

Luchando contra el hambre en el mundo

Medir resultados,
compartir enseñanzas

2016

Informe anual de evaluación

Oficina de Evaluación, mayo de 2017



Programa Mundial de Alimentos

Índice

Resumen	1
Enseñanzas de alcance general extraídas de la Parte 1	1
La función de evaluación en el PMA - Parte 2	2
Perspectivas de la evaluación - Parte 3	2
Parte 1: Constataciones y enseñanzas extraídas de las evaluaciones	3
1.1. Introducción	3
1.2. Intervenciones de emergencia de nivel 3	4
1.3. Desarrollo de las capacidades	7
1.4. Evaluaciones dedicadas a países concretos	10
Parte 2: Función de evaluación en el PMA	15
2.1. Principales novedades en la función de evaluación	15
2.2. Cobertura de las evaluaciones: evaluaciones centralizadas y descentralizadas	16
2.3. Fortalecimiento de la función de evaluación en el PMA	21
2.4. Extracción de enseñanzas y utilización de las evaluaciones	22
2.5. Participación en el sistema de evaluación internacional	23
2.6. Recursos asignados a la evaluación	24
Parte 3. Perspectivas de la evaluación	25
Anexo I. Teoría del cambio de la política en materia de evaluación	27
Anexo II. Tablero de seguimiento de los indicadores clave de las realizaciones	29
Anexo III. Compendio de las políticas del PMA vigentes en 2016 y cobertura de la evaluación	31
Siglas utilizadas	33



Este es el primer Informe Anual de Evaluación elaborado conforme a la política en materia de evaluación para 2016-2021.

En la Parte 1 se presentan, sintetizadas en tres secciones, las constataciones y enseñanzas extraídas de los informes de evaluación: la primera síntesis comprende las evaluaciones de intervenciones coordinadas a nivel central en emergencias de nivel 3 en contextos de crisis humanitarias graves de gran alcance. Los datos empíricos proceden en su mayoría de los informes de la Oficina de Evaluación del PMA, pero se presentan contrastándolas con las constataciones recogidas en otros dos importantes informes de síntesis de 2016 provenientes de todo el sistema de la asistencia humanitaria en general.

Reflejando la importancia que ha adquirido el desarrollo de la capacidad en el diálogo mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Reto del Hambre Cero, en la segunda síntesis se ponen de relieve las constataciones extraídas de una evaluación mundial de la política en materia de desarrollo de las capacidades y los datos empíricos relativos a este tema procedentes de las evaluaciones dedicadas a países concretos.

En la tercera síntesis, que recoge evaluaciones dedicadas a países concretos de la labor que desempeña el PMA en diversos contextos, se extraen enseñanzas que son especialmente pertinentes en relación con la hoja de ruta integrada para la transformación interna del Programa iniciada en 2017.

En la Parte 2 se informa sobre las novedades de la función de evaluación en el PMA y sobre las realizaciones con respecto a los efectos previstos de las políticas.

En la Parte 3 se presentan las perspectivas de la función de evaluación en relación con las posibilidades y los desafíos actuales.

Enseñanzas de alcance general extraídas de la Parte 1

En la era de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprovechar las fortalezas del PMA adquiere una importancia cada vez mayor. Partiendo de todas las síntesis de las evaluaciones presentadas en la Parte 1, en el resumen que sigue a continuación se destacan las enseñanzas de alcance general que se someten al examen del personal directivo superior.

Las evaluaciones han confirmado, una vez más, las fortalezas del PMA en las intervenciones de emergencia, que siguen constituyendo la parte principal del gasto del PMA en programas. Las evaluaciones han corroborado su capacidad de responder con rapidez a las emergencias

de gran alcance y aparición repentina, lo cual incluye la capacidad para hacer una rápida transición de programas de desarrollo a intervenciones de emergencia, a menudo en contextos de dificultad extrema. Han quedado demostrados sin género de dudas —tanto en los casos en que se encontraban presentes como en los que no— el valor de disponer de un marco estratégico claro en todos los contextos y la importancia de prever flexibilidad en la programación.

Mientras que en evaluaciones previas se habían analizado los progresos en la actual transición del PMA de la función de “ejecutor” a la de “habilitador” —tal como se establece en el Plan Estratégico para 2014-2017—, las evaluaciones de 2016 han arrojado luz sobre la evolución de la capacidad del PMA de pasar con fluidez de una función a otra, haciendo uso de una variedad de actividades y modalidades de transferencia para hacer frente a las crisis en países donde las necesidades de desarrollo y de asistencia humanitaria cambian constantemente, lo que parece confirmar la reorientación estratégica del PMA en virtud de su Plan Estratégico para 2017-2021. Resulta evidente, sin embargo, que las intervenciones de emergencia que presentan grandes exigencias tienen prioridad frente al resto de la labor del Programa. En algunas evaluaciones se hacía referencia a este orden de prioridad como algo positivo, mientras que en otros casos se informaba sobre sus consecuencias negativas para las actuaciones orientadas a atender necesidades crónicas y prolongadas. Aún existe margen para integrar en mayor medida las intervenciones de emergencia con enfoques que propicien estrategias sostenibles para el traspaso de las responsabilidades, aun cuando sus resultados tarden más en aparecer.

En la evaluación de la política actualizada en materia de desarrollo de las capacidades se hacía mención expresa a este desafío, donde además se ofrecía una medición oportuna del progreso alcanzado por el PMA en la prestación de apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales en las esferas en que tiene competencias probadas. La pertinencia de las iniciativas del PMA en esta esfera es desigual. En la evaluación se hizo hincapié en la necesidad de adoptar una estrategia institucional más coherente, junto con los instrumentos correspondientes, y de crear un equipo temporal que gestione la transición y la evolución del PMA en esta esfera de vital importancia en la era de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las evaluaciones a nivel de los países corroboraron en gran medida las constataciones formuladas en la evaluación de dicha política.

En la Agenda 2030 se insiste en la importancia de establecer asociaciones para avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las evaluaciones pusieron de manifiesto que, en general, la actuación del PMA en materia de asociaciones parecía estar mejorando,

aunque también ofrecía una imagen desigual de la colaboración y la sinergia con otros organismos de las Naciones Unidas y de sus relaciones con otras entidades diversas. Por otro lado, es evidente que el PMA ha desempeñado un importante papel en la creación de una plataforma para la gestión de los servicios comunes¹ en las intervenciones humanitarias. La intervención del PMA ante la crisis generada por el virus del Ébola también aportó nuevos datos valiosos sobre el potencial de las asociaciones intersectoriales, así como sobre las posibilidades y limitaciones a la hora de adaptar las herramientas y los sistemas del PMA para responder a una gran crisis de salud pública en colaboración con las entidades sanitarias, al tiempo que se intenta hacer frente a las necesidades en materia de seguridad alimentaria.

Se observó que la evaluación de las necesidades era una esfera a la que se debía prestar una gran atención a ambos extremos del espectro: la selección de beneficiarios en las situaciones de emergencia graves, y la evaluación de las necesidades de fomento de las capacidades institucionales a más largo plazo. En numerosas evaluaciones a nivel de los países también se acusaron deficiencias en la base empírica destinada al diseño de programas. Las constataciones en materia de género seguían siendo desiguales: oscilaban entre la total indiferencia ante las cuestiones de género y las pruebas de que se estaban introduciendo cambios transformadores (en cinco evaluaciones). En algunos países se empezaba a percibir los efectos positivos de la política en materia de género de 2015 y de las medidas conexas.

El conjunto de evaluaciones llevadas a cabo en 2016 ha puesto de relieve los desafíos institucionales profundos y sistémicos que se tiene idea de abordar con ayuda de la transformadora hoja de ruta integrada del PMA, entre ellos la necesidad de tener capacidad para: i) medir el logro de efectos y la relación causal de las actividades a lo largo de la cadena de resultados hasta el impacto obtenido, junto con otros agentes —sistemas de seguimiento y evaluación—; ii) promover la sostenibilidad de los efectos de la actuación del PMA y de las estrategias de traspaso de responsabilidades, y iii) establecer un equilibrio entre el modelo de financiación del PMA y la financiación de programas a corto plazo.

El personal del PMA confía en las posibilidades de éxito con ayuda de la hoja de ruta integrada. Dos años después de la aprobación de la estrategia del PMA en materia de personal, las evaluaciones han puesto de manifiesto dificultades persistentes en lo que respecta a: i) el rápido despliegue de personal del PMA y su permanencia en contextos inestables e inseguros, y ii) el refuerzo de la capacidad interna del PMA para apoyar y facilitar el desarrollo de las capacidades nacionales en las esferas básicas, incluida la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Las notables deficiencias en estas esferas influyeron negativamente en la eficacia de las operaciones y el refuerzo de las listas de reserva para intervenciones de emergencia, así como en los sistemas necesarios para el rápido despliegue de la ayuda. Se debe seguir dando prioridad a la inversión a más largo plazo en la movilización de personal de contratación nacional y el desarrollo de sus capacidades para que pueda intervenir en situaciones de

emergencia, con el respaldo de sistemas de gestión de los conocimientos bien integrados.

La función de evaluación en el PMA - Parte 2

La política del PMA en materia de evaluación para 2016-2021 tiene por objeto reforzar su contribución a la erradicación del hambre en el mundo, convirtiendo la evaluación en parte integral de toda su labor. En el transcurso de 2016 se ha avanzado en el establecimiento de un modelo bien integrado para la evaluación centralizada y la evaluación descentralizada impulsada por la demanda.

La estrategia institucional en materia de evaluación y la Carta de la función de evaluación están concluidas, completándose así los documentos constitutivos para una evolución progresiva de la función de evaluación. Asimismo, se han concluido y puesto en marcha el marco normativo por el que se registrarán las evaluaciones descentralizadas y los sistemas de garantía de calidad. La planificación de las evaluaciones y la correspondiente asignación de recursos se han incorporado al Plan Estratégico del PMA, la política en materia de planes estratégicos para los países, el Marco de financiación y el Marco de resultados institucionales. Bajo la dirección del Jefe de Gabinete se ha creado un grupo directivo de la función de evaluación integrado por miembros del personal directivo superior de todo el Programa. Han sido contratados seis oficiales regionales de evaluación y se ha ampliado la comunidad de práctica en materia de evaluación en el PMA.

Se estableció un conjunto inicial de indicadores clave de las realizaciones para medir el progreso hacia el logro de los efectos previstos de la política en materia de evaluación. A juzgar por estos indicadores, la cobertura de evaluación se ajusta a lo previsto para el primer año de aplicación de la política, teniendo presente además el compromiso de ir aumentando la asignación de recursos hasta el año 2021. Los indicadores sobre el uso de evaluaciones ya son razonablemente altos, en respuesta a las buenas puntuaciones en la evaluación de la calidad a posteriori. En el transcurso de 2017 se añadirán otros indicadores.

Perspectivas de la evaluación - Parte 3

En general, la nueva función de evaluación está bien situada para generar mejores datos empíricos y contribuir al aprendizaje a todos los niveles de manera que se cumplan las expectativas de los Estados Miembros y el compromiso de la dirección del PMA con la mejora de la toma de decisiones basadas en datos empíricos.

En este trascendental período de transición de la función de evaluación en el PMA, la hoja de ruta integrada brinda una excelente oportunidad para reforzar la cobertura y la utilización de las evaluaciones. Será necesario mantenerse muy atentos para velar por que el PMA avance de forma sistemática en el cumplimiento de las normas sobre cobertura y las disposiciones relativas a la movilización de recursos, la rendición de cuentas y la imparcialidad, así como en el fomento de una cultura de evaluación y su incorporación a la toma de decisiones y la práctica en todos los niveles del PMA.

¹ La plataforma para la gestión de los servicios comunes se creó con el fin de fortalecer la capacidad de transporte aéreo, las telecomunicaciones de emergencia y el apoyo logístico que se necesitaba con urgencia.

Parte 1: Constataciones y enseñanzas extraídas de las evaluaciones

1.1. Introducción

En la Parte 1 del presente Informe Anual de Evaluación se presentan sintetizadas en tres secciones las constataciones y enseñanzas extraídas de los informes de evaluación (Cuadro 1). En el resumen se exponen las lecciones de alcance general extraídas de las tres secciones.

En 2016, los actores humanitarios renovaron su firme determinación de llevar a cabo un proceso de cambio transformador, y se establecieron con este fin más de una docena de asociaciones e iniciativas. Las enseñanzas extraídas de las síntesis que se presentan a continuación pueden contribuir a ampliar el alcance del aprendizaje teniendo en cuenta esta intención (Cuadro 1).

Cuadro 1: Evaluaciones incluidas en las síntesis

Tipo de evaluación	Título de la evaluación	Período de referencia
Evaluaciones de carteras de proyectos en los países	Iraq	2010–2015
	Sri Lanka	2011–2015
	Mauritania	2011–2015
	Burundi	2011–2015
Evaluaciones de políticas	Actualización de la política en materia de fomento de la capacidad	2009–2015
Evaluaciones de intervenciones de emergencia de nivel 3	Respuesta del PMA a la crisis del virus del Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona	2013–2015
Síntesis de evaluaciones	Iniciativa de coordinación de la rendición de cuentas y el intercambio de las enseñanzas extraídas de la intervención emprendida a raíz de la crisis siria (iniciativa CALL)	2011–2015
	Síntesis de las constataciones contenidas en evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria en intervenciones de emergencia de nivel 3 en la República Centroafricana, Sudán del Sur y tras el paso del tifón Haiyan	2013–2015
Síntesis de las evaluaciones de operaciones (tercer ejercicio anual de evaluación: de mediados de 2015 a mediados de 2016)	Operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) Afganistán 200447	2014–2016
	Proyecto de desarrollo Bhután 200300	2014–2018
	Proyecto de desarrollo Côte d'Ivoire 200465	2014–2016
	Programa en el país (PP) Egipto 200238	2013–2017
	OPSR Etiopía 200700	2015–2018
	OPSR Gambia 200557	2013–2015
	PP Lesotho 200369	2013–2016
	OPSR Liberia 200550	2013–2016
	PP Nicaragua 200434	2013–2016
	OPSR Níger 200583	2014–2016
	OPSR Regional - El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua 200490	2014–2016
	OPSR Rwanda 200744	2015–2016
	Proyecto de desarrollo Santo Tomé y Príncipe 200295	2012–2016
	PP Senegal 200249	2012–2016
Operación de emergencia (OEM) Ucrania 200765	2014–2016	

En la Sección 1.2 se presenta una síntesis de las evaluaciones de las intervenciones coordinadas a nivel central en emergencias de nivel 3 durante 2016, que abarcan algunas de las crisis humanitarias más graves ocurridas en el mundo. Complementa la síntesis del Informe Anual de Evaluación de 2015 sobre la labor del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Los datos empíricos proceden en su mayoría de los informes de la Oficina de Evaluación (OEV) del PMA, pero se presentan contrastándolos con las constataciones recogidas en otros dos importantes informes de síntesis de 2016 en los que se examinan las evaluaciones de todo el sistema de la asistencia humanitaria en general, algunas de las cuales datan de una fecha anterior.²

Reflejando la importancia que ha adquirido el desarrollo de las capacidades en el diálogo mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Reto del Hambre Cero, en la Sección 1.3 se ponen de relieve las constataciones procedentes de una evaluación mundial de la versión actualizada de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades, así como datos empíricos pertinentes extraídos de evaluaciones dedicadas a países concretos.

