



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

**Junta Ejecutiva**  
Período de sesiones anual  
Roma, 27 de junio-3 de julio de 2020

---

Distribución: general	Tema 7 del programa
Fecha: 13 de mayo de 2020	WFP/EB.A/2020/7-D
Original: inglés	Informes de evaluación
	Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

---

## **Síntesis de datos empíricos y lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas del PMA (2011-2019)**

### **Resumen**

Las políticas del PMA proporcionan el marco normativo que permite al Programa alcanzar sus objetivos institucionales, conforme se establecen en sus sucesivos planes estratégicos, y reflejan el doble mandato de acción humanitaria y desarrollo del PMA.

En el presente informe se sintetizan las constataciones de nueve evaluaciones de políticas realizadas entre 2011 y 2019. En él se recogen los datos empíricos obtenidos y las lecciones aprendidas, con el fin de orientar el examen en curso del ciclo de las políticas y la función del PMA.

Los datos empíricos ponen de relieve que el actual entorno normativo del PMA es poco preciso y complejo. La falta de coherencia, coordinación y priorización de las políticas puede implicar tanto deficiencias en la cobertura como confusión y competencia entre esferas normativas superpuestas. Resulta difícil definir el vínculo existente entre cada política del PMA y las demás, así como la relativa importancia que estas revisten para el propio Programa, lo que complica la tarea para los empleados del PMA sobre el terreno.

Esta situación obedece a las deficiencias sistémicas en el proceso de formulación de políticas en el PMA y a las modalidades de ejecución definidas en las evaluaciones de políticas realizadas desde 2011. Entre los desafíos cabe destacar los siguientes: la falta de sistematización en la denominación de las políticas y de los documentos conexos; la falta de coherencia en la utilización de las clasificaciones oficiales de los documentos para su presentación a la Junta Ejecutiva; la ausencia de una tipología normativa clara de las distintas esferas de trabajo, y las deficiencias en los procesos de análisis y aprobación de las políticas. La calidad del diseño de las políticas se ha

*En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.*

---

### **Coordinadora del documento:**

Sra. A. Cook  
Directora de Evaluación  
Tel.: 066513-2030

---

visto afectada por normas y expectativas de contenido imprecisas, entre ellas, bases de datos empíricos incompletas; disparidades en la lógica interna; incoherencia y falta de claridad en la utilización de la terminología, y escasa incorporación de la perspectiva de género.

Pese a las amplias consultas entabladas en materia de formulación y elaboración de orientaciones que sirven de complemento a los documentos de política, ha habido diversos factores que han restringido la aplicación de las políticas en el PMA durante el período considerado. Cabe mencionar entre ellos el limitado liderazgo y compromiso de la dirección; marcos de rendición de cuentas deficientes o inexistentes; la difusión limitada, y la insuficiencia de los recursos humanos y financieros. Las evaluaciones han puesto de manifiesto que había políticas que no se aplicaban de manera dinámica en todo el Programa, en particular por debajo del nivel de la Sede.

La presentación de informes de gestión interna sobre la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no es suficientemente fiable. Hay datos empíricos que indican que los responsables de las políticas adoptan las recomendaciones con la debida seriedad y, sin embargo, que no siempre las aplican de manera coherente o integral. Se han tenido en cuenta, por lo menos en cierta medida, las recomendaciones sobre la revisión y actualización de las políticas, los mecanismos de ejecución, el fomento de las capacidades del personal, la generación de material de investigación y el establecimiento de asociaciones. No obstante, los asuntos que requieren mayor cambio sistémico, tales como la gestión de los conocimientos y los sistemas de rendición de cuentas, se han tratado de manera menos exhaustiva.

Las enseñanzas extraídas de la presente síntesis sugieren que crear un entorno de políticas propicio en el PMA sería viable si se esclareciese la clasificación de las políticas, se armonizara el conjunto de las políticas con la capacidad de absorción del PMA, se definiera un marco común aplicable al contenido de las políticas en pos de una mayor coherencia, se definiera con precisión la rendición de cuentas y se atribuyeran con claridad los recursos para la aplicación de las políticas. Las políticas no pueden resumirse simplemente en un único documento, sino que precisan un liderazgo institucional pleno y visible, un impulso firme y recursos, así como orientaciones para su ejecución y un sistema global de rendición de cuentas.

