos de beneficiarios de pequeños agricultores, ni a formular la teoría del cambio y los supuestos de base. En lo que respecta a los pequeños agricultores, hay indicios de que se ha producido un aumento de la producción atribuible a la iniciativa “Compras para el progreso” en El Salvador, pero no en Etiopía ni en la República Unida de Tanzania (los tres países donde se realizaron evaluaciones del impacto). La mejora de la capacidad fue menor y más lenta de lo previsto, en parte porque las capacidades iniciales de las organizaciones de agricultores eran inferiores a lo que se pensaba. Una mayor atención en la fase de diseño a los elementos necesarios para extraer enseñanzas tal vez habría reducido la tensión entre las dos funciones de la

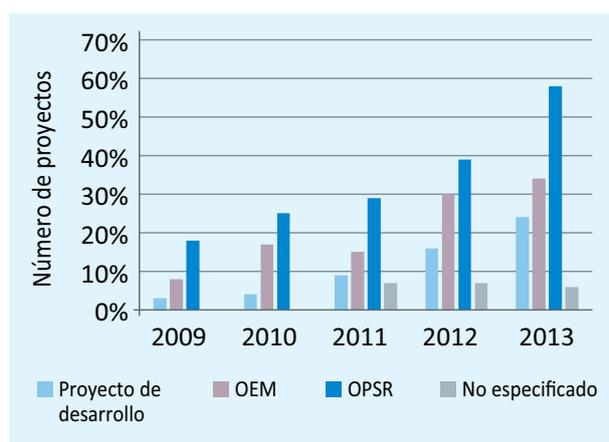
iniciativa, es decir, la de experiencia piloto basada en el aprendizaje y la de medio para lograr resultados en la esfera del desarrollo.

Evaluación de la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones de 2008

La innovación en las modalidades de transferencia del PMA se inició mediante una directiva de 2007 por la que se autorizaban proyectos limitados de transferencia de efectivo y cupones hasta un máximo de 3 millones de dólares y se establecían los requisitos básicos de SyE. La posterior política de 2008 relativa a las transferencias de efectivo y cupones carecía de un plan de ejecución o una teoría del cambio precisos, dejando libertad a las oficinas en los países para innovar y aprender tan solo aplicando unos criterios mínimos. En 2011 dejaron de aplicarse las condiciones asociadas a la fase experimental, y las exigencias propias de los proyectos de transferencia de efectivo y cupones se incorporaron de forma sistemática, antes de que se establecieran los sistemas, las capacidades y los instrumentos necesarios para el buen funcionamiento de estos nuevos dispositivos.

La evaluación consideró que la política era muy pertinente, tal como demostraba el rápido aumento de los proyectos del PMA en los que se usaban transferencias de efectivo y cupones, cuyo gasto efectivo total pasó de prácticamente cero en 2008 a 507 millones de dólares, aproximadamente, en 52 países en 2013 (Figuras 10 y 11). Tal como se indica en la Figura 10, se emplearon transferencias de efectivo y cupones en todas las categorías de programas, pero sobre todo en las OPR y OEM.

Figura 10. Número de proyectos de transferencia de efectivo y cupones, por tipo de programa



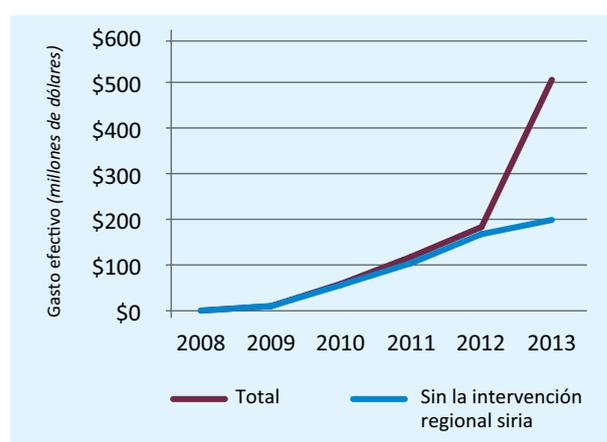
Fuente: WINGS.

En la evaluación se constató que la política, aun no siendo representativa de las mejores prácticas vigentes del PMA en materia normativa, cumplía su finalidad al establecer los principios básicos para autorizar el recurso a estas modalidades en el marco de las actividades del PMA. Las directrices, orientaciones y herramientas elaboradas posteriormente han apoyado la aplicación práctica de las transferencias de efectivo y cupones, pero es preciso actualizarlas continuamente y difundirlas mejor.

No se llevó a cabo una evaluación sistemática de los efectos previstos de la política, como el empoderamiento de los beneficiarios y la mejora de los medios de subsistencia y de las estrategias de supervivencia, ni fue posible atribuir los efectos o los productos obtenidos a las transferencias de efectivo y cupones, porque en el sistema institucional de seguimiento no se hace un desglose por modalidad de transferencia.

Los aumentos de eficiencia generados gracias a esta modalidad fueron menores de lo esperado debido a los considerables retrasos en la ejecución y al hecho de que la flexibilidad para cambiar de modalidad dentro de los proyectos fuera menor de lo previsto; además, algunas pruebas anecdóticas indican que no hubo una reducción de los costos de transacción a cargo de los beneficiarios. Aunque ha crecido la capacidad del PMA para llevar a cabo transferencias de efectivo y cupones, y las metas oficiales de aumento del uso de estas modalidades hayan alentado a modificar el apoyo prestado por la Sede a los procesos operativos, persisten algunos retos e impedimentos, entre ellos la necesidad de satisfacer la creciente demanda de apoyo, emitir orientaciones sobre evaluación y selección de los minoristas y los asociados del sector financiero y adaptar los procesos de aprobación de los contratos relativos a los proveedores de servicios y la adquisición. Las limitadas facultades de que dispone la dependencia de la Sede responsable han obstaculizado las mejoras intersectoriales y la eliminación de esos impedimentos.

Figura 11. Crecimiento de los proyectos de transferencia de efectivo y cupones, por nivel de gasto efectivo



Fuente: WINGS.