En la Sección 1.4 se sintetizan las evaluaciones dedicadas a países concretos de la labor que desempeña el PMA en contextos diversos y se extraen otras enseñanzas de especial pertinencia en relación con la hoja de ruta integrada, puesta en marcha en 2017 para proporcionar las herramientas necesarias para que el PMA demuestre su compromiso con el logro de los ODS y la erradicación del hambre en el mundo.

1.2. Intervenciones de emergencia de nivel 3

Antecedentes

En 2016 evaluó la actuación del PMA en dos de sus seis intervenciones en emergencias de nivel 3. Estas crisis fueron de naturaleza muy diferente.

En el Iraq, la escalada de la inestabilidad y la violencia dio lugar a que 10 millones de personas necesitaran asistencia humanitaria en 2016.³ Fue necesario adaptar la cartera de proyectos del PMA en el país, que estaba orientada al desarrollo de las capacidades en un contexto de ingresos medios, para dar prioridad a la prestación de asistencia alimentaria a las personas desplazadas internamente.

La crisis provocada por el virus del Ébola que afectó a zonas de África occidental en 2014 y 2015 originó la primera participación en gran escala del PMA en una situación de emergencia de salud pública.

Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el estado de emergencia de salud pública internacional, el PMA emitió su propia declaración de emergencia e intervención de nivel 3, que consistió en la prestación de asistencia alimentaria a los hogares y las comunidades afectados por el virus, y la creación de una plataforma para la gestión de los servicios comunes puestos a disposición del sistema de las Naciones Unidas y de otras entidades.

También en 2016, se publicaron dos importantes síntesis de datos probatorios obtenidos en evaluaciones de la asistencia humanitaria en las que, aunque no de forma exclusiva, estaba comprendida la labor del PMA. Como telón de fondo de los informes de evaluación del PMA incluidos en el presente informe, dichas síntesis contribuyen a enmarcar la actuación del PMA en intervenciones de alcance más amplio en algunas de las crisis humanitarias más graves del mundo. En la síntesis de las constataciones de las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria se reunieron las enseñanzas de tres evaluaciones, a nivel de todo el sistema, de las intervenciones de emergencia de nivel 3 realizadas en respuesta al tifón Haiyan en Filipinas (2014), la crisis declarada en la República Centroafricana (2016) y la situación de emergencia en Sudán del Sur (2015). La segunda síntesis —de la iniciativa CALL en relación con la crisis siria⁴— comprendía material de evaluación correspondiente a la crisis regional siria e incluía un análisis de las deficiencias.

Activación

En general, las declaraciones internacionales de situación de emergencia de nivel 3 han contribuido a dar mayor repercusión a las grandes crisis y a agilizar la movilización de recursos humanos y financieros. En las evaluaciones realizadas en el PMA se calificaron de oportunas y exitosas sus intervenciones en las emergencias de nivel 3 en el Iraq y las zonas de África occidental afectadas por el virus del Ébola.

La intervención a raíz de la crisis relacionada con el virus del Ébola generó enseñanzas importantes: las directrices y los procedimientos internacionales eran en su mayoría adecuados, pertinentes y lo suficientemente flexibles como para poderlos adaptar eficazmente a una crisis sanitaria; se puso de manifiesto la necesidad de una clara cadena de mando de tipo operacional y de la correspondiente estructura jerárquica, y en la evaluación se observó que se había revisado la Declaración del PMA de 2016 sobre el nivel de riesgo aceptado en respuesta a las crisis, institucionalizando unas funciones y responsabilidades más claras a todos los niveles.

² Síntesis de la iniciativa CALL en relación con la crisis Siria y síntesis de las constataciones contenidas en evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria en intervenciones de emergencia de nivel 3.

³ Plan de Respuesta Humanitaria correspondiente a 2016.

⁴ Síntesis y análisis de las deficiencias de la iniciativa de coordinación de la rendición de cuentas y el intercambio de las enseñanzas extraídas de la intervención emprendida a raíz de la crisis siria (iniciativa CALL).

Rapidez de respuesta

En el sistema de las Naciones Unidas a veces se producen retrasos en las intervenciones internacionales, pero la rapidez de respuesta del PMA una vez declarada la situación de emergencia de nivel 3 recibió elogios tanto en el informe de síntesis sobre la iniciativa CALL en relación con la crisis siria como en la evaluación de la OEV sobre la crisis causada por el virus del Ébola. En ambos casos, la celeridad de la intervención se relacionó con el nivel de riesgo aceptado y la voluntad de participar. La gestión de riesgos en el PMA fue descrita como “excepcional” durante la intervención ante la crisis ocasionada por el virus del Ébola, cuando gracias a la capacidad de la cadena de suministro del PMA se adquirieron bienes y se contrataron servicios a una escala sin precedentes y con gran rapidez, al tiempo que se llevaban a cabo las actividades de asistencia alimentaria, incluso en zonas de contaminación de alto riesgo. En el Iraq se produjeron retrasos e interrupciones en la cadena de suministro en todos los componentes, pero el mecanismo de respuesta rápida fue muy apreciado por sus efectos inmediatos.

Posicionamiento estratégico

En las evaluaciones de sus intervenciones en el Iraq y la crisis a raíz del virus del Ébola, el PMA recibió elogios por haber sabido tomar las decisiones estratégicas necesarias —aun contando con escasos datos empíricos fiables y actualizados— cuando amplió rápidamente operaciones de una magnitud relativamente pequeña a intervenciones de emergencia de nivel 3. En el Iraq, el PMA reajustó de forma satisfactoria su cartera de proyectos para hacer frente a las necesidades humanitarias urgentes, al tiempo que adoptaba modalidades de apoyo más flexibles. La respuesta del PMA ante la crisis ocasionada por el virus del Ébola fue igualmente flexible y también exigió cambiar el planteamiento, de la actuación ante la inseguridad alimentaria a la intervención centrada en la salud. Se constató que el marco del PMA relativo a “los cuidados, la contención y la protección” era sumamente eficaz, y resultó decisivo para el éxito de la ampliación y la posterior reducción gradual de la intervención.

Asociaciones y coordinación⁵

En el informe de síntesis sobre las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria se señala que una intervención interinstitucional constituye un conjunto de actuaciones institucionales diferentes que se armoniza y coordina a distintos niveles. La coordinación de la intervención de las Naciones Unidas en la crisis generada por el tifón Haiyan (2013-2014) fue relativamente satisfactoria, pero la armonización en la República Centroafricana (2013-2015) y Sudán del Sur (2014) fue deficiente. En el informe de síntesis sobre la iniciativa CALL en relación con la crisis siria se determinó que los organismos de las Naciones Unidas que intervinieron en la crisis regional centraron sus esfuerzos principalmente en sus propias operaciones.

En general, las evaluaciones permitieron constatar que las asociaciones del PMA con otros organismos de las Naciones Unidas en intervenciones de emergencia fueron satisfactorias, incluida la nueva asociación con la OMS en el marco de la crisis ocasionada por el virus del Ébola. En este caso, la dirección del PMA del módulo de acción agrupada de logística fue “ejemplar”, y su profesionalidad, cooperación y voluntad de buscar soluciones recibieron elogios generalizados. Al mismo tiempo, el PMA tuvo una participación significativa en la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción”; el despacho regional asumió unas funciones de liderazgo y coordinación que contribuyeron a definir la estructura global de la intervención y facilitaron la respuesta coordinada a nivel regional. En el Iraq, a pesar de las deficiencias de coordinación en el sistema de las Naciones Unidas, el PMA armonizó sus estrategias con las de otros organismos, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Las relaciones con los asociados cooperantes fueron más heterogéneas. Si bien se elogiaron la flexibilidad, la diversidad y la agilidad del PMA para participar en asociaciones nuevas y no tradicionales durante la crisis relacionada con el virus del Ébola, en el Iraq se observó la necesidad de adoptar un enfoque más participativo e inclusivo, por ejemplo, a la hora de modificar las raciones.

Armonización con las intervenciones nacionales

En las evaluaciones se constató que, en sus intervenciones ante las crisis en el Iraq y en los países afectados por el brote del virus del Ébola, el PMA estableció relaciones sólidas con los gobiernos. La respuesta a la crisis relacionada con el virus del Ébola se integró plenamente en las estructuras nacionales de intervención.

En cambio, en la síntesis de las evaluaciones interinstitucionales se apunta a una armonización desigual de las intervenciones de emergencia de las Naciones Unidas con las actuaciones nacionales. En Filipinas, las Naciones Unidas tendieron inicialmente a actuar al margen de los sistemas nacionales, y se tardó un tiempo en que convergieran los sistemas paralelos. La participación con los gobiernos de la República Centroafricana y Sudán del Sur fue limitada por motivos de falta de gobernanza y de capacidad.

En las evaluaciones se puso de relieve la posibilidad de que surgieran tensiones por el hecho de mantener una estrecha alineación con las actividades con los gobiernos, especialmente en situaciones de emergencia relacionadas con conflictos. En la evaluación de la intervención del PMA en el Iraq y en la síntesis de la iniciativa CALL en relación con la crisis siria, que incluye una evaluación de la intervención del PMA en la crisis de la región, se destacan las dificultades para establecer un equilibrio entre la obtención de acceso, para lo que suele ser necesaria una estrecha armonización con el Gobierno, y mantener una independencia operacional.

⁵ Se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2017 la evaluación de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017).

Recursos humanos

En ambas síntesis interinstitucionales se observaron dificultades para garantizar el despliegue de suficientes recursos humanos en intervenciones de nivel 3 en cinco crisis simultáneas, y se constató que faltaba personal en determinadas funciones clave y se dependía en exceso de los despliegues inmediatos de personal interno y externo. En la síntesis de evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria se señalaba la aparente falta, en algunos de los principales organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales (ONG), de una capacidad permanente de personal dedicado especialmente y susceptible de ser desplegado con flexibilidad en las intervenciones de emergencia.

También en las propias evaluaciones del PMA en 2016 se hacía referencia a estas limitaciones. A pesar de la activación de la lista de reserva para intervenciones de emergencia, tanto en la intervención en el Iraq como en la realizada en el contexto de la crisis del virus del Ébola, fue complicado movilizar de forma oportuna y sistemática personal con la experiencia y las competencias necesarias.

En el Iraq, la falta de personal esencial en las funciones de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y de seguimiento y evaluación (SyE) limitó las capacidades de la oficina en el país en estos ámbitos. Los vacíos de dotación de personal influyeron negativamente en la eficiencia operacional, lo que favoreció la incoherencia en los enfoques y en la toma de decisiones y redujo el impulso de las operaciones.

La pronta intervención del equipo de tareas para luchar contra el virus del Ébola tenía por objeto un despliegue rápido y flexible de personal en las zonas afectadas por la epidemia, pero las medidas sanitarias necesarias para proteger al personal impidieron un pronto despliegue. El miedo a contraer la enfermedad fue otro factor que desincentivó al personal.

Lagunas en la recopilación de datos empíricos y el seguimiento

Las lagunas de datos empíricos fueron una característica recurrente de los informes de síntesis y las evaluaciones. La falta de información sobre las necesidades de ayuda humanitaria de los refugiados y las comunidades de acogida se señaló tanto en la síntesis sobre la iniciativa CALL en relación con la crisis siria como en la evaluación que hizo el PMA en 2015 de su intervención frente a la crisis regional siria. En las evaluaciones realizadas por el PMA de la intervención ante la crisis del virus del Ébola y la intervención en el Iraq se detectaron déficits similares. Desde el comienzo de los grandes desplazamientos urbanos hacia finales de 2014 no se había llevado a cabo en el Iraq una evaluación exhaustiva de la vulnerabilidad a nivel nacional ni un estudio en profundidad de la seguridad alimentaria o la situación económica de los hogares de las personas desplazadas. Debido a la naturaleza de la crisis relacionada con el virus del Ébola, el PMA optó por servirse de los datos facilitados por las entidades sanitarias para seleccionar a los beneficiarios del componente de “cuidados y contención” de la intervención, pero la utilidad

de estos datos para los fines de la asistencia alimentaria era limitada. En ninguna de las intervenciones se realizó un análisis de las cuestiones de género.

En ambas síntesis interinstitucionales se destacaron las dificultades encontradas para generar datos de seguimiento durante las emergencias. Tales dificultades incluían limitaciones de acceso, deficientes sistemas de gestión de datos y una asignación de recursos humanos insuficiente. También en las evaluaciones realizadas por el PMA se reflejaron estas constataciones; en el Iraq, la falta de datos de seguimiento limitó la posibilidad de basar la programación en datos empíricos. En el transcurso de la crisis del virus del Ébola, los sistemas de SyE mejoraron a nivel nacional y regional pero faltó integración con la información sobre la gestión de recursos, lo cual impidió que el personal en general y el personal directivo del PMA tuvieran una visión general en tiempo real de la asistencia alimentaria y los servicios de logística prestados por el Programa.

Resultados

Entre los resultados registrados en las evaluaciones figuraba la importante contribución a las actividades encaminadas a detener la epidemia del virus del Ébola, a atender las necesidades de las poblaciones urbanas en cuarentena prácticamente de la noche a la mañana y a establecer y facilitar la intervención humanitaria mediante la prestación de servicios comunes a la comunidad de ayuda humanitaria. La plataforma de servicios comunes permitió a 77 entidades obtener resultados, reforzar la eficiencia y economizar costos.