Con el propósito de apoyar la reorientación hacia un entorno normativo propicio, en la síntesis se señalan tres recomendaciones estratégicas y tres operacionales. Las recomendaciones estratégicas son las siguientes: que el PMA aclare y confirme el ciclo de elaboración de las políticas actualizando el documento de 2011 sobre este tema; que esclarezca los procedimientos en materia de gobernanza normativa y de rendición de cuentas, y que defina el conjunto de políticas actualizando su propio marco normativo, cuyo principio fundamental debería ser la coherencia. Las recomendaciones operacionales proponen que el PMA adopte un enfoque de formulación de las políticas con normas claras para el personal; revise el actual compendio de políticas, y examine los procesos para permitir a la dirección elaborar respuestas de calidad a las evaluaciones y garantizar el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

## **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado "Síntesis de datos empíricos y lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas del PMA (2011-2019)" (WFP/EB.A/2020/7-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2020/7-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

## Introducción

1. El “Plan Estratégico del PMA para 2017-2021” establece la función del Programa con respecto a los compromisos contraídos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En él se expone la visión del PMA de reducir el número de personas más vulnerables y marginadas que padecen hambre, de modo que su acción no se centre solamente en salvar vidas, sino también en cambiar la vida de las personas, dando prioridad a las poblaciones más necesitadas.
2. Las políticas del PMA ofrecen el marco normativo que permite al Programa hacer realidad esos objetivos, y abarcan las esferas programáticas, las temáticas institucionales y las cuestiones transversales del Programa. Asimismo, reflejan su doble mandato de acción humanitaria y de desarrollo.
3. En un período caracterizado por la reforma del sistema de las Naciones Unidas y la aplicación de la Agenda 2030 y del Decenio de Acción del Secretario General para cumplir los objetivos mundiales, y en el que el Programa avanza hacia su segunda generación de planes estratégicos para los países, la función normativa del PMA se enfrenta a un número cada vez mayor de exigencias. En la presente síntesis se reúnen los datos empíricos obtenidos y las lecciones aprendidas de las nueve evaluaciones de políticas realizadas en el período 2011-2019, con el fin de orientar la toma de decisiones del PMA en el futuro.

## Contexto

4. **Marco de políticas.** En la actualidad, hay 33 políticas en vigor en el PMA<sup>1</sup>. Todos los años, se actualiza y se presenta a la Junta Ejecutiva para información un compendio de las políticas relacionadas con el Plan Estratégico. En este se enumeran todas las políticas vigentes y se señalan las que se han sustituido y las que deben ser objeto de actualización<sup>2</sup>.
5. **Ciclo de formulación de políticas.** De conformidad con el documento sobre el proceso de formulación de las políticas, que la Junta Ejecutiva aprobó en 2011<sup>3</sup>, el proceso de formulación de una nueva política comienza cuando:
  - el PMA aborda una nueva esfera de trabajo;
  - se detectan deficiencias en las políticas existentes, o
  - la evolución de las circunstancias o las directrices de los órganos rectores requieren que se revise y actualice una política.
6. En el documento de 2011 sobre el proceso de formulación de las políticas se expone el ciclo de las políticas del PMA, que sigue un recorrido que va de la fase de concepción a las de redacción, examen, aplicación y evaluación (véase la figura 1).

---

<sup>1</sup> “Compendio de las políticas relacionadas con el Plan Estratégico” (WFP/EB.2/2019/4-H), párrafo 4.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> “Proceso de formulación de las políticas en el PMA” (WFP/EB.A/2011/5-B).