Enseñanzas relativas a la gestión de las innovaciones

De las evaluaciones de estas dos importantes innovaciones se extrajeron varias enseñanzas comunes, en particular con respecto a la gestión del cambio, que reflejaban constataciones señaladas en informes anuales de evaluación anteriores:

- i) En los actuales contextos mundiales, tanto las transferencias de efectivo y cupones como la iniciativa “Compras para el progreso” son sumamente pertinentes para la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria:
 - La iniciativa “Compras para el progreso” estuvo y sigue estando bien alineada con los objetivos de los gobiernos nacionales y los asociados y con el mandato, los planes estratégicos y las políticas del PMA. Asimismo, se constató que las transferencias de efectivo y cupones eran cada vez más pertinentes para las tendencias externas y la gama de proyectos del PMA.
 - Sin embargo, aunque en ambas evaluaciones se señalaron claros avances, también se constató que era difícil lograr la ampliación de la cobertura y la intensificación de las actividades previstas, y que esta tarea llevaba más tiempo del previsto y requería cambios complejos en todas las funciones de apoyo de todos los sectores del PMA.
- ii) La innovación en un contexto descentralizado puede resultar eficaz pero precisa de orientación, apoyo y liderazgo a nivel central:
 - Algunas oficinas llevaron a cabo proyectos piloto de transferencia de efectivo y cupones antes de 2008, pero la legitimidad y la orientación proporcionadas por la política, las directivas y las herramientas impulsaron un aumento exponencial de su uso. En la fase piloto de la iniciativa “Compras para el progreso” P4P,

aunque cada oficina en el país diseñó su propio plan de ejecución, la financiación específica y la orientación y el apoyo brindados a nivel central fueron decisivos.

- En la evaluación de la iniciativa “Compras para el progreso” se destacó la importancia de que las iniciativas piloto dispusieran de un diseño centralizado y de hipótesis claras; esto permitía determinar en el marco de una experimentación rigurosa, qué modalidades funcionaban con miras a su integración sistemática, teniendo en cuenta la diversidad entre países. En la evaluación de las transferencias de efectivo y cupones se destacó la importancia de elaborar parámetros de medición de las realizaciones y la eficiencia más pertinentes y desarrollar las capacidades de las oficinas en los países, así como la necesidad de una sólida dirección de los procesos de cambio y las estructuras de gestión matricial en la Sede.
- Estas constataciones se hacen eco de la síntesis de 2012 de las evaluaciones estratégicas sobre la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, en las que se señalaba la necesidad de “liderazgo y gestión de la iniciativa, definición clara de las metas, desarrollo y/o adaptación de los sistemas de apoyo y las capacidades del personal necesarios”.

iii) Un reto para los actuales sistemas y capacidades de SyE del PMA es la necesidad de pruebas para determinar qué innovaciones dan buenos resultados. Sin embargo, para tomar decisiones bien fundamentadas sobre qué innovaciones han de integrarse sistemáticamente, para gestionar el riesgo y para salvaguardar la eficacia futura, es indispensable obtener pruebas sólidas para poder evaluar los enfoques piloto y los supuestos:

- La falta de una clara teoría del cambio, de indicadores comunes y de requisitos de evaluación para los proyectos piloto de transferencia de efectivo y cupones limitó la capacidad para confirmar o refutar los supuestos, comparar los resultados y analizar qué funcionó, en particular comparando las distintas modalidades de transferencia. En 2014, seguían siendo deficientes los criterios para compartir enseñanzas y buenas prácticas sobre el uso de las transferencias de efectivo y cupones entre países.
- En la evaluación de la iniciativa “Compras para el progreso” se observó que los elementos disponibles para comprobar la validez de los enfoques piloto y los supuestos tenían limitaciones debidas a la incompleta formulación de la teoría del cambio y a la definición poco precisa de los elementos de prueba necesarios para hacer una buena comprobación y comparación de los principales elementos e impactos de la experiencia piloto. La rápida expansión de esta iniciativa, con unas formas y modalidades de ejecución variables y el apoyo de diferentes donantes, limitó aún más la comparabilidad. En la evaluación se recomendó elaborar orientaciones para el diseño de futuros

proyectos piloto a fin de mejorar el aprendizaje y determinar el potencial, las condiciones y las necesidades de incorporación sistemática.

iv) Las limitaciones de los sistemas de SyE y de presentación de informes financieros representan un obstáculo para medir la eficiencia, los costos, la eficacia y los efectos a largo plazo, incluidas las consecuencias en materia de género:

- Valorar la eficiencia, la eficacia y el impacto era un elemento importante de las evaluaciones, pero las constataciones se vieron limitadas por la insuficiencia de datos y la fragilidad de los sistemas.
- En la evaluación de la transferencia de efectivo y cupones se observó que, para que el PMA mantenga su eficacia y su competitividad, se requerirán datos probatorios más sólidos sobre la eficiencia y la eficacia en función de los costos, desglosados por modalidad de transferencia; esto contribuiría a aportar información para sustentar la elección de la modalidad y del grado y las formas de condicionalidad más apropiados con respecto al mandato del PMA. Por otra parte, no se hizo un seguimiento de los efectos de las transferencias de efectivo y cupones en los medios de subsistencia, las posibilidades de elección y el empoderamiento.
- Se hicieron loables esfuerzos por generar pruebas sólidas del impacto de la iniciativa “Compras para el progreso” por lo que se refiere al incremento sostenible de los ingresos de los pequeños agricultores. Sin embargo, no fue posible aplicar sistemáticamente este enfoque de SyE en los 20 países piloto, dado el bajo nivel de capacidad de SyE y los muy diferentes contextos y modalidades de ejecución de la iniciativa en los distintos países.
- Por lo que concierne a las cuestiones de género, las metas y las consecuencias en este contexto inicialmente no se integraron de manera adecuada en el diseño de la iniciativa “Compras para el progreso”, o no se midieron de forma coherente en los proyectos de transferencia de efectivo y cupones; los resultados no pueden demostrarse utilizando los sistemas de medición actuales. Sin embargo, en esta iniciativa, el seguimiento del número de mujeres miembros y líderes de organizaciones de agricultores aumentó durante la ejecución; en un proyecto de orientaciones sobre transferencias de efectivo y cupones se intenta mejorar los aspectos relacionados con la temática de género.

v) Contar con sistemas de calidad para difundir las orientaciones y el aprendizaje es esencial para incorporar de manera sistemática las innovaciones y mantener una calidad constante:

- Se encontró que los sistemas de difusión y comunicación en relación con las políticas y las orientaciones sobre la transferencia de efectivo y cupones eran fragmentarios, incoherentes y deficientes, y que las oficinas en los países registraban niveles muy dispares de concienciación

sobre las orientaciones y herramientas esenciales para la política.