En el Iraq, en unas condiciones de trabajo extremas, las OEM del PMA llevaron la asistencia a un número de personas afectadas mayor del previsto, lo que permitió estabilizar el consumo de alimentos entre las personas desplazadas internamente que habían sido seleccionadas, como ocurrió en la intervención del PMA ante la crisis regional siria.

En cuatro evaluaciones se consideró la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, en particular en lo que respecta a las consultas con los beneficiarios y los mecanismos para presentar denuncias. Se hizo un esfuerzo por consultar a las comunidades sobre cuestiones como la selección de beneficiarios y las nuevas modalidades de suministro en Burundi y en cinco de las operaciones del PMA evaluadas. Se establecieron mecanismos de denuncia en Burundi, en las operaciones llevadas a cabo en Rwanda y en cuatro países de América Central. Se observaron mejoras durante la crisis del virus del Ébola, tras la indicación de la titularidad de los derechos en las cartillas de raciones y la utilización de banderolas en los centros de distribución. No obstante, la disponibilidad de alimentos y los derechos a recibirlos no se comunicaron debidamente en el Iraq ni en otras cinco operaciones.

Eficacia en función de los costos

Les problèmes que pose la mesure du rapport coût/efficacité en l'absence de données solides ont été mis en lumière aussi bien dans les synthèses que dans

les évaluations réalisées par le PAM. Néanmoins, les évaluateurs ont jugé que les coûts supportés dans les interventions menées en Iraq et pour faire face à la crise liée au virus Ebola étaient appropriés compte tenu des conditions opérationnelles extrêmement difficiles; le coût de l'intervention menée pour faire face à la crise liée au virus Ebola est conforme aux moyennes constatées au PAM. Ce dernier a en outre amélioré le rapport coût/efficacité pour le système des Nations Unies, notamment grâce à la plateforme de services communs.

Reducción de la escala de las intervenciones y transición

En ambas síntesis interinstitucionales se hacía hincapié en la importancia de que la transición del socorro a la recuperación se llevara a cabo de una manera

oportuna, sin dejar de atender las necesidades básicas. En la evaluación de la intervención del PMA ante la crisis ocasionada por el virus del Ébola se constató que la reducción y la programación de la transición de la situación de emergencia a la situación posterior a la crisis podría haber sido más rápida. También se podrían haber confirmado antes los vínculos entre las operaciones en el país centradas en el desarrollo y se podría haber definido mejor el proceso de transición a un marco de presentación de informes en situaciones no de emergencia para poder medir los resultados relativos a la resiliencia y a la asistencia distinta de la destinada a salvar vidas.

Asimismo, en la evaluación en el Iraq se hacía hincapié en la necesidad de formular una estrategia de retirada a largo plazo para el traspaso de responsabilidades de las OEM del PMA a programas de protección social y redes de seguridad gubernamentales.

Principales lecciones extraídas de la intervención en emergencias de nivel 3

- i. Adoptar un enfoque estratégico sólido.** En la estrategia relativa a los cuidados, la contención y la protección adoptada en la crisis del virus del Ébola se ilustran las ventajas de un marco estratégico sólido y conceptualmente sofisticado y de un enfoque adaptado al contexto, no solo en las intervenciones del PMA, sino en todas las de las Naciones Unidas. Este enfoque se puede reproducir y de él se pueden extraer enseñanzas.
- ii. Asegurar una realización y utilización más sistemáticas de la evaluación de las necesidades.** Las evaluaciones coinciden en que es preciso conocer más a fondo las necesidades humanitarias para adecuar la intervención a la situación y las prioridades de las poblaciones afectadas. Para lograrlo se debe prestar atención a las cuestiones de género y otras dimensiones de la exclusión.
- iii. Fomentar las capacidades del personal.** Debe llevarse a cabo “desde la base” una campaña de fomento de las capacidades del personal en materia de preparación para la pronta intervención en situaciones de emergencia —en particular en esferas de importancia fundamental como VAM, SyE y apoyo a los programas— para asegurarse de que el PMA disponga de una fuerza laboral suficiente y debidamente preparada a todos los niveles, en particular entre el personal subalterno y de nivel medio. La medida garantizará además que el personal destacado actualmente en países vulnerables adquiera las competencias necesarias para llevar a cabo una ampliación o una reducción de las actividades, según proceda.
- iv. Planificar la transición.** En todas las evaluaciones se constató la necesidad de preparar antes y definir más claramente la transición y la retirada de la situación de emergencia y, cuando existan, incorporar desde un comienzo los vínculos con las actividades de los programas nacionales.
- v. Aplicar principios humanitarios.** El empleo de definiciones claras para cada contexto y una mejor formulación de las posiciones respecto de la observancia de los principios humanitarios —en particular, independencia e imparcialidad— en todo el sistema de las Naciones Unidas harían más comprensibles las decisiones adoptadas sobre cuestiones como la orientación de la ayuda.

1.3. Desarrollo de las capacidades

El fortalecimiento de las capacidades es un elemento destacado de la Agenda 2030. La meta 9 del ODS 17 hace hincapié en la necesidad de “aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Asimismo, en otros foros de 2016 se reafirmó la necesidad de fortalecer las capacidades nacionales, incluidas las de las personas que van a intervenir primero en caso de crisis, para fomentar las capacidades locales para la preparación ante futuros riesgos y la intervención en caso de que se materialicen.

Evaluación de la política del PMA en materia de fomento de la capacidad⁶ - Informe de actualización (2009)

La primera política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades fue aprobada en 2004. El informe de actualización publicado en 2009 incluía un marco de políticas general, una visión, objetivos principales, además de efectos y productos en tres dimensiones: entorno propicio, capacidades institucionales y capacidades individuales. Al informe de actualización siguió la formulación de numerosas directrices y herramientas, incluido un plan de acción para facilitar la ejecución del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013.

⁶ La evaluación comprendió la política en materia de fomento de la capacidad (2004) y la actualización de la política (2009). En el presente texto se utiliza la terminología original, aun cuando en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 se hace referencia al “fortalecimiento de las capacidades”.

En la evaluación de la política actualizada llevada a cabo en el PMA en 2016 se constató la pertinencia del pensamiento contemporáneo sobre el desarrollo de las capacidades y de su mantenimiento en 2016. El objetivo original de la actualización de la política, a saber, respaldar soluciones sostenibles al problema del hambre que estén en manos de los propios países, está en consonancia con el ODS 2. Su enfoque en los procesos de desarrollo de las capacidades y en los resultados también es conforme al ODS 17. La amplia orientación conceptual y técnica elaborada en el marco de dicha actualización puede situar al PMA en la posición idónea para abordar estos ODS y contribuir al fomento de las capacidades nacionales en los países asociados.

No obstante, en la evaluación se determinó asimismo que en el PMA apenas se tenía conocimiento de la actualización de la política. La orientación y las herramientas de acompañamiento eran técnicamente sofisticadas, pero apenas obtuvieron respuesta, debido en parte a su escasa difusión, aunque también al débil compromiso institucional con dicha actualización y la correspondiente rendición de cuentas. Los recursos financieros se limitaron a la creación de un fondo fiduciario de 4 millones de dólares EE.UU., y los intentos de fortalecer las capacidades del personal para que asumiera las funciones de desarrollo de las capacidades fueron incompletos. Tampoco se establecieron funciones y responsabilidades claras para el desarrollo de las capacidades.

A pesar de estas deficiencias, en la evaluación se constató que las intervenciones del PMA habían contribuido a fortalecer las capacidades en las tres dimensiones definidas en la actualización de la política y se habían generado resultados en todas las esferas temáticas y los diferentes contextos. No obstante, en la evaluación no fue posible discernir una relación inequívoca entre los resultados obtenidos y la aplicación de la política actualizada. Por ello, con muy pocas excepciones, se alcanzaron resultados a pesar del limitado sentido de apropiación y de la escasa difusión de la política.

Entre los factores que influyeron negativamente en el logro de resultados cabe destacar: i) el limitado apoyo institucional a la difusión y aplicación de la política; ii) el modelo de financiación del PMA, que se centraba en operaciones a corto y medio plazo y que, por consiguiente, no había propiciado el fortalecimiento de las capacidades que exige unos compromisos previsibles y específicos a largo plazo; iii) la falta de funciones y responsabilidades claras en materia de fortalecimiento de las capacidades en la estructura orgánica del PMA; iv) el hecho de que los sistemas y herramientas institucionales de seguimiento y presentación de informes no captaran las contribuciones del PMA a la obtención de resultados, lo que dio lugar a un déficit considerable de información, y v) el enfoque y los procedimientos institucionales del PMA en la esfera de dotación de personal, en los que no se daba prioridad al fortalecimiento de las capacidades.

Constataciones extraídas de las evaluaciones a nivel de los países

Las constataciones relativas al desarrollo de las capacidades derivadas de las evaluaciones de carteras

de proyectos y operaciones en los países en 2016 corroboraron las de la evaluación de la política, que de por sí utilizó datos empíricos procedentes de las actividades sobre el terreno y estudios teóricos realizados en 12 países.

Evaluación de las necesidades en materia de fomento de las capacidades. En la evaluación de la política actualizada se constató que las oficinas del PMA en los países no habían llevado a cabo una valoración sistemática de las necesidades de fomento de las capacidades; no obstante, allí donde se llevó a cabo, la valoración sirvió de base para el diseño de las actividades. En las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones en 2016 se observó un uso más limitado de análisis de base para definir el enfoque previsto del PMA para el desarrollo de las capacidades. En el Iraq y Sri Lanka, países donde el fortalecimiento de las capacidades constituyó un elemento importante de la cartera de proyectos, los análisis se centraron en cuestiones técnicas relacionadas con la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, en detrimento de la valoración del sentido de apropiación de la administración pública y su capacidad para emprender procesos de fortalecimiento de las capacidades. Según lo señalado en el informe de síntesis sobre las evaluaciones de las operaciones en 2016, el limitado alcance de los análisis dio lugar en algunos casos a visiones demasiado optimistas sobre las capacidades nacionales.

Objetivos y marcos estratégicos. Pese a la falta de análisis de base, en las evaluaciones de carteras de proyectos en los países se constató que, en general, las estrategias para los países contenían firmes intenciones respecto del fortalecimiento de las capacidades. En los casos de Burundi, el Iraq —según la formulación original— y Mauritania se hacía referencia expresa al fortalecimiento de las capacidades como objetivo para no quedarse atrás en la transición del PMA a una función más centrada en la habilitación. En Burundi, por ejemplo, el desarrollo de las capacidades era una de las tres grandes prioridades de la estrategia para el país. Sin embargo, en la síntesis de evaluaciones de operaciones, que abarcaron 15 operaciones, apenas se indicaba que se hubieran encontrado objetivos claros, metas establecidas o resultados previstos en materia de fortalecimiento de las capacidades.

Los marcos estratégicos para el desarrollo de las capacidades no siempre han sido suficientemente rigurosos. La estrategia para el Iraq ofrecía un enfoque amplio y coherente sobre el tema, pero no estaba firmemente basado en las necesidades y su planificación era deficiente (Recuadro 1). En los casos de Burundi y Mauritania, los marcos para el desarrollo de las capacidades estaban definidos con menor claridad, algo que también se constató en las evaluaciones de las operaciones—. En Sri Lanka, aun cuando se reconoció la necesidad de la transición del PMA de su función de ejecutor a la de habilitador, no se formalizó ninguna estrategia para el país, y las actividades orientadas al desarrollo de las capacidades carecieron de un marco estratégico coherente.

Recuadro 1: El Iraq - Condiciones necesarias para lograr el fortalecimiento de las capacidades

En la evaluación de la cartera de proyectos en el Iraq se hacía referencia a las condiciones necesarias para lograr el fortalecimiento de las capacidades en el país, a saber: el firme compromiso del Gobierno respecto de la reforma, un plan de trabajo detallado, el apoyo de los donantes, además de la disponibilidad de personal experimentado con una serie de conocimientos especializados. La evaluación permitió constatar que no se daba ninguna de estas condiciones para la reforma, por lo que los objetivos estratégicos para el país resultaron poco realistas e ineficaces.

Ejecución. La ejecución no siempre coincidió con las intenciones originales del PMA para el desarrollo de las capacidades en la fase de diseño de los programas, en particular en contextos inestables. Cuando aparecieron las crisis fue necesario adaptar las actividades de desarrollo de las capacidades previstas por el PMA para el Iraq y Mauritania, y se dio prioridad a las OEM.

Se hizo una valoración positiva del giro dado en el Iraq, donde la llegada de una situación de emergencia de nivel 3 en el verano de 2014 hizo necesario tomar decisiones de tipo más operacional. En la evaluación se determinó que esta elección fue “flexible y orientada a encontrar soluciones”. Sin embargo, con respecto a Mauritania, país donde se adaptó la cartera de proyectos del PMA para hacer frente a la sequía de 2011 y 2012 y a la gran afluencia de refugiados procedentes de Malí en 2012, se consideró que el PMA había “perdido de vista” algunas de las intenciones estratégicas originales establecidas en la estrategia para el país. Es importante señalar que, aun cuando las intervenciones de emergencia interrumpían las actividades de desarrollo de las capacidades, no deben perderse de vista los objetivos institucionales de fortalecimiento de las capacidades.

Las deficiencias de los marcos estratégicos a las que se hacía referencia en los párrafos 40 y 41 condicionaron la aplicación de la política. En Burundi, Mauritania y las operaciones evaluadas, las actividades de desarrollo de las capacidades se llevaron a cabo de una manera no planificada y fragmentaria, sin un marco central común que les sirviera de guía.

Pertinencia e idoneidad de las actividades. La evaluación de la política en materia de desarrollo de las capacidades actualizada permitió determinar que, en general, las actividades fueron pertinentes para las necesidades nacionales. En algunos países, el PMA había adoptado medidas para evitar eventos excepcionales y garantizar una participación más global y a más largo plazo. En las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones se detectó mayor desigualdad en términos de pertinencia. Las actividades de desarrollo de las capacidades se consideraron, en general, adecuadas en Burundi, Mauritania —en la medida en que estas se llevaron a cabo— y Sri Lanka, pero las intervenciones en el Iraq no se habían planificado suficientemente. En las evaluaciones de operaciones se constató que las actividades se dirigían a dependencias o sectores individuales, en lugar de adoptar un enfoque integral a nivel de todo el sistema. Por otra parte, con frecuencia las actividades se definían en sentido restrictivo como

“capacitación”⁷ y su escala era limitada en relación con las necesidades.