**Figura 1: Ciclo de las políticas del PMA**



7. **Gobernanza normativa.** De conformidad con el documento de 2011, las políticas que se presentan a la Junta Ejecutiva se clasifican en tres categorías, a saber:
- Para aprobación: Se trata de los documentos de política elaborados conforme a una directiva de la Asamblea General de las Naciones Unidas o del Consejo Económico y Social, que llevan al PMA a abordar una nueva esfera de trabajo y/o que tienen considerables consecuencias presupuestarias;
  - Para examen: Los otros documentos de política, y
  - Para información: Informes de actualización de las políticas, directrices operacionales, planes de ejecución y otros informes.
8. **Gestión de las políticas.** Desde febrero de 2015, la aprobación de las políticas ha sido competencia del Grupo de Gestión de Alto Nivel del PMA, con sujeción a la aprobación del Director Ejecutivo y de la posterior aprobación de la Junta Ejecutiva<sup>4</sup>. En 2019, el PMA creó un equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas a nivel interno<sup>5</sup>, encargado de definir la orientación de las prioridades normativas y de coordinar las reformas de política en el Programa<sup>6</sup>.
9. **Evaluación de las políticas.** Todas las políticas aprobadas después de 2011 e incorporadas al compendio de políticas deben ser objeto de una evaluación por un período de cuatro a seis años a partir del inicio de su aplicación<sup>7</sup>. Por lo que respecta a las políticas aprobadas antes de 2011, la evaluación de la propia política o de la cuestión abordada en ella se basa en el criterio de si esta sigue siendo pertinente para la labor del PMA o susceptible de contribuir a la formulación de nuevas políticas. En las evaluaciones estratégicas también se abarcan temas de algunas políticas, que tal vez no serán objeto de una evaluación de políticas específica. Además, algunas evaluaciones pueden realizarse antes, previa solicitud y con sujeción a la aprobación del Director de la Oficina de Evaluación. La selección de las políticas que han de evaluarse se basa en el período de tiempo transcurrido desde su aprobación, en las consultas con la dirección y en la utilidad. Las evaluaciones permiten valorar la calidad y los resultados de políticas específicas y los sistemas, las orientaciones,

<sup>4</sup> PMA. 2018. Diez lecciones principales sobre la calidad de las políticas en el PMA.

<sup>5</sup> El equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas se propone llegar a ser un grupo de trabajo en junio de 2020.

<sup>6</sup> Presidido por el Director de la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo, supervisado por el Subdirector Ejecutivo del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas.

<sup>7</sup> "Proceso de formulación de las políticas en el PMA" (WFP/EB.A/2011/5-B); véase también PMA. 2016. "Política en materia de evaluación (2016-2021)" (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1).

las iniciativas y los programas establecidos para su aplicación, así como los factores que facilitan u obstaculizan el logro de resultados.

### **Finalidad**

10. La finalidad de la presente síntesis es aumentar la base de conocimientos del proceso de formulación de políticas del PMA y la eficacia normativa, señalar las constataciones recurrentes que son de utilidad para extraer enseñanzas en las diferentes esferas de política y reflexionar sobre el grado de eficacia de las respuestas del PMA a las evaluaciones de las políticas y su aplicación con el fin de mejorar los resultados<sup>8</sup>. En la síntesis se abordan cuatro cuestiones:
  - i) ¿Cuáles son los temas comunes y las cuestiones sistémicas que se plantean en las evaluaciones de las políticas sobre la formulación y aplicación de las políticas?
  - ii) ¿Qué factores favorecen o limitan la formulación y aplicación eficaces de las políticas?
  - iii) ¿Hasta qué punto ha aplicado el PMA las medidas acordadas en las respuestas de la dirección a las evaluaciones?
  - iv) ¿En qué medida ha aplicado el PMA las enseñanzas derivadas de las evaluaciones de las políticas?
11. En el cuadro 1 se enumeran las nueve evaluaciones de políticas que se incluyen en la presente síntesis, que abarcan 10 políticas<sup>9</sup>. En la figura 2 se proporciona el calendario de dichas evaluaciones en relación con el ciclo de las políticas del PMA y los planes estratégicos.

---

<sup>8</sup> PMA. 2020. *Terms of Reference, Synthesis of Evidence and Lessons from WFP's Policy Evaluations (2011–2019)*, disponible en el siguiente enlace: <https://www.wfp.org/publications/synthesis-evidence-and-lessons-wfps-policy-evaluations-2011-2019>.

<sup>9</sup> Las políticas sobre los principios humanitarios y el acceso a la ayuda humanitaria se evaluaron conjuntamente.