- Aún se tienen que determinar y difundir modelos y orientaciones bien definidos sobre las mejores prácticas en diferentes contextos —lo que se considera un primer paso esencial para la incorporación sistemática de la iniciativa “Compras para el progreso”—, aunque se esté trabajando actualmente en este sentido.

vi) Para integrar con eficacia los nuevos enfoques en materia de asistencia alimentaria, es imprescindible contar con una buena gestión de los cambios necesarios para apoyar los sistemas:

- Ambas evaluaciones confirmaron que la iniciativa “Compras para el progreso” y las transferencias

de efectivo y cupones habían contribuido al avance general del PMA en la transición a la asistencia alimentaria, también gracias al apoyo y el compromiso de la dirección del PMA plasmados en los planes estratégicos y en los procesos institucionales establecidos.

- Sin embargo, en ambas evaluaciones se constató que esta evolución creaba nuevas necesidades significativas en las funciones institucionales, como los servicios de asesoramiento sobre programas, compras, logística, asesoramiento jurídico, finanzas y recursos humanos. También se detectaron deficiencias en la gestión multisectorial para la necesaria transformación de las funciones y los sistemas, así como insuficiencia de personal y capacidades adecuados para la incorporación sistemática de estas innovaciones.

Examen por expertos homólogos de la función de evaluación en el PMA realizado en 2014

El examen por expertos homólogos de la función de evaluación en el PMA realizado por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se presentó a la Junta Ejecutiva del PMA a mediados de 2014 y aportó una valoración externa de la política y la función global de evaluación del PMA y de los productos derivados. El examen, basado en las normas y criterios internacionales de independencia, credibilidad y uso de la evaluación, se hizo en un momento oportuno para contribuir al actual proceso de fortalecimiento institucional del PMA; en la respuesta de la dirección se expusieron la orientación estratégica y las prioridades convenidas para su desarrollo futuro.

El examen por expertos homólogos confirmó que se habían efectuado notables progresos desde el examen de 2007 que había conducido al PMA a adoptar su política de evaluación actual. En él se asignaba una buena calificación a la función de evaluación centralizada, apoyándose en una valoración de la Dependencia Común de Inspección que la situaba en primera línea entre las funciones de evaluación del sistema de las Naciones Unidas. Aunque no sea absolutamente independiente dentro de la estructura orgánica del PMA, había disposiciones firmes y eficaces para salvaguardar la independencia de la evaluación; en el marco del sistema se observaba una buena intencionalidad²⁰ por lo que se refiere a la selección del tema de las evaluaciones, y se constató que estas se consideraban muy creíbles y que el PMA las tenía en la debida cuenta y actuaba en consecuencia.

Sin embargo, en el examen se constató que la OEV no disponía de suficiente capacidad para llevar a cabo todas las funciones que se le atribuían a efectos de rendición de cuentas y aprendizaje. Pese a que se consideró apropiada la reorientación efectuada en los últimos años por la OEV hacia la evaluación de las políticas, las estrategias, las carteras de proyectos en los países y el impacto de las actividades del PMA, el alcance de las evaluaciones a nivel operacional se había reducido a un nivel insuficiente. Según el examen por expertos homólogos, los recursos, las orientaciones y el apoyo a la evaluación descentralizada eran insuficientes.

El alcance de las evaluaciones ha mejorado gracias a la reciente asignación de recursos a una serie de evaluaciones de operaciones, gestionadas temporalmente por la OEV, y a la introducción de evaluaciones de las intervenciones de emergencia de nivel 3, ya sea realizadas exclusivamente por el PMA y abarcando solo sus actividades, o por medio de evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria colectiva. Sin embargo, es preciso seguir trabajando para reforzar la cultura del PMA con respecto a la evaluación y la obtención de pruebas, mejorar el uso de las evaluaciones en los programas y las estrategias y posibilitar el desarrollo de la función de evaluación descentralizada. Se trata de ámbitos pertinentes para el modelo de gestión descentralizada del PMA, en el que la rendición de cuentas sobre los resultados constituye una parte importante del proceso de fortalecimiento orgánico, junto con el creciente reconocimiento de la necesidad de pruebas para asegurar el mantenimiento de la eficacia y la competitividad en un contexto de gran competencia por la financiación.

En su respuesta, la dirección indica que el PMA está comprometido a desarrollar en gran medida su función de evaluación, lo cual incluye: revisar y actualizar la política de evaluación de 2008; elaborar una carta en la que se recojan el mandato y las mayores funciones y responsabilidades de la OEV, también en lo relativo a la presentación de informes sobre la función de evaluación descentralizada y a la supervisión de esta función; formular una estrategia de evaluación para aplicar la política en todo el PMA, y desarrollar un marco para la realización de evaluaciones descentralizadas basadas en la demanda, que abarque normas, criterios, orientaciones y asesoramiento técnico, criterios para la evaluación de la calidad, indicadores clave de las realizaciones y sistemas de información en materia de gestión, además de superar los problemas de limitación de recursos que impiden evaluar debidamente las operaciones.

Estos compromisos ya se están poniendo en práctica: se está elaborando una política revisada, y la OEV reorganizó su plan de trabajo y su gestión interna a finales de 2014 para apoyar el cumplimiento de su mandato ampliado, incluidas las funciones de supervisión y facilitación de la evaluación

²⁰ La "intencionalidad" hace referencia a una intención institucional clara de planear y usar las evaluaciones para orientar la toma de decisiones y lograr una mejora de las realizaciones.

descentralizada y su apoyo al aprendizaje a partir de las evaluaciones y al uso de las mismas. El desarrollo de un marco propicio para la evaluación descentralizada basada en la demanda se inició con un cuidadoso enfoque por fases que reconocía las limitaciones de recursos y la necesidad de complementar la versión revisada de la estrategia de seguimiento y las orientaciones del PMA en materia de “exámenes” (distintos de las “evaluaciones”). La OEV también colaboró con la Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones para determinar las competencias necesarias y elaborar perfiles de los puestos de trabajo en la esfera del SyE, función que en la estrategia en materia de personal de 2014 se consideró decisiva para la misión del PMA.