Asociaciones y coordinación. En la Agenda 2030 se hace hincapié en la función de las asociaciones, pero en la evaluación de la política actualizada se detectó una falta de orientaciones específicas para facilitar asociaciones de PMA con las que respaldar iniciativas conjuntas en materia de desarrollo de las capacidades. La labor orientada al fortalecimiento de las capacidades se llevó a cabo “en paralelo” con otras entidades de las Naciones Unidas, y no como auténticas iniciativas conjuntas; así se constató en las tres evaluaciones de carteras de proyectos en los países.

Coordinación con los gobiernos. En la evaluación de la política en materia de fomento de la capacidad actualizada se afirmaba que las instituciones públicas habían sido las principales beneficiarias de las actividades de desarrollo de las capacidades. Esta afirmación nos recuerda la constatación recogida en la síntesis de las evaluaciones de las operaciones de 2016, en el sentido de que el PMA actúa principalmente como “asociado habilitador” de los gobiernos. Por otra parte, se consideró que el desarrollo de las capacidades en Sri Lanka estaba “firmemente anclada” en el acuerdo de asociación entre el Gobierno y el PMA. En la evaluación sobre Burundi se observó que las sinergias con los asociados gubernamentales dependía en gran medida de la capacidad de los asociados nacionales.

Recursos humanos y financieros. Las constataciones formuladas en la evaluación de la política actualizada relativas a las dificultades encontradas para obtener recursos fueron refrendadas en las evaluaciones de carteras de proyectos en los países realizadas en 2016. En Burundi, la falta de un oficial de programas específico limitó la obtención de resultados, a pesar de que el fortalecimiento de las capacidades era una de las principales prioridades de la estrategia para el país. Los recursos financieros a disposición del PMA para el desarrollo de las capacidades eran especialmente limitados en dos países de ingresos medianos, según las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países de 2016. Los elementos de la cartera de proyectos correspondientes al desarrollo de las capacidades en el Iraq recibieron tan solo el 12 % de la financiación prevista, y el ascenso de Sri Lanka a la categoría de país de ingresos medianos creó dificultades al PMA para conseguir recursos suficientes. La vuelta a OEM en el Iraq y Mauritania significó también que los objetivos de desarrollo de las capacidades dejaron de tener prioridad de cara a la financiación de los donantes.

⁷ En la evaluación de la respuesta del PMA a la crisis del virus del Ébola se constató asimismo que el equipo de evaluación consideraba que los enfoques adoptados por el PMA sobre el desarrollo de las capacidades tenía objetivos limitados y no se centraba en las expectativas o las necesidades más amplias de los asociados (documento OEV/2017/004, pág. 19).

Principales enseñanzas del desarrollo de las capacidades

Las lecciones extraídas de la evaluación de la política en materia de fomento de la capacidad actualizada están reflejadas en las seis recomendaciones formuladas en la evaluación.

Recomendaciones	Respuesta de la dirección ⁸
1. Crear un equipo de gestión de la transición, sujeto a un plazo, que defina la visión y la estrategia del PMA respecto del fortalecimiento de las capacidades en el contexto del nuevo Plan Estratégico para 2017-2021.	Recomendación parcialmente aceptada.
2. Apoyar a las oficinas en los países en la realización de actividades para el fortalecimiento de las capacidades, ofreciéndoles orientación pertinente, concreta y práctica.	Recomendación aceptada.
3. Ampliar las propias capacidades internas del PMA para apoyar y facilitar el fortalecimiento de las capacidades nacionales.	Recomendación aceptada.
4. Reforzar las disposiciones en materia de seguimiento y presentación de informes para que incluyan datos cuantitativos y cualitativos sobre la contribución del PMA a los resultados obtenidos en el fortalecimiento de las capacidades.	Recomendación aceptada.
5. Asegurar que las comunicaciones internas y externas del PMA reflejen el fortalecimiento de las capacidades como una función institucional central.	Recomendación parcialmente aceptada.
6. Dejar vigente por el momento la política actualizada de 2009, pero actualizar el documento o elaborar una nueva política que se ajuste al Plan Estratégico para 2017-2021 y respalde su ejecución.	Recomendación aceptada.

1.4. Evaluaciones dedicadas a países concretos

En esta sección del Informe Anual de Evaluación se presentan de manera resumida nuevas constataciones y lecciones extraídas de evaluaciones dedicadas a países concretos que se realizaron en 2016. Las 19 evaluaciones⁹ se llevaron a cabo en contextos muy diversos, entre los que se incluían una situación de inestabilidad repentina en un país de ingresos medianos, el Iraq; la gran afluencia de refugiados y personas desplazadas internamente en Burundi, Mauritania y Ucrania, y situaciones de refugiados de larga data en Etiopía, Liberia y Rwanda. El PMA también abordó la programación de actividades orientadas al desarrollo en países de ingresos medianos como Nicaragua y Sri Lanka.

Las carteras de proyectos en los países y las operaciones tenían dimensiones muy diversas: en una única operación en el Níger fueron necesarios 1.000 millones de dólares para prestar asistencia a casi 7 millones de beneficiarios. La mayor cartera de proyectos en un país evaluada en 2016, en Mauritania, tuvo un presupuesto de 553 millones de dólares.

Calidad y pertinencia de los marcos estratégicos

Las evaluaciones permitieron constatar que la mayoría de las estrategias para los países se ajustaban a las prioridades nacionales en el momento del diseño y que, en general, eran adecuadas para los contextos. No obstante, en ocasiones las intenciones manifestadas en la estrategia para el país se vieron desbordadas por los acontecimientos, como las emergencias en el Iraq y Mauritania. En Burundi, en cambio, en la estrategia para el país para 2011-2014 se adoptó una visión de futuro, pero realista, del contexto, y a pesar de la estabilidad que reinaba entonces se incluyó un componente de intervención en emergencias. La medida resultó muy valiosa cuando sobrevino una crisis política en 2015.

Las evaluaciones revelaron que la falta de una estrategia para el país repercutía negativamente en la coherencia de las actividades incluidas en las carteras de proyectos del PMA, como en el caso de Sri Lanka, donde la cartera de proyectos fue más una colección de actividades y obligaciones heredadas que la expresión coherente de una estrategia proactiva. En la síntesis de las evaluaciones de operaciones se constató que incluso cuando existían estrategias para los países, estas no siempre se utilizaban de forma sistemática para fundamentar el diseño de las operaciones.

⁸ Véanse los detalles en el informe WFP/EB.1/2017/6-A/Add.1 Las reservas de la dirección están relacionadas con el contexto de las múltiples necesidades de recursos derivadas de la aplicación de la hoja de ruta integrada, y no con la esencia de las recomendaciones.

⁹ Concretamente: cuatro evaluaciones de carteras de proyectos en los países y 15 evaluaciones de operaciones de las incluidas en la síntesis de las evaluaciones de operaciones realizadas en el tercer ejercicio anual de evaluación. No se han incluido las evaluaciones de operaciones realizadas en un momento posterior de 2016.

Pertinencia del diseño respecto de las necesidades humanitarias

En todas las evaluaciones se llegó a la conclusión de que, en general, los objetivos en sentido amplio previstos por el PMA para los países eran pertinentes para las necesidades, y que la rápida reorientación de las actividades del PMA ante un cambio de la situación, como en el Iraq, corroboraba esa pertinencia. No obstante, en cinco evaluaciones de operaciones se cuestionaba el ambicioso alcance de la cobertura prevista, ya que algunos diseños no permitían elaborar planes para imprevistos o llevar a cabo revisiones presupuestarias cuando la afluencia de refugiados era inferior a la prevista.

Base empírica del diseño

Reflejando las constataciones sobre el déficit de datos empíricos señaladas en la evaluación de las necesidades en emergencias, las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones seguían señalando la deficiencia o falta de coherencia de la base empírica en que fundamentaba el diseño. Por ejemplo, en seis de las 15 evaluaciones de operaciones se observó que se habían hecho análisis superficiales o incompletos de las necesidades —a veces de determinados grupos vulnerables—. En las evaluaciones de carteras de proyectos en los países también se constataron resultados desiguales: mientras que las intervenciones en Burundi y el Níger se basaron en análisis minuciosos del contexto, que en Burundi incluyeron las dimensiones política, de seguridad y socioeconómica, en el Iraq el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria dirigido por el PMA no llevó a cabo ninguna evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias. Por otro lado, en Mauritania, a pesar de la participación generalmente intensa del PMA en los análisis de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, algunas dimensiones específicas de la seguridad alimentaria no se examinaron suficientemente.

Estas deficiencias de la base empírica también dieron lugar a que para el diseño se tomaran como base algunos supuestos no comprobados. En ocho de las 15 evaluaciones de las operaciones se constató que la premisa para el diseño de las operaciones y/o la elección de las opciones programáticas se basaba en la suposición, y no en pruebas expresas. Por ejemplo, la distribución general de alimentos se llevó a cabo como una operación de “socorro continuado” para los refugiados en Liberia. En la evaluación de la cartera de proyectos en Sri Lanka se observó que una serie de supuestos sobre la asistencia alimentaria para la creación de activos y la salud y nutrición materno-infantiles no se había abordado sistemáticamente en el diseño de los programas.

El análisis de las cuestiones de género fue limitado en el diseño de todas las carteras de proyectos en los países y operaciones evaluadas. De las 15 operaciones evaluadas, solo dos —en Egipto y el Níger— se llevaron a cabo expresamente análisis de las cuestiones de género para que sirvieran de base en el diseño de las actividades. El análisis de las cuestiones de género también fue

deficiente en los diseños de las estrategias para los países y las carteras de proyectos en Burundi, el Iraq, Mauritania y Sri Lanka. Sin embargo, en las cuatro evaluaciones de carteras de proyectos se constató que se habían emprendido actividades recientemente para ampliar el análisis de las cuestiones de género y reforzar la atención a estas cuestiones durante la fase de ejecución, en relación con la aplicación de la política del PMA en materia de género para 2015-2020.

De la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria

Continuando su transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, el PMA se ha propuesto pasar de su función de ejecutor a la de habilitador; pasar de las entregas exclusivamente en especie a abordar una gama más amplia de modalidades; aplicar enfoques a nivel de los programas, y colaborar más estrechamente en el marco de asociaciones. Las evaluaciones, en general, reflejan esta transición, que implica la adopción de funciones, modalidades de transferencia y enfoques programáticos diversos.

Las estrategias para Burundi, el Iraq y Mauritania se orientaron hacia funciones de habilitación, si bien el PMA tuvo la previsión de mantener la capacidad necesaria para encargarse directamente de la ejecución en Burundi. Aunque no se formalizó ninguna estrategia para Sri Lanka, la función del PMA evolucionó de la prestación de transferencias directas a la combinación de la asistencia alimentaria con el análisis y el apoyo técnicos. Seis de las operaciones evaluadas tenían por objeto prestar asistencia en la formulación de marcos de políticas nacionales, de modo que algunas actividades en materia de nutrición y alimentación escolar se llevaran a cabo directamente a través de programas nacionales.

Las funciones concretas asumidas por el PMA y reconocidas en las evaluaciones de las operaciones incluyeron hacerse cargo de la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición; promover el diálogo multisectorial sobre la seguridad alimentaria, la nutrición y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre; fomentar el intercambio de conocimientos; elaborar modelos de enfoques reproducibles; suministrar información detallada sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, y realizar pruebas piloto de las innovaciones.

En siete de las 15 evaluaciones de las operaciones se detectaron deficiencias en el proceso de selección de beneficiarios debidas principalmente a análisis insuficientes en la fase de diseño. En las evaluaciones de las carteras de proyectos en Burundi, Mauritania y Sri Lanka también se planteó la cuestión de que el PMA se había “dispersado en exceso” por todo el país y no había concentrado lo suficiente sus actividades a pesar de los limitados recursos. Como aspecto positivo, los enfoques adoptados en la orientación de la ayuda solían evolucionar durante la fase de ejecución: en Sri Lanka, la distribución general de alimentos fue sustituida más tarde por la selección de beneficiarios basada en las necesidades. En Mauritania, en la asistencia alimentaria para la creación de activos se pasó de una orientación

de la ayuda guiada por la demanda a la determinación de las comunidades seleccionadas sobre una base participativa. Sin embargo, en el Iraq se debería haber adoptado antes un enfoque de orientación de la ayuda en función de las necesidades, con la debida justificación.

Las modalidades de transferencia reflejaban la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria señalada en el Plan Estratégico para 2014-2017. En el Iraq, la evolución de la ayuda en especie a las transferencias de base monetaria durante el período de la evaluación mereció los elogios del Gobierno y de los organismos asociados de las Naciones Unidas. En Burundi, el PMA utilizó, de manera flexible en toda la cartera de proyectos, diversas modalidades de transferencia —efectivo, cupones y paquetes de alimentos—, entre las cuales los refugiados y los asociados en la ejecución valoraron muy en especial la introducción de los cupones electrónicos. No obstante, en Mauritania y Sri Lanka las evaluaciones detectaron margen suficiente para ampliar el uso de las transferencias de base monetaria. En la síntesis de las evaluaciones de operaciones en 2016 se pusieron de relieve las restricciones a la libre elección de la modalidad de transferencia a las que quizá tendría que enfrentarse el PMA. En el Afganistán se realizaron donaciones en especie a pesar de que el Gobierno prefería la asistencia de base monetaria; en Nicaragua, en cambio, las autoridades nacionales impusieron al PMA la modalidad de transferencias en especie, a pesar de que las transferencias de base monetaria se habían ensayado con éxito.

Asociaciones y coordinación

La armonización del diseño de las carteras de proyectos en los países y de las operaciones con las intenciones de los asociados obtuvo una calificación positiva en las evaluaciones a nivel de los países en 2016. En Burundi, por ejemplo, la estrategia para el país era coherente con las prioridades de numerosos asociados y donantes nacionales y de las Naciones Unidas. No obstante, en las evaluaciones de operaciones y carteras de proyectos se reconoció sistemáticamente que existía margen para una mayor coordinación de las operaciones con los asociados de las Naciones Unidas.

Las relaciones con los asociados cooperantes obtuvieron, en general, calificaciones positivas, si bien en las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países y en las de algunas operaciones se señalaron dificultades relacionadas con los acuerdos administrativos a corto plazo y retrasos en los trámites burocráticos y las comunicaciones.