<b>CUADRO 1: POLÍTICAS EVALUADAS, 2011-2019</b>		
<b>Título del documento de política</b>	<b>Año de publicación</b>	<b>Período de sesiones de la Junta en el que se presentó la evaluación de la política</b>
"Política del PMA en materia de alimentación escolar"	2009	EB.1.2012
"Política del PMA en materia de género"	2009	EB.1.2014
"Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: perspectivas y desafíos" <sup>b</sup>	2008	EB.1.2015
"Política en materia de nutrición"	2012	EB.2.2015
"Política del PMA en materia de fomento de la capacidad: Informe de actualización" <sup>c</sup>	2009	EB.1.2017
"Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017)" <sup>d</sup>	2014	EB.A.2017
"Política del PMA en materia de protección humanitaria"	2012	EB.A.2018
"Principios Humanitarios (2004) y Nota sobre el acceso de la ayuda humanitaria y sus consecuencias para el PMA (2006)" <sup>e</sup>	2004, 2006	EB.A.2018
"Actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad: La función de la asistencia alimentaria en la protección social" <sup>f</sup>	2012	EB.A.2019

<sup>a</sup> En el presente documento se utiliza el término "política" para abarcar las distintas categorías de documentos de política tratadas en las nueve evaluaciones (véase el párrafo 15 sobre denominaciones de las políticas).

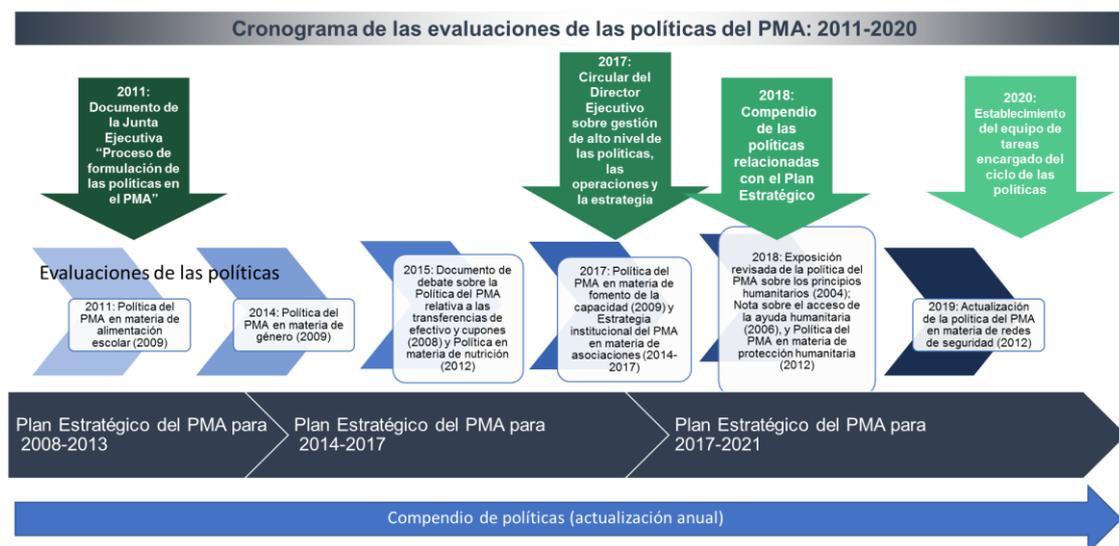
<sup>b</sup> En otras partes de este documento, se hace referencia a esta como documento de debate de la "Política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones" (2008).

<sup>c</sup> En otras partes de este documento se hace referencia a esta como "Actualización de la política en materia de fomento de la capacidad" (2009).

<sup>d</sup> A pesar de utilizarse la denominación "estrategia", esta evaluación se encargó y gestionó como una evaluación de políticas (debido a su inclusión en el compendio de políticas del PMA).

<sup>e</sup> En otras partes de este documento, se hace referencia a estas como "Exposición revisada de la política del PMA sobre los principios humanitarios" de 2004 y "Nota sobre el acceso de la ayuda humanitaria" de 2006.

<sup>f</sup> En otras partes de este documento se hace referencia a esta como "Actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad" (2012).

**Figura 2: Evaluaciones de las políticas en el período 2011-2020**

Fuente: Equipo encargado de la síntesis.