Realizaciones de la OEV en relación con su plan para 2014

En la presente sección se informa sobre las realizaciones de la OEV en relación con el Plan de Gestión del PMA para 2014-2016. Se exponen las realizaciones en lo que respecta a: i) la ejecución y el alcance del programa previsto de evaluaciones complejas y de la nueva serie de evaluaciones de operaciones; ii) la colaboración con el sistema internacional de evaluación, y iii) la difusión y el uso de las evaluaciones. En un informe sobre el uso de los recursos humanos y financieros durante el año se concluye comunicando los resultados de la gestión de la OEV.

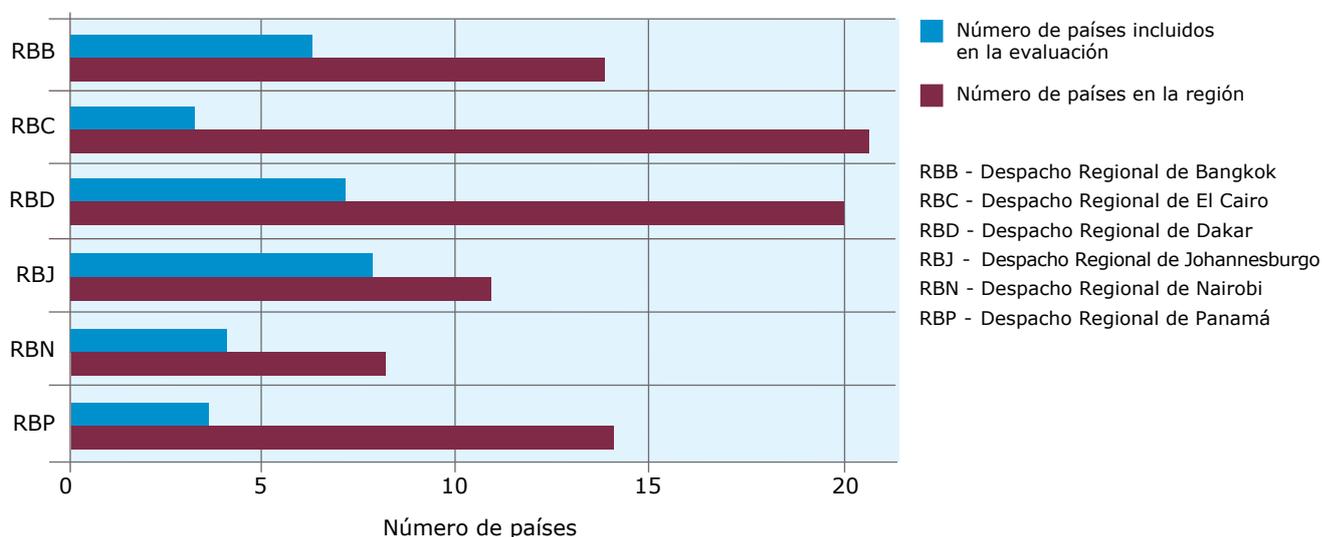
Ejecución y alcance de las evaluaciones

Gracias al programa de evaluaciones concluidas por la OEV en 2014 se consolidaron los notables avances en cuanto al alcance de las evaluaciones logrados en 2013. Los 3 millones de dólares asignados con cargo al presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (AAP) para sufragar gastos distintos de los de personal (el mismo importe que en 2013) permitieron proseguir las evaluaciones complejas, ya bien asentadas, de múltiples operaciones, políticas y estrategias. Se amplió la serie de evaluaciones de operaciones iniciada en 2013, gestionada temporalmente por la OEV y financiada en gran parte con fondos procedentes de los proyectos. El Cuadro 2 muestra las tasas de ejecución con respecto a las previsiones.

Las evaluaciones de la OEV concluidas en 2014 abarcaron 33 países, lo cual representa un fuerte incremento con respecto a los dos años anteriores —20 países en 2013 y 21 en 2012—, debido enteramente al aumento del número de evaluaciones de operaciones; de este modo se alcanzó uno de los objetivos fijados en esta esfera. La Figura 12 muestra la cobertura geográfica efectiva de las evaluaciones en 2014. No se pretende lograr una distribución uniforme entre todas las regiones en un determinado año, dada la complejidad de los criterios de selección de los distintos tipos de evaluación.

Muchas evaluaciones comienzan un año y finalizan al año siguiente, por lo que en el Cuadro 2, que presenta los resultados con respecto a las previsiones, se indican separadamente las evaluaciones iniciadas²¹ y las finalizadas.²²

Figura 12. Alcance de las evaluaciones de la OEV concluidas, por despacho regional del PMA, 2014



El “número de países incluidos en la evaluación” abarca los países en los que se realizaron estudios teóricos y visitas a los emplazamientos; en el “número de países en la región” se abarcan aquellos en los que se lleva a cabo al menos una operación del PMA.

Fuentes: Base de datos y programa de trabajo de 2014 de la OEV.

²¹ Fecha en que comienza el gasto presupuestario.

²² 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.

Cuadro 2. Ejecución del plan de trabajo en materia de evaluación para 2014²³

		Evaluaciones de carteras de proyectos en los países	Evaluaciones del impacto	Evaluaciones globales (de políticas y estrategias)	Evaluaciones de intervenciones humanitarias de emergencia de nivel 3 del PMA	Total parcial de evaluaciones (programa básico)	Evaluaciones de operaciones individuales (número provisional)	Total
Finalización	Evaluaciones cuya finalización estaba prevista en 2014	4	0	5	0	9	11	20
	Evaluaciones efectivamente finalizadas en 2014	3	0	4	0	7	20	27
	Tasa de finalización	75%	-	80%	-	78%	182%	135%
Inicios	Evaluaciones cuyo inicio estaba previsto en 2014	4	0	4	0	8	24	32
	Evaluaciones no planificadas pero efectivamente iniciadas	-	-	-	1	1	-	1
	Evaluaciones efectivamente iniciadas en 2014	4	0	4	1	9	15	24
	Tasa de inicio efectivo	100%	-	100%	100%	113%	63%	75%