Sinergias internas

La coherencia interna en las carteras de proyectos y en las operaciones de componentes múltiples del PMA es un requisito imprescindible en la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, pero las evaluaciones pusieron de manifiesto continuas deficiencias en este sentido. En la cartera de proyectos en Sri Lanka, su enfoque geográfico,

la labor analítica común y la necesidad de adaptar la asistencia alimentaria a los diferentes contextos propició las sinergias internas. En las carteras de proyectos en Burundi y Mauritania se observaron pocas o nulas interconexiones. En Burundi, las actividades se llevaron a cabo por separado, desaprovechando las oportunidades para interconectarlas. De las 11 operaciones de componentes múltiples evaluadas, solo las de Etiopía y el Níger estaban bien integradas, contándose en ambos casos con el apoyo de una labor más amplia dentro de las Naciones Unidas en pro de la coherencia. En siete operaciones se desaprovechó la oportunidad de establecer conexiones internas.

Realizaciones y resultados

En todas las evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones, el progreso más evidente se registró en los esfuerzos por cumplir los compromisos estratégicos del PMA de salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias, apoyar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de las emergencias.

Los resultados en cuestiones de género fueron heterogéneos en 2016, observándose deficiencias relacionadas en su mayoría con la falta de integración de la perspectiva de género en el diseño de los programas o la escasa atención prestada a esta cuestión en la fase de ejecución. De las 15 operaciones evaluadas, en seis se adoptó una perspectiva mayormente cuantitativa sobre la “inclusión de las mujeres”, mientras que en dos no se tuvo prácticamente en cuenta este aspecto. Las intervenciones del PMA produjeron, por consiguiente, escasos resultados tangibles en materia de género, si bien se observaron mejoras respecto de la participación de las mujeres en las tomas de decisiones en Mauritania, y en cinco evaluaciones de operaciones se apreciaron avances transformadores. El riesgo de no analizar suficientemente la dimensión cultural de las cuestiones de género tuvo efectos no deseados en al menos tres operaciones y en la cartera de proyectos de Burundi.

Sostenibilidad y traspaso de responsabilidades

Un tema recurrente de las evaluaciones en 2016 fue la escasa atención que se prestó a la sostenibilidad y el traspaso de responsabilidades en el diseño de las intervenciones. En ninguna de las cuatro carteras de proyectos en los países evaluadas pudo constatarse la aplicación de estrategias claras para la sostenibilidad ni, en su caso, un avance hacia el traspaso de las actividades digno de consideración. Algunas actividades orientadas a los refugiados y las personas desplazadas internamente, como en Burundi, no enlazaban suficientemente con enfoques relativos a la resiliencia o la creación de medios de subsistencia. En su mayoría, las operaciones evaluadas carecían de enfoques totalmente integrados sobre la sostenibilidad o no estaban bien preparadas para el traspaso de responsabilidades.

Principales enseñanzas extraídas de las evaluaciones dedicadas a países concretos

- i. Basar los diseños en datos.** En las evaluaciones realizadas en 2016 se subrayó la necesidad de adoptar un enfoque riguroso en el diseño de las estrategias y las operaciones para los países. Basar los enfoques en datos empíricos sirve para garantizar que los diseños sean adecuados a los contextos. El riesgo de que el diseño se base en supuestos —lo que con frecuencia obliga a hacer cambios de rumbo posteriormente— se puede evitar invirtiendo tiempo en análisis durante la fase inicial.
- ii) Planificar y preparar.** La transición del PMA de la función de ejecución a la de habilitación se encuentra en una fase avanzada, pero en las constataciones contenidas en las evaluaciones en Burundi y el Iraq resulta evidente la necesidad de prever flexibilidad. El establecimiento de relaciones y el fomento de la capacidad de los asociados nacionales a todos los niveles en materia de planificación y ejecución de los programas reforzará la capacidad del PMA para prestar asistencia de emergencia cuando sea necesaria.
- iii) Reforzar los sistemas para obtener resultados.** Aunque se están mejorando los sistemas de seguimiento, en la práctica totalidad de las evaluaciones se hacía hincapié en la necesidad de que el PMA mejore sus datos sobre los efectos. Con ello se fomentará el aprendizaje sobre qué aspectos funcionan y cuáles no funcionan en las intervenciones del PMA, y se ayudará a fomentar la confianza externa.
- iv) Prestar la debida atención a las asociaciones.** Las asociaciones son un ámbito en el que se ha de seguir trabajando, en particular por lo que se refiere al carácter poco sistemático de las relaciones con los organismos de las Naciones Unidas. Si se adopta una posición firme dentro de las asociaciones para la cooperación en los países, aun cuando las relaciones no resulten fáciles, el PMA respaldará mejor los esfuerzos por alcanzar los ODS.
- v) Ser realistas.** A veces las aspiraciones del PMA sobrepasan su capacidad de movilizar los fondos necesarios para sufragar sus actividades y operaciones. Es preciso determinar de antemano los problemas de financiación y tenerlos en cuenta, integrando desde un comienzo en el diseño de las operaciones planes para imprevistos que permitan incrementar o disminuir la asistencia en función de las necesidades de los beneficiarios.



Parte 2: Función de evaluación en el PMA

2.1. Principales novedades en la función de evaluación

El presente informe abarca el primer año de la aplicación de la política del PMA en materia de evaluación (2016-2021).¹⁰ Habida cuenta de los actuales contextos internos y externos del PMA, el objetivo de la política es reforzar la contribución de este a la erradicación del hambre en el mundo mediante: i) la integración de la evaluación en la cultura de rendición de cuentas y aprendizaje; ii) la adopción de medidas que garanticen una planificación sistemática de evaluaciones creíbles, independientes y de alta calidad, y iii) la amplia incorporación en todas las políticas y programas del PMA de los datos probatorios derivados de las evaluaciones.

En la política se establece un modelo perfectamente integrado de evaluación centralizada, reforzado por la evaluación descentralizada impulsada por la demanda que se ajuste a las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de evaluación.

A comienzos de 2016, la OEV elaboró unos documentos fundacionales complementarios, que comprenden la Carta de la función de evaluación en el PMA¹¹ y la estrategia institucional en materia de evaluación para 2016-2021¹² (Figura 1). La evaluación se convierte así, en virtud de estos dos documentos, en parte integral de toda la labor del PMA.

Partiendo de la teoría del cambio expuesta en la política (Anexo I) y su marco normativo, así como de las disposiciones institucionales estipuladas en la Carta de la función de evaluación, la estrategia institucional en materia de evaluación establece un plan por fases para la aplicación de la política. La transición empezó con una serie de evaluaciones descentralizadas llevadas a cabo en 2016 en virtud de la política en materia de evaluación, en las que se hizo uso de las orientaciones y los sistemas de apoyo elaborados en 2015. Al mismo tiempo, la OEV ha comenzado la supresión gradual de la serie de evaluaciones de operaciones iniciada en 2013. Esta serie se gestiona a nivel central como medida provisional para garantizar la rendición de cuentas mientras se adopta en todo el PMA la evaluación descentralizada impulsada por la demanda.

La función de evaluación está en plena consonancia con la importante reforma del enfoque estratégico del PMA consistente en la obtención de resultados mediante la hoja de ruta integrada; se ha incorporado como función institucional estratégica en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021¹³ y se incluye como requisito en la nueva política en materia de planes estratégicos para los países (PEP),¹⁴ en tanto que la movilización de recursos para sufragar la evaluación se ha incorporado estructuralmente al nuevo Marco de financiación.¹⁵

¹⁰ Aprobada en 2015, WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1.

¹¹ OED2016/007, Carta de la función de evaluación en el PMA.

¹² Ratificada por el Comité Directivo Superior del PMA, abril de 2016.

¹³ WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

¹⁴ WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1.

¹⁵ WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1.

Figura 1. Documentos fundacionales de la función de evaluación en el PMA



En junio de 2016 se creó el Grupo directivo de la función de evaluación, bajo la dirección del Jefe de Gabinete y compuesto por los directores regionales y los directores de todas las direcciones pertinentes del PMA. En el transcurso de 2016, el Grupo directivo puso en marcha el Fondo para imprevistos en materia de evaluación (véase la Sección 2.3), medió en la contratación de seis oficiales regionales de evaluación y respaldó el marco del nuevo sistema de presentación de informes para la función de evaluación ampliada. El marco incluye un conjunto de indicadores clave de las realizaciones que facilitarán a la Junta y al personal directivo superior la supervisión de la función de evaluación en el PMA.

Los indicadores clave de las realizaciones se han alineado, en la medida de lo posible, con el Marco de resultados institucionales para 2017-2021¹⁶ y el examen del Marco de financiación. La principal función de dichos indicadores es medir los efectos de la política e indicar los avances en relación con varios aspectos centrales de la gobernanza, a saber: i) ¿en qué medida abarca la evaluación la labor del PMA?; ii) ¿cuál es la calidad de estas evaluaciones?; iii) ¿cuál es su costo?, y iv) ¿cuáles son sus efectos?

El año 2016 fue el primer año, y año de referencia, de la presentación de informes sobre la función de evaluación a nivel de los efectos. En consonancia con la implantación por fases de la política, 2016 fue también un año de transición; a partir de 2017 algunos indicadores clave de las realizaciones relativos a la evaluación centralizada solo se complementarán con información sobre la evaluación descentralizada. En

las secciones que siguen a continuación se presentan y explican los indicadores clave de las realizaciones correspondientes a 2016 y, en el Anexo II, el proyecto de tablero de seguimiento de los indicadores clave de las realizaciones, actualmente en fase de elaboración.

En noviembre de 2016 se celebró la segunda reunión mundial del PMA dedicada a la evaluación con el objetivo de consolidar y expandir la comunidad de práctica del PMA en materia de evaluación. Los participantes desarrollaron la idea de una comunidad de evaluación en línea para su puesta en práctica en 2017, con miras a incorporar la planificación y utilización de evaluaciones, además de seguir fomentando y apoyando la cultura de aprendizaje en el PMA.

2.2. Cobertura de las evaluaciones: evaluaciones centralizadas y descentralizadas

Uno de los cuatro efectos previstos de la política es la aplicación de las normas en materia de cobertura de la evaluación a las políticas, las estrategias y los programas del PMA.¹⁷ Habida cuenta de que no es factible ni deseable evaluar todas las actividades e intervenciones del Programa, la política en materia de evaluación (2016-2021) establece normas sobre la cobertura mínima que deberá alcanzarse de manera progresiva durante el período de vigencia de la política —es decir, hasta que concluya 2021—, tal como se indica en el Cuadro 2.

¹⁶ WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1.

¹⁷ Véase la política del PMA en materia de evaluación (2016-2021), párrafo 11 (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1).

Cuadro 2. Normas mínimas en materia de cobertura de la evaluación

Evaluación centralizada	Evaluación descentralizada
Evaluaciones estratégicas que abarcan de manera equilibrada los principales instrumentos de planificación y programación del PMA, incluyendo elementos del Plan Estratégico y las estrategias conexas.	Evaluación de al menos el 50 % de la cartera de actividades ¹⁸ de cada una de las oficinas en los países en un plazo de tres años. ¹⁹
Evaluación de cada una de las políticas del PMA entre 4 y 6 años después de iniciada la aplicación. ²⁰	Recomendada: <ul style="list-style-type: none"> • antes de ampliar la escala de los proyectos piloto, las innovaciones y los prototipos; • en las intervenciones de alto riesgo²¹; y • antes de repetir por tercera vez una intervención de tipo y alcance similares.
Evaluaciones de carteras de proyectos en los países: ²² <ul style="list-style-type: none"> • cada 5 años en el caso de las 10 oficinas de mayor tamaño (2 al año), y • cada 10-12 años en el resto de las oficinas en los países (7 al año). 	
Evaluación de todas las intervenciones de emergencia en gran escala coordinadas a nivel central, a veces de forma conjunta con el Comité Permanente entre Organismos.	
Cobertura equilibrada gracias a las evaluaciones de operaciones gestionadas a nivel central.	
La totalidad de los programas en los países	

Tras la publicación de la estrategia institucional en materia de evaluación en abril de 2016, la planificación de las evaluaciones centralizadas y descentralizadas se adecuó a las normas en materia de cobertura mediante un enfoque gradual, y para cada norma se elaboró un indicador clave de las realizaciones. En las figuras 2 a 7 se presenta de forma resumida el nivel de los logros en 2016 correspondientes a cada norma.

Según las previsiones, la cobertura completa no se alcanzará hasta 2021. En 2017 se establecerán las metas para cada año, partiendo del supuesto de que, mediante un aumento gradual de la asignación de recursos a la función de evaluación, al finalizar el período de vigencia de esta política en materia de evaluación, se alcanzará el objetivo previsto en la política de llegar al 0,8 % del total de los ingresos del PMA en concepto de contribuciones (véase la Sección 2.4).

Evaluaciones de políticas. En el documento titulado “Proceso de formulación de las políticas en el PMA”²³

aprobado por la Junta en 2011, se establece que al cabo de un período de aplicación de cuatro a seis años se realizará una evaluación de cada política del PMA; la política en materia de evaluación se hace eco de esta medida. La aplicación estricta de esta norma en materia de cobertura —teniendo en cuenta solamente las cinco políticas que empezaron a aplicarse en 2011 y 2012²⁴ y solamente las evaluaciones completadas en los cuatro a seis años siguientes— se traduce en una proporción de evaluaciones efectivamente completadas igual a cero. La única evaluación finalizada en 2016 fue de una política que databa de hacía más de seis años, la recogida en el documento titulado “Política del PMA en materia de fomento de la capacidad – Informe de actualización”,²⁵ No obstante, se consideró que los datos empíricos generados en esta evaluación eran muy pertinentes para la elaboración de la hoja de ruta integrada.²⁶ Por otra parte, a petición de la Junta, se ha evaluado antes del plazo previsto la política del PMA en materia de nutrición²⁷ y otras tres evaluaciones están en curso o se llevarán a cabo²⁸ en 2017, 2018 o 2019 (Figura 2 y Anexo III).

¹⁸ Se hace referencia al valor en dólares de las necesidades sufragadas; actividades llevadas a cabo a través de operaciones o fondos fiduciarios.

¹⁹ En los países donde solo haya un proyecto de desarrollo o un programa en el país, las evaluaciones podrán hacerse cada cinco años.

²⁰ WFP/EB.A/2011/5-B.

²¹ WFP/EB.A/2015/5-B.

²² Norma incrementada por la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1*) (véase el párrafo 83 a continuación).

²³ WFP/EB.A/2011/5-B.

²⁴ Dichas políticas se aprobaron en años anteriores.