## Metodología

12. En la presente síntesis se ha aplicado un marco analítico estructurado basado en trabajos anteriores realizados por la Oficina de Evaluación sobre la valoración de la calidad de las políticas<sup>10</sup>. Se ha llevado a cabo una extracción sistemática de los datos y se han adecuado y adaptado las esferas de análisis, a medida que iban surgiendo nuevos temas<sup>11</sup>. Los conjuntos de datos abarcaron lo siguiente: las nueve evaluaciones de políticas y las correspondientes respuestas de la dirección; información institucional clave, entre otras cosas, orientaciones para la formulación de las políticas; planes estratégicos; informes anuales de las realizaciones; informes de auditoría; informes de actualización sobre la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, e información pertinente de otra índole. Las constataciones se contrastaron mediante entrevistas con miembros del personal de la Sede y de los despachos regionales, y fueron validadas por un grupo de referencia interno compuesto por miembros del personal encargado de las políticas y los programas en la Sede y en los despachos regionales. El término "política" se emplea para englobar la totalidad de los diversos tipos de documentos analizados en las evaluaciones de las políticas (véase el párrafo 15 sobre denominaciones de las mismas)<sup>12</sup>.
13. Las limitaciones atañen a datos de los resultados variables, así como a la incapacidad de validar plenamente la información sobre la gestión relativa a la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. Dichas limitaciones pudieron atenuarse, en la medida de lo posible, gracias a una labor de cotejo entre todas las fuentes de datos y mediante entrevistas. En esta síntesis no se abordan las cuestiones programáticas u operacionales en las diversas esferas normativas. Asimismo, se centra necesariamente la atención en las cuestiones institucionales, en lugar de en las cuestiones sobre el terreno. Las constataciones de esta síntesis solo se refieren a las 10 políticas evaluadas; no abarcan la totalidad del conjunto de políticas en vigor del PMA.

<sup>10</sup> PMA. 2018. Diez lecciones principales sobre la calidad de las políticas en el PMA.

<sup>11</sup> En el anexo se ofrece un panorama general de algunas de las esferas de análisis que surgieron y se emplearon para examinar los documentos que son objeto de la síntesis.

<sup>12</sup> A pesar de que se ha utilizado otra denominación distinta a "política", por ejemplo, "estrategia" o "actualización", en el compendio de las políticas del PMA se han integrado documentos como la *Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017)* y, por ese motivo, esta fue objeto de evaluación.

## Constataciones

### ¿Cuáles son los temas comunes y las cuestiones sistémicas que se plantean en las evaluaciones de las políticas sobre su formulación y aplicación?

En las nueve evaluaciones de políticas se han determinado temas comunes relativos a la formulación y aplicación de las políticas en el PMA. Cabe destacar entre ellos diversos “factores desencadenantes” de la formulación de las políticas y ninguna tipología normativa clara; la incoherencia en la clasificación de documentos de política para aprobación, examen o información; planteamientos de análisis y aprobación de las políticas dispares; escasa coherencia normativa interna, y poco liderazgo institucional y sentido de apropiación a nivel de todo el Programa.

#### *Formulación, denominación y clasificación de las políticas*

14. **Diversos factores desencadenantes de la formulación de políticas.** De las 10 políticas evaluadas, cinco no tenían ningún antecedente directo<sup>13</sup>. Dos de los tres factores desencadenantes de la formulación de las políticas descritos en el documento de 2011 sobre la formulación de las políticas se aplicaban a las políticas evaluadas (véase el párrafo 5). No obstante, en las evaluaciones también se observaron otros cuatro factores desencadenantes (véase el cuadro 2).

---

<sup>13</sup> Transferencias de efectivo y cupones, asociaciones institucionales, principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria, alimentación escolar.