En 2014, la tasa global de finalización de evaluaciones individuales incluidas en el plan de trabajo correspondiente del PMA fue del 135%,²⁴ con 27 evaluaciones efectivamente finalizadas frente a las 20 planeadas. En el Cuadro 1 de la Parte 1 del informe figura una lista de las evaluaciones finalizadas, entre ellas una evaluación conjunta con la FAO. Se realizaron además tres informes de síntesis, tal como estaba previsto. Estos resultados superiores a las previsiones se deben a que en 2014 se concluyeron más evaluaciones de operaciones de lo previsto: se ultimaron las 11 comenzadas a finales de 2013, tal como estaba previsto, y a finales de 2014 se habían concluido además nueve de las 15 iniciadas durante el año, lo cual demuestra la brevedad deseada del proceso de evaluación de operaciones. La tasa de finalización de evaluaciones complejas —de políticas, estrategias o carteras de múltiples operaciones— fue del 78%: de las nueve planeadas, se concluyeron siete. Se reprogramó para el año 2015 la finalización de dos evaluaciones; de hecho, la evaluación del Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia (PREP) se aplazó para tener en cuenta el calendario de toma de decisiones sobre la ampliación del programa; lo mismo ocurrió con la evaluación de la cartera de proyectos en la República Unida de Tanzania para dar cabida a nuevas iniciativas urgentes enmarcadas en el plan de trabajo de la OEV para 2014, sin aplazarla demasiado para poder sustentar las decisiones de la oficina en el país.

En 2014, la tasa global de inicio de las evaluaciones fue del 75%.²⁵ Una vez más, las desviaciones con

respecto al plan se debió a la serie de evaluaciones de operaciones, gestionadas temporalmente por la OEV; las constataciones del examen por el grupo de expertos homólogos del UNEG y el CAD sobre el enfoque de la evaluación descentralizada y un examen sobre la adecuación del alcance de las evaluaciones dieron lugar a que el número de evaluaciones de operaciones que estaba previsto comenzar en 2014 se redujera de 24 a 16. Esta decisión fue confirmada por la Junta en una consulta oficiosa celebrada en septiembre de 2014; a finales de 2014, se habían iniciado 15 evaluaciones de operaciones.

La tasa de inicio de evaluaciones complejas fue del 113%.²⁶ El haber superado los objetivos previstos se debió a la puesta en marcha de una evaluación no planeada de la intervención regional del PMA ante la emergencia de nivel 3 causada por la crisis siria; la OEV concluirá esta evaluación en 2015.

Tal como se indica en la Figura 13, las evaluaciones de operaciones concluidas en 2014 reflejaron ampliamente la distribución geográfica de las operaciones del PMA y la proporción relativa de las distintas categorías de programas: se excluyeron las operaciones especiales por haber sido tratadas recientemente en las evaluaciones conjuntas de los módulos mundiales de acción agrupada de logística y seguridad alimentaria y/u otros mecanismos de rendición de cuentas; en cuanto a las OEM, estas estuvieron infrarrepresentadas debido a su corta duración y a las nuevas disposiciones relativas a las OEM de nivel 3 (que se describen en la sección siguiente).

²³ Con arreglo al Plan de Gestión del PMA para 2014-2016, Anexo VII (WFP/EB.2/2013/5-A/1).

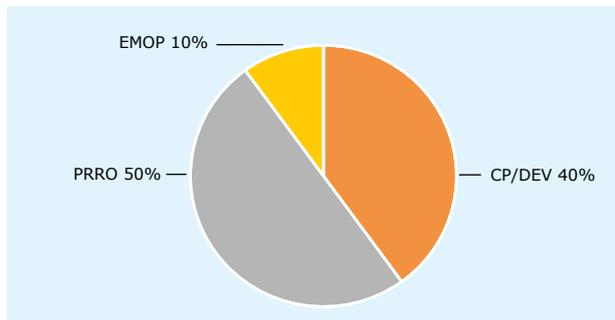
²⁴ Frente al 100% en 2013.

²⁵ Frente al 83% en 2013.

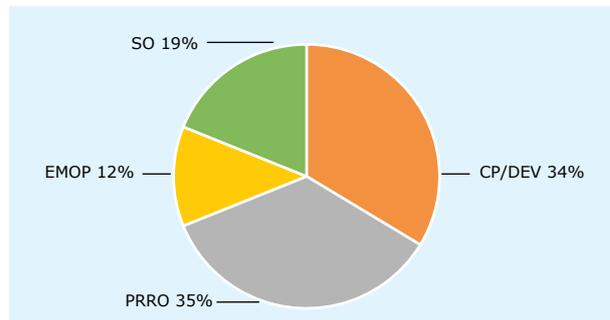
²⁶ Frente al 82% en 2013.

Figura 13. Evaluaciones de operaciones finalizadas y operaciones del PMA, por categoría de programas y por despachos regional, 2014

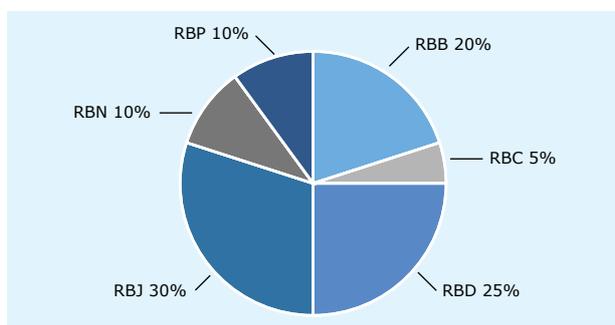
a. Evaluaciones de operaciones, por categoría de programa



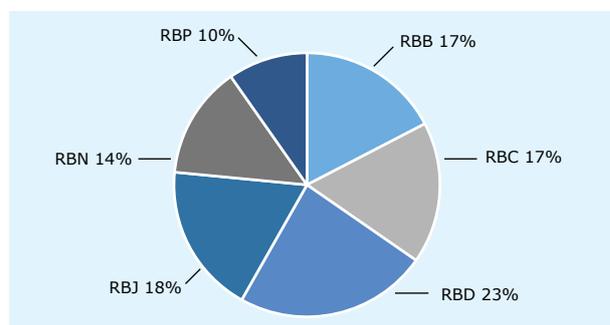
b. Operaciones del PMA, por categoría de programa



c. Evaluaciones de operaciones, por despacho regional



d. Operaciones del PMA, por despacho regional



El alcance se ha calculado en función del número de operaciones. Los datos se refieren únicamente a las 20 evaluaciones de operaciones finalizadas en 2014 que se presentan en el Cuadro 1, quedando excluidas las intervenciones de emergencia de nivel 3.

Fuentes: Base de datos interna de la OEV y programa de trabajo del PMA, a fecha de febrero de 2015.