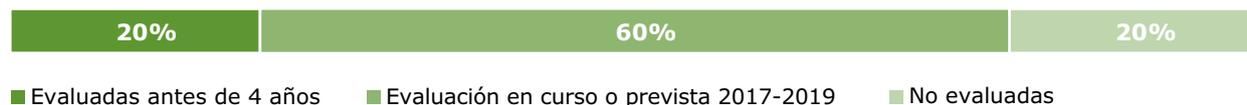
²⁵ WFP/EB.2/2009/4-B.

²⁶ Según los estudios de evaluabilidad del Plan Estratégico del PMA.

²⁷ WFP/EB.2/2015/6-A.

²⁸ Informe de actualización sobre las actividades relacionadas con el VIH y el sida y las redes de seguridad, y protección humanitaria.

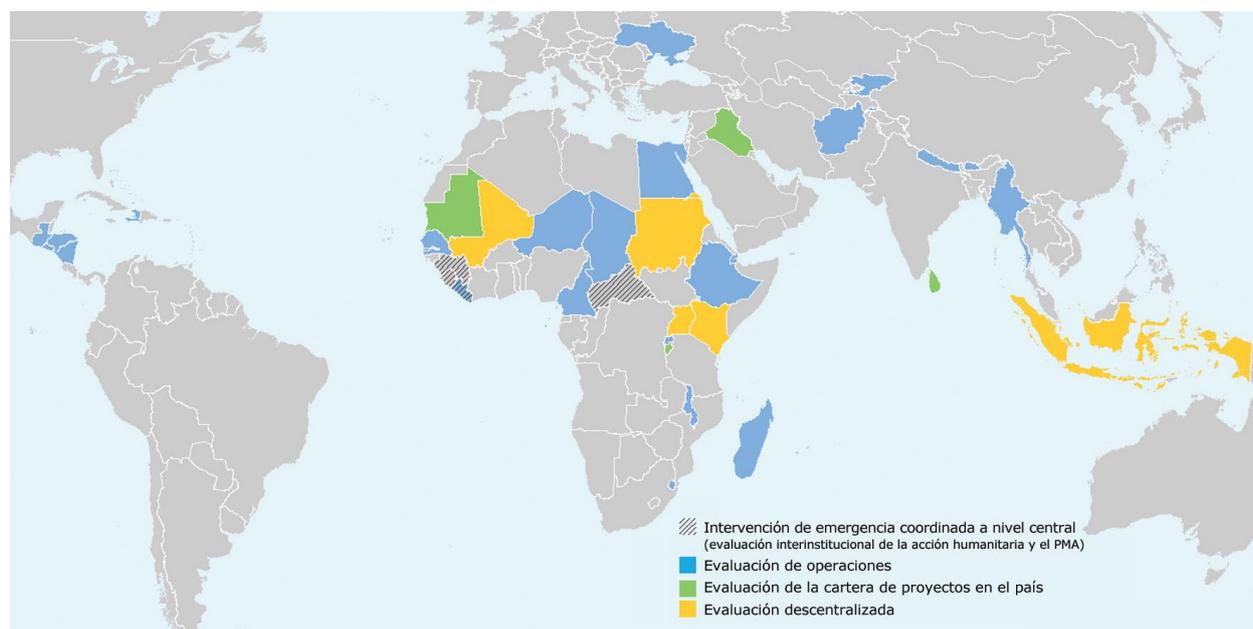
Figura 2. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las políticas del PMA en vigor evaluadas en un plazo de entre cuatro y seis años desde su aplicación



Si tenemos en cuenta la intención en lugar de la letra de esta norma en materia de cobertura, obtenemos una imagen más positiva, dados los retrasos acumulados en la evaluación de las políticas, a los que se hacía referencia anteriormente. De las 12 políticas del PMA recogidas actualmente en el compendio de las políticas relacionadas con el Plan Estratégico²⁹ cuyo plazo

para la evaluación estaba vigente o había expirado,³⁰ dos habían sido evaluadas antes de que finalizara 2016³¹ y había dado comienzo la evaluación de otras tres.³² Antes de que expire la política en materia de evaluación, la OEV pretende reducir los retrasos acumulados y cumplir las normas en materia de cobertura establecidas en la política.

Figura 3. Cobertura de las evaluaciones a nivel de los países (evaluaciones finalizadas en 2016)



Fuente: OEV.

Evaluaciones de carteras de proyectos en los países. La OEV encarga y gestiona evaluaciones de carteras de proyectos en los países. En estas complejas evaluaciones se valora el posicionamiento estratégico del PMA en un país, la calidad de la toma de decisiones estratégicas y las realizaciones y los resultados de toda la cartera de actividades del PMA en ese país a lo largo de varios años.

Con la aprobación, en noviembre de 2016, de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países se ha ampliado la cobertura obligatoria de las evaluaciones de carteras de proyectos en los países. En la política se establece que todos los PEP —que no sean

provisionales— serán sometidos a una evaluación de la cartera de proyectos hacia el final de su período de ejecución. La norma establecida en la política en materia de evaluación (Cuadro 2) será aplicable hasta que llegue el momento de evaluar los primeros PEP, así como los PEP provisionales.

Tal como se indica en la Figura 4, entre 2012 y 2016 se evaluó el 35 % de las carteras de proyectos de las 10 mayores oficinas en los países³³. El gráfico de barras muestra en cuáles de dichas oficinas se ha evaluado la cartera de proyectos en los últimos cinco años: el Afganistán, el Iraq, el Níger, la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán.

²⁹ WFP/EB.1/2017/4-D.

³⁰ Su aprobación fue anterior a 2010.

³¹ WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1 and WFP/EB.1/2015/5-A.

³² Política en materia de protección humanitaria; Principios humanitarios y Nota sobre el acceso de la ayuda humanitaria y sus consecuencias para el PMA.

³³ En cuanto al programa de trabajo previsto mediante operaciones y fondos fiduciarios. Fuente: Servicio del Presupuesto y la Programación de los Proyectos del PMA; Plan de Gestión del PMA para 2017-2019 (WFP/EB.2/2016/5-A/1/Rev.2). Del número total de 81 oficinas en los países, 17 figuraron entre las 10 mayores en los últimos cinco años.

Figura 4. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las carteras de proyectos de las 10 mayores oficinas del PMA en los países cuya cartera de proyectos ha sido evaluada entre 2012 y 2016



En la Figura 5 se presentan los resultados alcanzados en lo que respecta al cumplimiento de las normas en materia de cobertura en el resto de carteras de

proyectos en los países,³⁴ que deben ser evaluadas cada 10 o 12 años. Entre 2007 y 2016 se evaluó el 31 % de dichas carteras.³⁵

Figura 5. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las oficinas del PMA en los países (excluidas las 10 mayores) cuya cartera de proyectos ha sido evaluada entre 2007 y 2016



Evaluación de las intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central. En la política en materia de evaluación se establece que todas las intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central deben ser evaluadas, ya sea a través del mecanismo del Comité Permanente entre Organismos o bien por la OEV, siempre que se trate de una

intervención exclusivamente del PMA. En la Figura 6 puede verse que de las seis emergencias de nivel 3 en curso en 2016 —en el Iraq, Nigeria, la República Árabe Siria, Sudán del Sur, Sudáfrica y el Yemen— tres fueron evaluadas.³⁶ La OEV también finalizó en 2016 una evaluación de la intervención del PMA en la crisis del virus del Ébola (2014-2015).

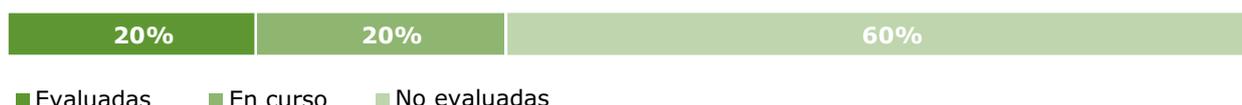
Figura 6. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central en curso en 2016 evaluadas entre 2014 y 2016



Programas en los países. La política en materia de evaluación exige que todos los programas en los países que finalicen en 2016 sean sometidos a una evaluación centralizada o a una evaluación descentralizada. Según se indica en la Figura 7, en 2016 solo se respetó la

norma en uno —el de la República Unida de Tanzania— de un total de cinco programas en los países³⁷ En 2016 se comenzaron, pero no se finalizaron, dos evaluaciones descentralizadas sobre componentes específicos del programa en Etiopía.

Figura 7. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de los programas en los países que finalizaron en 2016 y fueron objeto de una evaluación en 2015 o 2016



³⁴ En países donde el PMA está presente mediante una oficina oficial en el país o una actividad operacional.

³⁵ Burundi, el Chad, el Congo, el Estado de Palestina, Haití, Indonesia, Kenya, Kirguistán, Malawi, Malí, Mauritania, Nepal, la República Democrática Popular Lao, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Sri Lanka, Timor Leste, Uganda, el Yemen y Zimbabue.

³⁶ Las relativas a Sudán del Sur (evaluación interinstitucional de la acción humanitaria de 2015), la intervención regional en la crisis siria (2015) y el Iraq, con una evaluación de la cartera de proyectos que incluyó a las personas desplazadas internamente (2016). La intervención regional en la crisis siria, que en parte cubrió las operaciones en el Iraq, fue evaluada en 2015.

³⁷ En 2016 no se incluyeron los programas en Indonesia, la República Centroafricana y Sierra Leona, pero está prevista una evaluación de la cartera de proyectos en la República Centroafricana para 2017 que sí incluye su programa en el país.

Evaluaciones descentralizadas. La función de evaluación descentralizada basada en la demanda ofrece a las dependencias que encargan la evaluación la opción de elegir los temas, las intervenciones y el calendario en función de sus programas de trabajo y las necesidades de las partes interesadas. En el marco de la aplicación gradual de las normas sobre cobertura establecidas en la estrategia institucional en materia de evaluación, la norma relativa a la cobertura mínima en el caso de las evaluaciones descentralizadas se implantará

gradualmente durante 2017 y 2018, y para entonces cada oficina en el país debería haber concluido al menos una evaluación descentralizada durante los dos últimos años. Como se indica en la Figura 8, en el año de referencia 2016, el 20 % de las oficinas en los países había finalizado una evaluación descentralizada durante los tres últimos años.³⁸ Se completaron siete evaluaciones descentralizadas y se comenzaron otras 15 a petición de solicitantes de evaluaciones descentralizadas en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países.

Figura 8. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las oficinas en los países en las que se llevó a cabo al menos una evaluación descentralizada entre 2014 y 2016



Realizaciones de la OEV con respecto a su plan de trabajo y cobertura de la evaluación descentralizada. Tal como se describe en el plan de trabajo de la OEV para 2016,³⁹ la selección del programa de evaluaciones centralizadas e informes de síntesis se hizo teniendo en cuenta la aplicación por fases de las normas en materia de cobertura, las necesidades prioritarias de datos probatorios, la capacidad de asimilación y la disponibilidad de

recursos, intentando maximizar la pertinencia en relación con el contexto dinámico de las políticas y los programas del PMA, y generar una base empírica independiente para la rendición de cuentas y el aprendizaje. En el Cuadro 3 se pueden consultar las tasas de realización. Habida cuenta de que muchas evaluaciones se inician en un año y se finalizan el siguiente, las tasas de “comienzo” y “finalización” se indican por separado⁴⁰.

Cuadro 3. Ejecución del plan de trabajo en materia de evaluación para 2016

		Evaluaciones de carteras de proyectos en los países	Evaluaciones de políticas	Intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central	Síntesis	Total parcial de evaluaciones (programa básico)	Evaluaciones de operaciones individuales (número provisional)	Total de evaluaciones
Finalizadas	Evaluaciones cuya finalización estaba prevista en 2016	3	1	0	2	6	21	27
	Evaluaciones efectivamente finalizadas en 2016	4	1	1	2	8	23	31
	Tasa de finalización					133%	110%	115%
Iniciadas	Evaluaciones cuyo comienzo estaba previsto en 2016	2	3	1	2	8	15	23
	Evaluaciones efectivamente iniciadas en 2016	2	3	1	2	8	15	23
	Tasa de comienzo					100%	100%	100%

Fuente: OEV.

³⁸ Incluidos 2014 y 2015. Cabe observar que las evaluaciones descentralizadas llevadas a cabo en este período no dispusieron de las orientaciones y otras medidas de apoyo establecidas en el marco de la nueva política en materia de evaluación.

³⁹ Anexo V al Plan de Gestión del PMA para 2016-2018 (WFP/EB.2/2015/5-A/1/Rev.1).

⁴⁰ Una evaluación comienza con el primer gasto presupuestario y finaliza cuando el Director de Evaluación aprueba el informe final de evaluación. Los informes aprobados antes de que finalice el año civil suelen presentarse a la Junta en su primer período de sesiones ordinario del año siguiente.

La OEV finalizó 31 evaluaciones centralizadas en 2016, frente a las 27 previstas inicialmente, elevando la tasa de finalización total al 115 %. Esta tasa de realizaciones superior a la prevista fue consecuencia de que: i) se realizaran dos evaluaciones de operaciones más de las previstas, elevando el total a 15, y ii) se finalizaran en 2016 las evaluaciones de la cartera de proyectos en Sri Lanka y de la intervención de nivel 3 en la crisis provocada por el virus del Ébola, cuya finalización estaba prevista para 2017.

La tasa global de comienzo en 2016 fue del 100 %. Se llevaron a cabo ajustes para obtener los máximos beneficios de un enfoque común sobre la rendición de cuentas y el aprendizaje colectivos en el contexto más amplio de las Naciones Unidas y los ODS, y para garantizar la obtención de datos empíricos a tiempo para la toma de decisiones a nivel de los países. Como consecuencia de acontecimientos externos y de los ajustes del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se aplazó la evaluación de la cartera de proyectos en el Camerún y en su lugar se evaluó la cartera de proyectos de Sudán del Sur.

Por otra parte, la OEV participó en la elaboración de dos informes de síntesis de evaluaciones interinstitucionales no previstos en su plan de trabajo para 2016. Dichos informes comprendieron: i) las constataciones y enseñanzas extraídas de todas las evaluaciones de múltiples organismos publicadas en el portal de la iniciativa CALL en relación con la crisis siria, con un análisis de las deficiencias en cuanto a datos empíricos, y ii) las principales constataciones de las evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria realizadas en 2016 sobre la intervención internacional en las emergencias de nivel 3 en Filipinas (tifón Haiyan, 2015), la República Centroafricana (2016) y Sudán del Sur (2015).