<b>CUADRO 2: FACTORES DESENCADENANTES DE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS</b>		
<b>Factor desencadenante de la formulación de políticas</b>	<b>Número de políticas evaluadas</b>	<b>Política</b>
El PMA aborda nuevas esferas de trabajo.	1	Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones
Se han detectado deficiencias en las políticas existentes.	0	
La evolución de las circunstancias o de las directrices de los órganos rectores requiere la revisión y actualización de una política.	2	Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones
Se considera necesario aclarar y codificar una cuestión específica para el personal.	6	Exposición de la política de 2004 sobre los principios humanitarios Exposición de la política de 2006 sobre el acceso de la ayuda humanitaria Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones Política de 2009 en materia de alimentación escolar Política de 2012 en materia de nutrición Actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad Política de 2012 en materia de protección humanitaria Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones
Solicitud para formalizar y comunicar a los asociados la ampliación de las esferas de la labor del PMA	5	Exposición de 2004 de la política sobre los principios humanitarios (2004) Exposición de 2006 de la política sobre el acceso de la ayuda humanitaria Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones Política de 2009 en materia de alimentación escolar Política de 2012 en materia de protección humanitaria Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones
Respuesta a la creciente preocupación internacional (por ejemplo, en relación con las crisis prolongadas debidas a conflictos)	3	Exposición de la política de 2004 sobre los principios humanitarios (2004) Exposición de la política de 2006 sobre el acceso de la ayuda humanitaria Política de 2012 en materia de protección humanitaria
En respuesta a recomendaciones derivadas de evaluaciones	3	Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones Actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad Actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad

Fuente: Equipo encargado de la síntesis.

15. **Denominaciones múltiples.** En el documento de 2011 sobre el proceso de formulación de las políticas no se facilita una lista de categorías o una explicación de la jerarquía normativa. En el compendio de las políticas del PMA de 2019 figuran las 10 políticas evaluadas, si bien solo cuatro, a saber, las políticas en materia de género, nutrición, protección humanitaria y alimentación escolar han sido denominadas oficialmente políticas del PMA (véase el cuadro 3).

<b>CUADRO 3: DENOMINACIONES DE LAS POLÍTICAS</b>	
<b>Denominación</b>	<b>Política</b>
Política	Política de 2009 en materia de alimentación escolar Política de 2009 en materia de género Política de 2012 en materia de protección humanitaria Política de 2012 en materia de nutrición
Informe de actualización de la política	Actualización de 2009 la política en materia de fomento de la capacidad Actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad
Documento de debate sobre políticas	Documento de debate de 2008 sobre la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones
Exposición de políticas	Exposición de la política de 2004 sobre los principios humanitarios Exposición de la política de 2006 sobre el acceso de la ayuda humanitaria
Estrategia (incluida en el compendio de las políticas)	Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones

*Fuente:* Equipo encargado de la síntesis.

16. Las sensibilidades políticas han influido en algunas decisiones; por ejemplo, en la evaluación del “documento de debate” sobre la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones de 2008 se constató que la categoría del documento se había determinado sobre la base del delicado equilibrio requerido para lograr un consenso entre los miembros de la Junta Ejecutiva sobre la ampliación de las modalidades de intervención del PMA.
17. **Ausencia de una tipología normativa clara.** Las políticas abarcaron diversamente esferas programáticas (alimentación escolar, redes de seguridad, nutrición); modalidades (transferencias de efectivo y cupones, desarrollo de las capacidades); cuestiones transversales (protección humanitaria, género, principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria) y asuntos institucionales (asociaciones institucionales). No obstante, no había ninguna tipología de políticas oficial que permitiera categorizarlas o clasificarlas por orden de prioridad. Prueba de ello es, por ejemplo, el hecho de que, si bien la actualización de las políticas no reemplaza oficialmente a las políticas anteriores en vigor, en algunos casos se las ha considerado en el Programa como documentos de política distintos.
18. **Diversos usos de las categorías de documentos que se presentan a la Junta Ejecutiva.** Con excepción de los dos informes de actualización de las políticas, que debían someterse a la Junta Ejecutiva para examen, en las 10 políticas (véase el cuadro 4) no se mantuvieron las tres categorías aplicables a los documentos destinados a la Junta Ejecutiva (véase el párrafo 7). Solo se presentaron tres de las cuatro políticas para aprobación, mientras que

las declaraciones de política en materia de principios humanitarios y de acceso a la ayuda humanitaria (formuladas antes de la publicación del documento de 2011 sobre la elaboración de las políticas) se presentaron para información y examen, respectivamente.