RBB – Despacho Regional de Bangkok; RBC – Despacho Regional de El Cairo; RBD – Despacho Regional de Dakar; RBJ – Despacho Regional de Johannesburgo; RBN – Despacho Regional de Nairobi; RBP – Despacho Regional de Ciudad de Panamá.

Participación en el sistema de evaluación internacional

La valoración prevista de la evaluabilidad del Plan Estratégico del PMA se ha aplazado a 2015 para tener en cuenta posibles ajustes que deban realizarse en el Plan Estratégico a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Reto del Hambre Cero. Un examen de la función de evaluación descentralizada del PMA, que se añadió al examen de los procesos operativos y se financió con fondos especiales, se tomó en consideración en el examen realizado por expertos homólogos del UNEG y el CAD. Junto con un examen interno de “validación del concepto” basado en el primer año de aplicación del modelo de gestión externalizada de las evaluaciones de operaciones, este examen constituyó una base firme para comenzar —en los últimos meses de 2014— a formular normas, orientaciones y medidas de desarrollo de las capacidades para establecer en el PMA una función de evaluación descentralizada impulsada por la demanda, en consonancia con la respuesta de la dirección al examen realizado por expertos homólogos. La colaboración intersectorial permitirá asegurar que la función de evaluación descentralizada se integre en

las mejoras del marco más amplio de gestión de las realizaciones del PMA y de las inversiones en sistemas y capacidad de seguimiento.

Al reducir el número previsto de evaluaciones complejas de actividades realizadas exclusivamente por el PMA (véase el párrafo 58), la OEV desbloqueó recursos para participar en tres evaluaciones conjuntas de actividades humanitarias interinstitucionales en respuesta a las emergencias de nivel 3 de Filipinas, Sudán del Sur y la República Centroafricana.²⁷ Este nuevo tipo de evaluación, señalado en el plan de trabajo de la OEV, forma parte del ciclo de programas humanitarios de la Agenda Transformativa del IASC. Contando la evaluación de la intervención del PMA a raíz de la crisis siria, gestionada por la OEV, en 2014 se evaluaron cuatro de las cinco intervenciones de emergencia de nivel 3 en curso, lo cual constituye un gran avance a la hora de dirigir la función de evaluación del PMA al grueso de sus contextos de actuación y de su programa de trabajo, con miras a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. Si se incluye la evaluación conjunta de la FAO-PMA del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, en 2014 la OEV intervino en cuatro evaluaciones conjuntas.

²⁷ Estas evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria son gestionadas por la OCAH y no están recogidas en el Cuadro 2. La relativa a Filipinas ha concluido, la de Sudán del Sur está en marcha y la de la República Centroafricana se encuentra en la fase preparatoria.

El fin de las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria es crear asociaciones en materia de evaluación y disponer de un análisis conjunto de las intervenciones humanitarias coordinadas, en el marco de la Agenda Transformativa. Al mismo tiempo, los costos y la carga de trabajo relacionados con la evaluación correspondientes a los responsables de la ejecución de los programas son menores que cuando cada organismo evalúa por su cuenta sus propias intervenciones. Se sopesan cuidadosamente las ventajas y desventajas asociadas a la decisión de centrarse en intervenciones coordinadas por medio de evaluaciones conjuntas de la acción humanitaria o bien de hacer una evaluación en profundidad de las intervenciones individuales del PMA, como en el caso de la intervención siria.

Con el mismo espíritu de crear asociaciones para mejorar la calidad y compartir los costos, se entabló una nueva relación de colaboración con la Iniciativa Internacional para la Evaluación del Impacto a fin de realizar una serie de cuatro evaluaciones del impacto de la malnutrición aguda moderada en contextos humanitarios, que deberán concluirse en 2017.

La credibilidad de la función de evaluación del PMA se ve respaldada por su participación en redes internacionales. En 2014, dicha participación consistió en desempeñar una función directiva y contribuir a las labores del UNEG, el Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP), el Grupo sobre evaluación humanitaria del IASC, 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) (por lo que respecta a la integración de la perspectiva de género en la evaluación) y, más en general, de asociaciones y conferencias académicas y profesionales. Se invitó al PMA a organizar encuentros en materia de evaluación de la acción humanitaria durante la reunión anual del ALNAP y la conferencia bienal de la Sociedad de Evaluación Europea, lo que prueba que su reputación en el ámbito de la evaluación estaba plenamente reconocida.

Aprendizaje a partir de la evaluación y uso de la misma

En el examen por expertos homólogos se observó que, aunque las evaluaciones de la OEV eran altamente creíbles e independientes, cabría hacer mejoras para aumentar su utilidad y su impacto en las realizaciones del PMA.

Por consiguiente, en 2014 la OEV reforzó su contribución a la planificación de los proyectos y las políticas del PMA. En el 89% de los documentos de proyectos y las estrategias para los países examinados en virtud del nuevo proceso estratégico de examen de los programas se proporcionaron resúmenes de las pruebas obtenidas y las recomendaciones formuladas a partir de las evaluaciones pertinentes. La OEV participó en las labores de los equipos de tareas establecidos para estudiar la gestión de las realizaciones, actuó de observador en el Grupo consultivo sobre políticas y programas del PMA y participó

activamente en diversas iniciativas emprendidas por el Programa en la esfera de la gestión de los conocimientos en 2014.

Siempre que es posible, la OEV fomenta la participación de las partes interesadas en el proceso de evaluación y aprovecha las oportunidades de aprendizaje. Para la serie de evaluaciones estratégicas de 2014-2015, se contó sistemáticamente con las partes interesadas en el marco de talleres o seminarios organizados durante la evaluación del módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria y de los fondos mancomunados y en las evaluaciones en curso del PREP y de la intervención del PMA ante la crisis siria.

Para facilitar el aprendizaje a partir de las innovaciones se organizó un importante taller sobre la evaluación final de la fase piloto de la iniciativa "Compras para el progreso" en el que se reunió a representantes del PMA y de los otros organismos con sede en Roma y a miembros del grupo asesor técnico externo establecido para la fase piloto; también se celebraron dos seminarios sobre evaluación de la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones.