En 2015, previo establecimiento de una asociación estratégica con la Iniciativa Internacional para la Evaluación del Impacto, dio comienzo una serie multinacional de evaluaciones del impacto de los programas dirigidas a tratar la malnutrición aguda y moderada, que continuó en 2016. La serie finalizará en 2017 y culminará con una síntesis de las enseñanzas extraídas en la misma con respecto a las políticas y los programas.

2.3. Fortalecimiento de la función de evaluación en el PMA

El efecto 1 de la política en materia de evaluación consiste en la realización de evaluaciones que sean independientes, creíbles y útiles. El indicador clave de las realizaciones relativo a este efecto es el porcentaje de las evaluaciones del PMA que, según exámenes externos, son plenamente conformes o superan los requisitos de calidad del PMA, los cuales están basados a su vez en normas y reglas internacionales y de las Naciones Unidas, entre otras las normas sobre igualdad de género del Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas.

En 2016 se diseñó un sistema de evaluación de la calidad a posteriori y se aplicó a todos los informes de evaluación de 2016. En este año de referencia se determinó que el 100 % de las evaluaciones centralizadas eran conformes a los requisitos establecidos o los superaban, al igual que el 33 % de las evaluaciones descentralizadas⁴¹ (véase el Anexo II).

El sistema de evaluación de la calidad a posteriori incorpora los requisitos en materia de género establecidos en el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas. En exámenes externos se determinó que las evaluaciones del PMA, en general, eran plenamente conformes a dichas normas.

La calidad de la función de evaluación en el PMA se basa en varios mecanismos y disposiciones institucionales. En consonancia con la estrategia institucional en materia de evaluación y el plan de trabajo de la OEV para 2016, se consolidaron los elementos que se describen a continuación.

- i) **Fondo para imprevistos en materia de evaluación.** Esta medida forma parte del mecanismo de financiación sostenible previsto para facilitar el logro gradual de la meta establecida en la política en materia de evaluación, esto es, dedicar a la función de evaluación el 0,8 % del total de los ingresos del PMA en concepto de contribuciones. Tras obtener el respaldo del Grupo directivo de la función de evaluación en diciembre de 2016, el fondo entró en funcionamiento en 2017 y permite a los directores regionales prestar apoyo a las oficinas en los países para realizar las evaluaciones previstas y presupuestadas en situaciones de falta de fondos.
- ii) **Sistema de garantía de calidad.** La observancia en el PMA del Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones centralizadas y el Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones descentralizadas es uno de los principales medios para garantizar la credibilidad y la calidad de las evaluaciones en el PMA. En 2016 se elaboró el primero de los sistemas mencionados y se puso a prueba de forma experimental en siete países. Sobre la base de la retroinformación recibida en la fase piloto y en consonancia con las normas y reglas actualizadas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), publicadas en 2016, dicho sistema se ultimarán en 2017. Por otra parte, han dado comienzo los trabajos encaminados a reforzar las normas en materia de género en ambos sistemas de garantía de calidad.
- iii) **Servicio externalizado de apoyo a la calidad de las evaluaciones descentralizadas.** Este servicio externalizado de carácter obligatorio, reconocido en la política en materia de evaluación como mecanismo que contribuye a garantizar la imparcialidad y la calidad de las evaluaciones descentralizadas, se puso en marcha en junio de 2016. Proporciona a los responsables de la evaluación descentralizada retroinformación imparcial, constructiva y fácilmente aplicable, así como asesoramiento sobre los productos que podrían derivarse de las evaluaciones.

⁴¹ De la pequeña muestra de siete evaluaciones descentralizadas concluidas en 2016, seis fueron examinadas en el marco de la fase piloto del sistema de evaluación de la calidad a posteriori; la séptima se incorporó al primer lote de 2017.

- iv) **Servicio de asistencia de la OEV en la función de evaluación descentralizada.** La OEV ha establecido asimismo un servicio interno de asistencia para prestar apoyo en la función de evaluación descentralizada. La utilización de este servicio de asistencia fue creciendo gradualmente durante 2016, a medida que las oficinas en los países y los despachos regionales tuvieron conocimiento del mismo.
- v) **Conocimientos especializados en materia de evaluación.** De conformidad con el efecto 3 de la política en materia de evaluación (aumento de las capacidades de evaluación en todo el PMA), el acceso se ha hecho extensivo a evaluadores con los conocimientos especializados necesarios para llevar a cabo evaluaciones independientes, creíbles y útiles (efecto 1). Se han ampliado 13 de los 15 acuerdos de larga duración con empresas de consultoría e institutos de investigación que asesoran en la evaluación centralizada para que presten sus servicios también en la evaluación descentralizada. Asimismo, se ha creado una lista de reserva provisional de consultores en materia de evaluación para facilitar un mayor acceso a personal cualificado independiente a la espera de que se constituya una lista de reserva permanente.
- vi) **Aumento de la capacidad de evaluación del personal del PMA.** En el marco de un proceso de fortalecimiento institucional de mayor alcance se ha diseñado, en colaboración con la Dirección de Recursos Humanos, un amplio programa de aprendizaje en materia de evaluación para apoyar la función de evaluación descentralizada. Su implantación para la primera tanda de participantes está prevista para 2017, donde se hará uso del nuevo sistema de aprendizaje para los recursos humanos, en consonancia con la estrategia del PMA en materia de personal. Asimismo, cinco de los seis oficiales regionales de evaluación han sido seleccionados mediante concurso internacional, y tomarán posesión de sus cargos en 2017.⁴²
- vii) **Presentación de informes sobre la función de evaluación.** En colaboración con las direcciones pertinentes del PMA, se han diseñado indicadores clave de las realizaciones para la presentación de informes a dos niveles: la Junta Ejecutiva y el Grupo directivo de la función de evaluación. El tercer nivel de presentación de informes consiste en indicadores de las realizaciones en materia de gestión para el personal de la OEV y el personal dedicado a la evaluación en los despachos regionales.

2.4. Extracción de enseñanzas y utilización de las evaluaciones

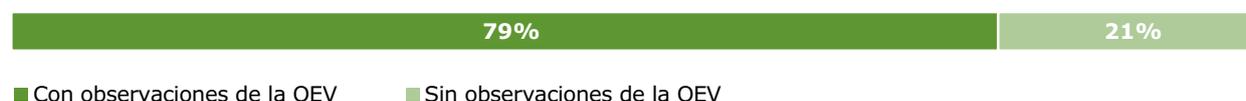
La OEV contribuye a fomentar la cultura del aprendizaje y la rendición de cuentas del PMA apoyando la utilización activa de evaluaciones en las fases de diseño y aprobación de los programas y políticas. En 2016 se incorporó la evaluación a los documentos y las orientaciones relativos a la hoja de ruta integrada.

En el marco del enfoque por fases adoptado para la aplicación de la política, la OEV se propone informar sistemáticamente, a más tardar en 2018, sobre en qué medida se utilizan adecuadamente en el diseño de los PEP las pruebas obtenidas en las evaluaciones. Entretanto, la OEV ha examinado la utilización de dichas pruebas y la planificación prospectiva de evaluaciones, y ha presentado resúmenes de datos probatorios y recomendaciones recogidos en las evaluaciones pertinentes como parte del análisis de casi el 80 % de los borradores de documentos sobre proyectos y las notas conceptuales de los PEP presentados en el marco del proceso de examen estratégico de los programas (Figura 9). La OEV también ha examinado los PEP piloto de Bangladesh y Zimbabwe mediante el proceso electrónico de examen de los programas y examinará todos los PEP (propriadamente dichos, provisionales y provisionales de transición) tanto mediante el proceso estratégico como mediante el proceso electrónico de examen de los programas.

En la Intranet del PMA se ha abierto una nueva página dedicada al tema de la evaluación, además de otras páginas conexas, haciendo mayor hincapié en las necesidades de los usuarios y dando mayor acceso a contenidos clave, como informes y notas informativas sobre evaluaciones, además de herramientas y material de orientación a nivel institucional. En 2016 se crearon en el sitio web del PMA páginas con una “nueva imagen” dedicadas a la evaluación, con las que esta última se inserta claramente en el ciclo de programación y aprendizaje y se mejora la navegación de modo que pueda acceder a los contenidos básicos un público externo más amplio.

La OEV también examinó proyectos de políticas del PMA para saber si se hacía un uso adecuado de los datos empíricos obtenidos en las evaluaciones, y elaboró una síntesis de las 10 principales enseñanzas extraídas de las evaluaciones con respecto a la calidad de las políticas.

Figura 9. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de los documentos relativos al examen estratégico de los programas sobre los que la OEV ha presentado observaciones



⁴² El sexto de los oficiales regionales de evaluación fue seleccionado en 2017.

En la Figura 10 se presenta una visión general del estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en las 31 evaluaciones centralizadas concluidas en 2016, que comprenden desde evaluaciones de políticas hasta evaluaciones de carteras de proyectos en los países y de operaciones. Las categorías correspondientes al estado de aplicación son:

- aplicada: aplicación finalizada antes del 31 de diciembre de 2016;
- en curso: aplicación no finalizada al 31 de diciembre de 2016, y
- pendiente: aplicación aún no comenzada.

De las 1.019 medidas recomendadas en las evaluaciones, a final de año se había puesto en práctica el 66 % de las que debían ultimarse, el 24 % estaba en curso y el 11 % seguía pendiente.⁴³

Figura 10. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones cuyo plazo de implementación ya había concluido que se aplicaron plenamente



2.5. Participación en el sistema de evaluación internacional

La OEV participó durante 2016 en el sistema de evaluación internacional a través de evaluaciones de todo el sistema, asociaciones y redes.⁴⁴ La OEV desempeñó una función principal en la evaluación de la acción humanitaria, especialmente en la definición y divulgación de las lecciones extraídas de evaluaciones de la asistencia humanitaria de distintos tipos en todo el sistema de las Naciones Unidas y las redes profesionales (véase la Sección 2.2), y en la organización de intercambios orientados al aprendizaje sobre la práctica de la evaluación de la acción humanitaria.

La OEV participó en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016. En su calidad de coordinadora del Grupo de interés sobre la evaluación de la acción humanitaria del UNEG, dirigió un estudio para propiciar una mejor comprensión de cómo se evalúa la aplicación de los principios humanitarios por parte de una entidad.

Dentro del UNEG, la OEV ocupó asimismo la vicepresidencia en los trabajos sobre cuestiones

relacionadas con la evaluación en todo el sistema y tomó parte activa en los grupos de trabajo destinados a renovar las normas y reglas del UNEG en materia de evaluación y mejorar la práctica en lo que respecta a la evaluación descentralizada, la profesionalización, el examen por expertos homólogos, la gestión de conocimientos, la utilización de la evaluación, el establecimiento de asociaciones y el fomento de la capacidad en materia de evaluación. El PMA coordinó la elaboración de un documento de trabajo del UNEG sobre la evaluación en la era de los ODS.⁴⁵

En 2016 dio comienzo la planificación de una labor de evaluación conjunta a nivel de los países junto con los otros organismos que tienen su sede en Roma, la cual deberá concluir en 2017.

En la Figura 11 se presentan el número de las evaluaciones conjuntas e interinstitucionales en las que participó el PMA en 2016 y su estado de ejecución. La OEV contribuyó a finalizar la evaluación interinstitucional de la acción humanitaria en la crisis de la República Centroafricana. De las 15 evaluaciones descentralizadas en curso en 2016, tres se llevaron a cabo conjuntamente con otros organismos.

Figure 11. Indicadores clave de las realizaciones - Número de las evaluaciones conjuntas e interinstitucionales de la acción humanitaria en las que participó el PMA en 2016



⁴³ Los porcentajes no suman un total de 100 por motivos de redondeo.

⁴⁴ Como el Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria.

⁴⁵ UNEG. 2016. *Evaluation in the SDG Era: Lessons, Challenges and Opportunities for UNEG*. Disponible en: <http://www.uneval.org/document/detail/1912>

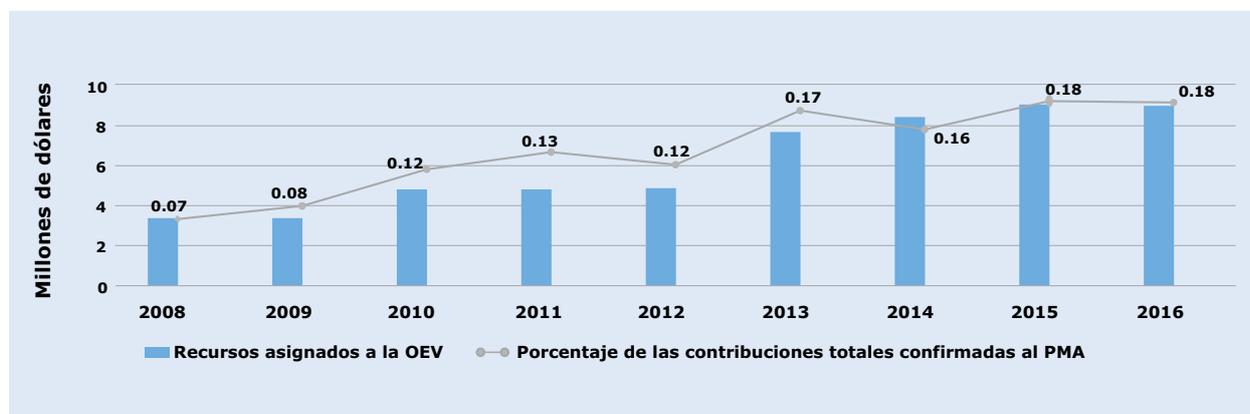
2.6. Recursos asignados a la evaluación

El PMA se ha comprometido a que, para 2021, el 0,8 % del total de sus ingresos en concepto de contribuciones se destine a sufragar la función de evaluación —tanto centralizada como descentralizada—. Habida cuenta de que el sistema de información en materia de gestión del PMA aún no puede elaborar un informe global sobre la totalidad de los recursos asignados a las evaluaciones a nivel descentralizado, en la presente sección se informa únicamente sobre los recursos financieros de que dispone la OEV. Comprende toda la labor de esta relacionada con la función de evaluación centralizada de la que se informa en secciones anteriores, así como la prestación de apoyo por la OEV a la función de evaluación descentralizada.

En un futuro, los presupuestos de las carteras de proyectos en los países introducidos en virtud de la hoja de ruta integrada se diseñarán de modo que la planificación y presentación de informes figure separadamente. A la espera de que se complete la introducción de la hoja de ruta integrada, se han adoptado medidas provisionales para informar sobre toda la función de evaluación a partir de 2017.