<b>.CUADRO 4: CLASIFICACIONES EMPLEADAS COMO REFERENCIA PARA REMITIR A LA JUNTA EJECUTIVA LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICA</b>	
<b>Clasificación</b>	<b>Política</b>
Para aprobación	Política de 2009 en materia de género Política de 2012 en materia de protección humanitaria Política de 2012 en materia de nutrición
Para examen	Política de 2009 en materia de alimentación escolar Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones Exposición de la política de 2006 sobre el acceso de la ayuda humanitaria Actualización de la política de 2009 en materia de fomento de la capacidad Actualización de la política de 2012 en materia de redes de seguridad Estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones
Para información	Exposición de la política de 2004 sobre los principios humanitarios

*Fuente:* Equipo encargado de la síntesis.

19. **Falta de coherencia en el análisis de las políticas.** En las evaluaciones se observó que el nivel de rigor con el que la Junta Ejecutiva examinaba los documentos que se le presentaban para aprobación variaba de una política a otra. Por ejemplo, en la evaluación de la política de 2009 en materia de género se constató que esta se había aprobado sin un análisis técnico adecuado, mientras que el examen de la política de 2009 en materia de alimentación escolar por parte de la Junta Ejecutiva había sido detenido, aunque el análisis de las necesidades de recursos para la aplicación resultó luego insuficiente. Un año más tarde, la Junta Ejecutiva adoptó un enfoque más sólido cuando se aprobó la política de 2012 en materia de nutrición y pidió en especial que se le presentaran un documento de seguimiento y un informe parcial sobre los avances logrados, y que en 2015 se le presentara la evaluación de la política.

#### **Coherencia normativa**<sup>14</sup>

20. **Gran armonización externa.** En las nueve evaluaciones se constató que, en líneas generales, las políticas del PMA estaban en consonancia con las normas y los compromisos internacionales del momento. Por lo menos en seis políticas se reflejaban los temas vigentes en el diálogo y el debate predominantes a nivel mundial. El PMA fue el único entre varios de los organismos examinados en las evaluaciones que había formulado políticas sobre el desarrollo de las capacidades y las transferencias de efectivo y cupones.
21. No obstante, en tres evaluaciones también se observó cierta falta de conexión con los marcos normativos vigentes. En concreto, en la política de 2012 en materia de nutrición no se habían abordado las necesidades de algunos grupos vulnerables reflejadas en las inquietudes de la comunidad internacional, y algunas definiciones del PMA diferían de las empleadas por la comunidad de práctica en materia de transferencias de efectivo y cupones en 2015. En la actualización de la política de 2009 en materia de fomento de la capacidad no habían quedado reflejadas algunas cuestiones de desarrollo de las capacidades que

<sup>14</sup> En el anexo, se presentan también todas las constataciones principales de la síntesis relativas a la coherencia normativa; el liderazgo institucional y el sentido de apropiación, y la formulación y aplicación de las políticas.

imperaban en el debate internacional, como la necesidad de garantizar la durabilidad y el funcionamiento eficaz de los sistemas a lo largo del tiempo.

22. **Alto grado de coherencia con los planes estratégicos del PMA.** En nueve políticas se destacaron las prioridades de los planes estratégicos vigentes, a pesar de que la escasa mención de las cuestiones de género en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 restringió la armonización de la política de 2009 en materia de género. Algunos consideraron que el documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones era más restrictivo<sup>15</sup> que el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, en el que se preveía un uso más generalizado de la modalidad.
23. **Deficiencias en materia de coherencia normativa interna.** La falta de un mecanismo institucional para garantizar la coherencia entre todas las esferas de política, señalada en la evaluación realizada en 2015 del documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones, se puso de manifiesto en las nueve evaluaciones. En ocho se observaron deficiencias e incoherencias en las esferas de política y entre ellas. Por ejemplo:
- Las aspiraciones y orientaciones expuestas en el documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones no estaban en consonancia con los objetivos de nutrición y seguridad alimentaria que figuraban en otras políticas y estrategias del PMA en ese momento.
  - En la actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad y, en menor grado, en la política de 2012 en materia de nutrición, no se aprovecharon plenamente las posibilidades de establecer las debidas correlaciones entre las distintas políticas.
  - La actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad era coherente con las otras políticas del Programa en el momento de su adopción, pero debido al contenido de las propias políticas y a orientaciones más recientes, esa coherencia desapareció.
  - La política de 2009 en materia de alimentación escolar presentaba deficiencias técnicas en cuanto a la armonización de la cobertura con otras esferas de política.
24. **Establecimiento de prioridades poco claro.** En por lo menos tres evaluaciones en las que se abordaban cuestiones de política transversales se observó que el establecimiento de prioridades en el PMA no estaba definido de manera precisa. Esto podía implicar una superposición y, en ocasiones, cierta competencia entre las distintas esferas de política. Por ejemplo, en la evaluación de la política de 2012 en materia de protección humanitaria se señaló que varias políticas y estrategias del Programa —entre ellas, las políticas en materia de principios humanitarios y acceso a las poblaciones con fines humanitarios y las políticas de género, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, consolidación de la paz y protección contra la explotación y el abuso sexuales— habían contribuido a los efectos en materia de protección. No obstante, no se definieron con claridad esos vínculos, lo que se tradujo en un establecimiento de prioridades poco claro.