Mediante su participación en el Comité Directivo del Grupo interinstitucional de evaluación de la acción humanitaria, la OEV apoya una iniciativa, coordinada por varios organismos, de rendición de cuentas y extracción de enseñanzas sobre la intervención a raíz de la crisis siria.²⁸ Esta iniciativa prevé tres productos principales: un portal y un repositorio de datos sobre evaluación y aprendizaje, mantenidos por la secretaría del ALNAP; un análisis común del contexto, y un marco común de evaluación, que se está utilizando para cartografiar las actividades de evaluación relacionadas con las intervenciones para hacer frente a la crisis siria con miras a elaborar un informe de síntesis interinstitucional a finales de 2015.

Las síntesis de evaluaciones ofrecen grandes oportunidades de aprendizaje y utilización. En 2014, la primera síntesis anual de la serie de evaluaciones de operaciones informó de los resultados de 12 evaluaciones de este tipo. La OEV también llevó a cabo un taller sobre las constataciones y conclusiones derivadas de la síntesis de la serie de evaluaciones del impacto de las actividades de ACA, utilizando un formato virtual que posibilitó una amplia participación de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede.

El diálogo con la dirección ejecutiva es un factor importante para potenciar el uso de las evaluaciones y la OEV realizó un esfuerzo importante en este ámbito en el año 2014. Se introdujeron hojas informativas regionales para informar a los directores regionales sobre las evaluaciones en curso o planificadas en sus regiones. Se informó periódicamente a la dirección ejecutiva sobre las evaluaciones estratégicas. La OEV también contribuyó a elaborar la estrategia del PMA en materia de asociaciones comunicando elementos derivados de sus recientes evaluaciones relacionadas con las asociaciones.

²⁸ <http://www.syrialearning.org>

Se elaboraron notas de síntesis para todos los informes de evaluación de 2014. Se preparó una nota especial sobre las evaluaciones de la OEV acerca de la preparación para la pronta intervención y la respuesta del PMA en casos de emergencia, y la OEV ayudó a la OCAH a elaborar una nota de síntesis sobre las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria. Se prepararon tres estudios de caso breves para una publicación del UNEG sobre el uso de la evaluación en el sistema de las Naciones Unidas en el marco de la celebración del Año Internacional de Evaluación en 2015.

Todas las evaluaciones de la OEV y los productos conexos pueden consultarse en la sección sobre evaluación del sitio Web del PMA y en la Intranet. En 2014 las visitas a páginas de la Intranet de la OEV aumentaron un 65% con respecto a 2013, pero siguieron constituyendo una mínima parte del uso general de la Intranet del PMA. Las visitas a páginas del sitio Web externo disminuyeron un 40%. Algunas mejoras previstas en cuanto a accesibilidad del sitio Web y gestión de los conocimientos se retrasaron por la inusual lentitud de los procesos de contratación para cubrir los puestos vacantes, algo que escapa al control de la OEV.

Mejora del sistema de garantía de la calidad de las evaluaciones

Las medidas adoptadas en 2014 para mejorar el análisis de género en las evaluaciones se plasmaron en una mejora de la calificación atribuida en las valoraciones independientes de las evaluaciones; al contar con medidas actualizadas de garantía de calidad y perfeccionamiento profesional, se cumplió la meta fijada en el ONU-SWAP. Dentro del sistema de garantía de la calidad de las evaluaciones de la OEV, se actualizaron las orientaciones técnicas sobre análisis de la eficiencia en el marco de las evaluaciones, así como las orientaciones sobre planificación de la comunicación de los resultados de las evaluaciones.

Recursos para la evaluación

• Recursos financieros

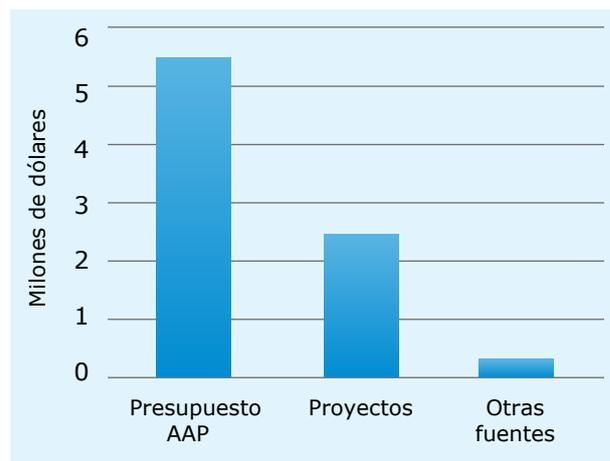
En esta sección se informa exclusivamente sobre los recursos disponibles para la OEV. Atendiendo a lo recomendado en el examen por expertos homólogos del UNEG y el CAD, en los próximos años se ampliará el sistema de información del PMA en materia de gestión para que pueda producirse un informe global sobre los recursos dedicados a la función de evaluación en el PMA en su conjunto.

El presupuesto general total para las actividades de evaluación fue de 8,39 millones de dólares —un 10% más que en 2013—, debido en gran parte al aumento del número de evaluaciones de operaciones. Esta cifra representa el 0,19% de los ingresos totales estimados del PMA en concepto de contribuciones. La OEV utilizó el 98% de todos los fondos disponibles para el año.

Tal como se muestra en la Figura 14, en el Plan de Gestión del PMA para 2014 se asignaron 5,39 millones de dólares del presupuesto AAP para el programa de trabajo básico de evaluación: 2,39 millones de dólares para gastos de personal y 3 millones de dólares para gastos distintos de los de personal. Esto representó un incremento del 2% con respecto a 2013, atribuible exclusivamente a un aumento de los costos fijos de personal, y equivalió al 0,12% de los ingresos totales en concepto de contribuciones proyectados para el año 2014. Se asignaron a la OEV fondos adicionales por un total de 345.500 dólares para valorar las evaluaciones en relación con las normas del ONU-SWAP e iniciar la elaboración de normas y directrices para las evaluaciones descentralizadas y los estudios correspondientes al examen de los procesos operativos en curso en 2015.

La cuenta especial con la que se financian las evaluaciones de operaciones —con fondos procedentes en gran medida de proyectos— aumentó pasando de 2 millones de dólares en 2013 a 2,65 millones de dólares.

Figura 14. Fuentes del presupuesto de la OEV en 2014



• Recursos humanos

La dotación de personal de la OEV se mantuvo estable, con un director, nueve oficiales profesionales y tres miembros del personal de servicios generales. Se hicieron nuevas mejoras en materia de diversidad geográfica y de género, si bien sigue existiendo un desequilibrio de género a favor de las mujeres. Se mantuvo la relación de equilibrio 50:50 entre el personal del PMA en rotación y los expertos contratados externamente, prevista en la política de evaluación del PMA.