Los recursos procedentes de todas las fuentes de financiación de que dispuso la OEV en 2016 para sufragar el plan de trabajo completo ascendieron a un total de 9 millones de dólares, igual que en 2015, y representaron el 0,18 % del total de ingresos del PMA en concepto de contribuciones.

Figure 12. Indicadores clave de las realizaciones - Gasto en evaluación, como porcentaje del total de ingresos del PMA en concepto de contribuciones



Parte 3. Perspectivas de la evaluación

En general, la función de evaluación en el PMA se encuentra en la situación idónea para generar datos empíricos de mejor calidad y contribuir al aprendizaje a todos los niveles para cumplir las expectativas de los Estados Miembros y el compromiso de liderazgo del PMA en el fortalecimiento de la toma de decisiones basada en datos empíricos.

En fiel reflejo del impulso de la Agenda 2030, la función de evaluación en el PMA: i) permite a este rendir cuentas de los resultados alcanzados en los países, y ii) apoyar las asociaciones y contribuir a las políticas, los sistemas y el fomento de las capacidades de los países. Tras la aprobación de la Revisión cuatrienal amplia de la política, será importante reflexionar el año próximo sobre las repercusiones que tendrá esta revisión, entre otras, en la participación del PMA en el sistema de evaluación internacional a nivel mundial, regional y nacional.

Los años 2016 y 2017 son trascendentes en lo que respecta a la transición de la función de evaluación en el PMA. El liderazgo del Grupo directivo de la función de evaluación tiene especial importancia para asegurar el éxito de la transición y ayudar al Director Ejecutivo a promover y salvaguardar las disposiciones establecidas en la política en materia de evaluación.

Será necesario mantenernos muy atentos para velar por que el PMA avance en el cumplimiento de las normas en materia de cobertura y las disposiciones relativas a la movilización de recursos, la rendición de cuentas y la imparcialidad, así como en la incorporación de la cultura de evaluación a la toma de decisiones y la práctica en todos los niveles del PMA.

De cara al futuro, hay una serie de esferas que merecen atención en lo que respecta a la cobertura de las evaluaciones centralizadas y descentralizadas, a saber:

- i) el examen previsto de las políticas vigentes del PMA, enunciadas en el Compendio de las políticas de 2017 a la luz del nuevo Plan Estratégico para 2017-2021, brinda la oportunidad de simplificar y enfocar la planificación y selección de evaluaciones de políticas conforme a los requisitos de rendición de cuentas y aprendizaje;
- ii) el mantenimiento de los niveles de cobertura en las evaluaciones de intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central representa un desafío para los recursos de la OEV, a la luz del número de emergencias prolongadas persistentes —como las del Iraq, la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Yemen—, de otras emergencias de nueva aparición y en curso —como en el norte de Nigeria—, y del examen en curso del mecanismo de evaluación interinstitucional de la acción humanitaria del Comité Permanente entre Organismos;
- iii) en el proceso de la hoja de ruta integrada será fundamental garantizar el aprendizaje a partir de la experiencia de incorporar la planificación de la evaluación descentralizada a los PEP, y que los datos empíricos obtenidos en las evaluaciones se tengan en cuenta en la base analítica para la elaboración de los PEP, y
- iv) la calidad y la utilización del Marco de resultados institucionales determinará en buena medida la capacidad del PMA para medir los resultados y progresar hacia el logro de sus metas.



Anexo I. Teoría del cambio de la política en materia de evaluación



En la política en materia de evaluación se establece la visión del cambio deseado a largo plazo en el PMA, es decir, incorporar de aquí a 2021 las ideas, el comportamiento y los sistemas de evaluación a la cultura de rendición de cuentas y aprendizaje, de manera que se refuerce la contribución del PMA a la erradicación del hambre en el mundo.

En la política se establece asimismo la finalidad de la evaluación en los actuales contextos internos y

externos del PMA. Para su aplicación se adoptará un enfoque gradual con el que puedan alcanzarse los cuatros efectos bien definidos e interrelacionados de la política que se muestran en la figura.

Los factores impulsores del cambio proporcionan el marco organizativo y los medios necesarios para que el PMA lleve a cabo su función de evaluación. Los supuestos esenciales representan las condiciones que deberán reunirse para alcanzar los efectos previstos.



Anexo II. Tablero de seguimiento de los indicadores clave de las realizaciones

1. Aplicación de las normas de cobertura

En 2016 se aplicaron en un 35 % las seis normas de cobertura incluidas en la política en materia de evaluación.

a. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las políticas del PMA en vigor evaluadas en un plazo de entre cuatro y seis años desde su aplicación



b. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las carteras de proyectos de las 10 mayores oficinas del PMA en los países cuya cartera de proyectos ha sido evaluada entre 2012 y 2016



c. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las oficinas del PMA en los países (excluidas las 10 mayores) cuya cartera de proyectos ha sido evaluada entre 2007 y 2016



d. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central en curso en 2016 evaluadas entre 2014 y 2016



e. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de los programas en los países que finalizaron en 2016 y fueron objeto de una evaluación en 2015 o 2016



f. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las oficinas en los países en las que se llevó a cabo al menos una evaluación descentralizada entre 2014 y 2016



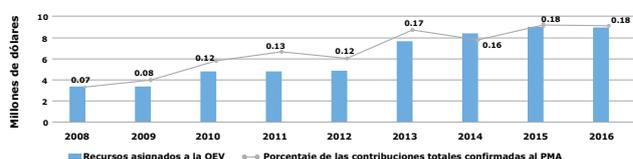
Clave

- Evaluadas antes de 4 años
- Evaluadas
- Evaluación en curso o prevista para 2017-2019
- No evaluadas

Financiación

En 2016, el gasto en evaluaciones centralizadas representó el 0,18 % del total de ingresos del PMA en concepto de contribuciones.

2. Indicadores clave de las realizaciones - Gasto en evaluación, como porcentaje del total de ingresos del PMA en concepto de contribuciones



Utilización de las evaluaciones

La OEV ha presentado observaciones sobre el 79 % de los documentos relativos a los procesos estratégicos de examen de los programas presentados en 2016.

3. IPC: % des documents issus de l'examen stratégique des programmes au sujet desquels le Bureau de l'évaluation a communiqué des observations



Se ha aplicado plenamente el 66 % de las recomendaciones formuladas en las evaluaciones cuya aplicación debía estar ultimada a fecha de diciembre de 2016.

4. Indicadores clave de las realizaciones - Porcentaje de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones cuyo plazo de implementación ya había concluido que se aplicaron plenamente



Asociaciones

En 2016, el PMA participó en cuatro evaluaciones interinstitucionales de la acción humanitaria; tres de las cuales son descentralizadas y no han concluido todavía.

5. Indicadores clave de las realizaciones - Número de las evaluaciones conjuntas e interinstitucionales de la acción humanitaria en las que participó el PMA en 2016



Evaluación de la calidad a posteriori

En 2016 se diseñó un sistema de evaluación de la calidad a posteriori y se aplicó a todos los informes de evaluación de 2016. En ese año de referencia se determinó que el 100 % de las evaluaciones centralizadas complejas eran conformes a los requisitos establecidos*, al igual que el 33 % de las evaluaciones descentralizadas.

6. Indicador clave de las realizaciones - Porcentaje de informes de evaluación finalizados en 2016 que, según el sistema de evaluación de la calidad a posteriori, son conformes a los requisitos establecidos o los superan.



(*) Los resultados de la serie temporal de evaluaciones de operaciones realizadas en 2013-2016 no se consignan en este informe porque se evaluaron externamente por separado utilizando una herramienta que se había diseñado específicamente para esa serie.

Anexo III. Compendio de las políticas del PMA vigentes en 2016 y cobertura de la evaluación⁴⁶

2002	<p>Inseguridad alimentaria en zonas urbanas: estrategias para el PMA - Ayuda alimentaria a zonas urbanas</p> <p><i>En el marco de su período de sesiones anual se presentará a la Junta Ejecutiva una nueva política sobre la inseguridad alimentaria en zonas urbanas, en la que se tendrán en cuenta las constataciones extraídas de las investigaciones más recientes, la experiencia adquirida por el PMA en situaciones de desastre en medios urbanos y los resultados de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), celebrada en octubre de 2016.</i></p>
2003	<p>Ayuda alimentaria y medios de subsistencia en situaciones de emergencia: estrategias para el PMA</p> <p><i>En el primer período de sesiones ordinario de 2013 de la Junta se presentó un informe de síntesis de las evaluaciones realizadas conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el PMA sobre el impacto de la contribución de la asistencia alimentaria a la puesta en práctica de soluciones duraderas al problema de los refugiados de larga data (WFP/EB.1/2013/6-C).</i></p>
2004	<p>Evaluación de las necesidades de urgencia</p> <p><i>De los progresos realizados en la aplicación de esta política se informó a la Junta en el segundo período de sesiones ordinario de 2005 y de 2006 (WFP/EB.2/2005/4-E y WFP/EB.2/2006/4-B/Rev.1). El informe resumido de la evaluación se presentó en 2007 (WFP/EB.2/2007/6-A). En 2007 se presentó un informe parcial final sobre el plan de aplicación y los pasos sucesivos (WFP/EB.2/2007/4-C).</i></p>
2004	<p>Principios humanitarios</p> <p><i>En 2017 se llevará a cabo una evaluación de esta y otras políticas conexas en materia de principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria.</i></p>
2005	Definición de situaciones de emergencia
2005	Retirada de las situaciones de emergencia
2006	Orientación de la ayuda en emergencias
2006	<p>Acceso con fines humanitarios y sus consecuencias para el PMA</p> <p><i>En 2017 se llevará a cabo una evaluación de esta y otras políticas conexas en materia de principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria.</i></p>
2006	<p>Compras de alimentos en los países en desarrollo</p> <p><i>En el período de sesiones anual de 2014 de la Junta se presentó el "Informe del Auditor Externo sobre las compras de alimentos en el PMA" (WFP/EB.A/2014/6-G/1).</i></p>
2006	Función y aplicación del análisis económico en el PMA
2008	<p>Las transferencias de cupones y efectivo como instrumento de la asistencia alimentaria: oportunidades y desafíos</p> <p><i>Se presentó un informe de actualización sobre la aplicación de la política en el período de sesiones anual de 2011 de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1). En el período de sesiones anual de 2013 se presentó el "Informe del Auditor Externo sobre la utilización de las transferencias de efectivo y cupones" (WFP/EB.A/2013/6-G/1). La evaluación de la política se presentó en el primer período de sesiones ordinario de 2015 (WFP/EB.1/2015/5 A).</i></p>
2009	<p>Política del PMA en materia de fomento de la capacidad</p> <p><i>Actualmente está en curso una evaluación de esta política; el informe resumido de la evaluación será presentado a la Junta durante su primer período de sesiones ordinario de 2017.</i></p>

⁴⁶ Extract from WFP/EB.1/2017/4-D.

2010	Política del PMA de lucha contra el VIH y el sida <i>En el período de sesiones anual de la Junta de 2015 se presentó un informe de actualización sobre sus actividades en esa esfera (WFP/EB.A/2015/5-F). En 2019 está previsto realizar una evaluación de la política.</i>
2011	Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de desastres
2012	Política del PMA en materia de nutrición <i>Durante su primer período de sesiones ordinario de 2017 se presentará a la Junta una nueva política en materia de nutrición, en la que se tendrán en cuenta los datos empíricos más recientes y el compromiso del PMA de prevenir la malnutrición en todas sus formas en el marco del apoyo que presta a los gobiernos para que alcancen los ODS.</i>
2012	Política del PMA en materia de protección humanitaria <i>Se presentó un informe de actualización sobre la aplicación de la política en el período de sesiones anual de 2014 de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/2014/5-F). En 2017 está previsto realizar una evaluación de la política.</i>
2012	Informe de actualización sobre la política del PMA en materia de redes de seguridad - La función de la asistencia alimentaria en la protección social <i>Está previsto llevar a cabo una evaluación de la política en 2018. Se revisará la política para el período comprendido entre 2018 y 2021 a fin de ampliar el alcance de las redes de seguridad a la protección social e incorporar las constataciones recogidas en el documento de posición del PMA sobre la protección social y las constataciones de la evaluación de 2018.</i>
2013	El papel del PMA en materia de consolidación de la paz en situaciones de transición <i>En el segundo período de sesiones ordinario de 2014 se presentó un informe de actualización sobre la política (WFP/EB.2/2014/4-D). Está previsto realizar en 2018 una evaluación de la política actualizada.</i>
2013	Política de alimentación escolar revisada <i>Se llevará a cabo una actualización de la política para el período comprendido entre 2018 y 2021 a fin de tener en cuenta la evolución del enfoque del PMA y los asociados con respecto a los programas de comidas escolares. En 2018 está previsto realizar una evaluación de la política actualizada.</i>
2014	Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017)
2014	Estrategia del PMA en materia de personal – Marco de gestión del personal para aplicar el Plan Estratégico del PMA para 2014-2017
2015	Política en materia de género <i>Se aprobó en el período de sesiones anual de 2015 (WFP/EB.A/2015/5-A), durante el que también se presentó un informe de actualización sobre la aplicación del marco de rendición de cuentas para la incorporación sistemática de la perspectiva de género en el PMA (WFP/EB.A/2015/5-G).</i>
2015	Política en materia de gestión global de riesgos
2015	Política en materia de fomento de la resiliencia para la seguridad alimentaria y la nutrición
2015	Política en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular
2015	Política de lucha contra el fraude y la corrupción
2015	Política del PMA en materia de evaluación (2016-2021)
2017	Politique environnementale <i>Un point sur la politique relative au PAM et à l'environnement, approuvée en 1998, a été présenté au Conseil à sa première session ordinaire de 2017.</i>
2017	Política en materia de cambio climático <i>Esta política también se presentará en el primer período de sesiones ordinario de 2017.</i>

Clave

	No evaluada
	Evaluación prevista para 2017-2019
	Evaluada antes de cuatro años
	Evaluación en curso

Siglas utilizadas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
HABITAT III	Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible
CALL	iniciativa de coordinación de la rendición de cuentas y el intercambio de las enseñanzas extraídas de la intervención emprendida a raíz de la crisis siria
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEM	operación de emergencia
OEV	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	plan estratégico para el país
PP	programa en el país
SyE	seguimiento y evaluación
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad





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