A lo largo del año, la tasa de ocupación de puestos fue del 81% debido a la lentitud de los procesos de contratación para cubrir los puestos vacantes de servicios generales y un puesto profesional. La rotación de personal profesional durante el año fue del 33%.

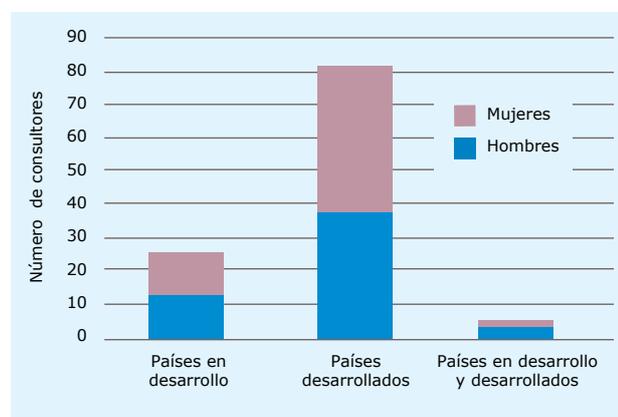
En 2014 se dedicaron al perfeccionamiento profesional 65 días de trabajo-persona, en el ámbito de la categoría profesional, un nivel ligeramente superior a la meta del 3% relativa al tiempo de trabajo. Por otra parte, personal con contratos de breve duración y un oficial profesional subalterno asistieron a cursos del Programa europeo de capacitación en evaluación del desarrollo, y el personal en general participó en la capacitación conjunta organizada por los organismos con sede en Roma sobre evaluación en materia de género y acción humanitaria. Se mantuvieron comunidades de práctica del personal para aprender aún más de los homólogos.

La OEV concertó 12 acuerdos a largo plazo con consultores y entidades de investigación que prestaron servicios de evaluación de calidad en los ámbitos técnicos y geográficos requeridos para el programa de evaluaciones complejas, y siete acuerdos a largo plazo de prestación de servicios para las evaluaciones de operaciones.²⁹ En 2014, el 100% de los equipos de evaluación encargados de las evaluaciones complejas y evaluaciones de operaciones fue contratado en el marco de acuerdos a largo plazo.

Para todas las evaluaciones gestionadas por la OEV, se contrató a un total de 106 consultores. Para las evaluaciones complejas, el 41% de los consultores fue contratado por primera vez, aportando nuevas competencias que complementaron las de los consultores que ya tenían experiencia en el PMA. El tamaño medio del equipo de evaluación fue mayor en las evaluaciones complejas (4,8 consultores frente a 4,1 en 2013) que en las de operaciones (3,8 consultores).

Tal como se indica en la Figura 15, el 46% de los consultores contratados eran hombres y el 54% mujeres, pero la proporción de profesionales de países en desarrollo se redujo al 25%. Esta cifra no incluye los miembros de los equipos de investigación locales que son subcontratados por el contratista principal del PMA en el país. La disminución también se explica en parte por el hecho de que en 2014, con respecto

Figura 15. Composición de los equipos encargados de las evaluaciones complejas y las evaluaciones de operaciones



a 2013, se llevaran a cabo más evaluaciones globales que evaluaciones dedicadas a países. Sin embargo, en 2015 la dirección de la OEV prestará atención a este indicador.

Perspectivas de la labor de evaluación

Las medidas para dar seguimiento al examen por expertos homólogos constituyen la principal perspectiva de la labor de evaluación en 2015. Ello exigirá un trabajo considerable para desarrollar la función de evaluación en el PMA más allá de la OEV, manteniendo a la vez la gran calidad de las evaluaciones centralizadas dirigidas por la misma. El plan de trabajo acordado para 2015 refleja esta doble prioridad. Sin embargo, las inversiones efectuadas con cargo al presupuesto AAP no son suficientes para permitir movilizar al personal de la OEV o de los despachos regionales, tal como se prevé en el "modelo 2" del examen por expertos homólogos, con miras a unificar la función de evaluación centralizada y la descentralizada.

Se reducirá en cierta medida el número de evaluaciones centralizadas que está previsto llevar a cabo a fin de tener el tiempo necesario para: i) desarrollar la política revisada, la nueva carta de evaluación y la estrategia de evaluación; ii) empezar a desarrollar una función ampliada de presentación de informes de la OEV, y iii) diseñar un entorno favorable para la evaluación descentralizada. Se establecerá un sistema de información y presentación de informes sobre gestión que abarque todas las evaluaciones del PMA, incluidas las gestionadas fuera de la OEV. Además, se aportarán pequeñas mejoras en cuanto al apoyo de la OEV al aprendizaje a partir de las evaluaciones y el uso de las mismas, por ejemplo por medio de: una participación continua en el proceso estratégico de examen de los programas del PMA; la mejora de los sistemas de información para promover la comunicación y el diálogo sobre la evaluación, y el aporte de contribuciones a las labores de los equipos de tareas del PMA sobre gestión y de las redes dedicadas a temas en los que los resultados de la evaluación resulten útiles.

En el marco de los preparativos de la Cumbre Mundial Humanitaria, la OEV compartirá enseñanzas y experiencias de colaboración con sus asociados interinstitucionales y otros asociados que participen en la evaluación de la acción humanitaria y ayudará a aumentar la concienciación y las competencias en materia de evaluación en contextos humanitarios. Se mantendrá la participación sistemática del personal de la OEV en la labor del UNEG, donde la Directora de la OEV volverá a ocupar uno de los cuatro puestos de vicepresidente. La OEV también seguirá promoviendo la colaboración en materia de evaluación entre los organismos con sede en Roma, sobre todo teniendo en cuenta la celebración del Año Internacional de Evaluación en 2015 y las consecuencias que tendrán para la evaluación los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se definan en relación con la seguridad alimentaria y la nutrición.

²⁹ Tres entidades estipularon acuerdos a largo plazo para estos dos tipos de servicios.

Siglas utilizadas

AAP	(presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
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
CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FFA	asistencia alimentaria para la creación de activos
IASC	Comité Permanente entre Organismos
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OEM	operación de emergencia
OEV	Oficina de Evaluación
ONU-SWAP	Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PP	programa en el país
SyE	seguimiento y evaluación
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA



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