---

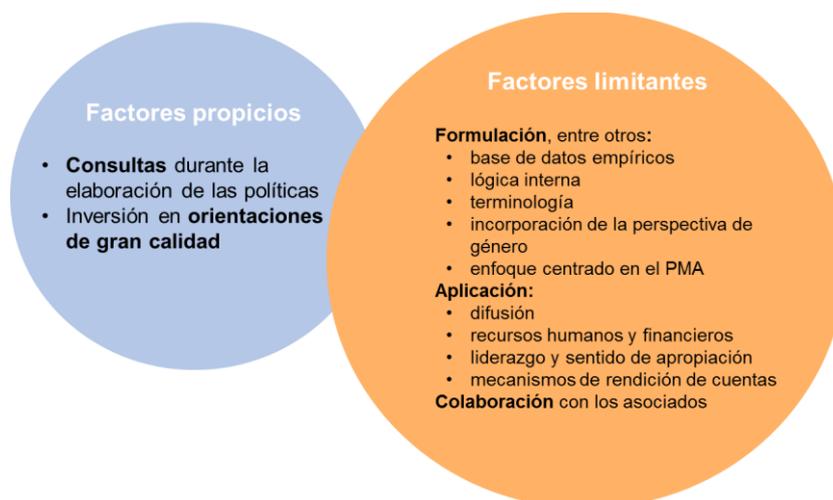
<sup>15</sup>En el sentido en que no amplió información sobre la directiva de 2007 de autorizar proyectos piloto para las transferencias de efectivo y cupones por un valor máximo de 3 millones de dólares.

## ¿Qué factores favorecen o limitan la formulación y aplicación de políticas eficaces?

Los factores propicios para la formulación y aplicación eficaces de las políticas han sido principalmente las consultas durante la elaboración de las políticas y la inversión para prestar orientaciones de calidad al personal. Muchos otros factores han gravado sobre la formulación y aplicación de las políticas; entre estos cabe mencionar varios elementos relacionados con la calidad del diseño (entre los cuales deficiencias en la base de datos empíricos, en la lógica interna, en el uso de la terminología, en la atención a las consideraciones de género y en la focalización en el PMA); problemas de ejecución (en particular, una difusión limitada; recursos humanos y financieros insuficientes para los marcos de rendición de cuentas, y deficiencias en estos marcos, y falta de liderazgo y de sentido de apropiación), y el uso limitado de asociaciones para apoyar la aplicación de las políticas.

25. En las evaluaciones se determinaron los diversos factores que apoyaban o, más frecuentemente, restringían la formulación y aplicación de las políticas en el PMA (véase la figura 3). Estos factores reflejan las constataciones derivadas del informe de la Oficina de Evaluación relativo a las 10 lecciones principales sobre la calidad de las políticas del PMA<sup>16</sup>.

**Figura 3: Factores internos que propician o limitan la formulación y aplicación de las políticas**



*Fuente:* Equipo encargado de la síntesis.

### **Factores propicios**

26. Dos principales factores propicios para la aplicación de las políticas fueron las amplias consultas entabladas durante la fase de formulación y la elaboración de orientaciones de calidad para el personal.
27. **Amplias consultas.** El amplio proceso de consulta internos y externos, que se aplicó en la formulación de cinco políticas, contribuyó a la calidad y la validación de las políticas (véase el recuadro 1):

<sup>16</sup> PMA. 2018. Diez lecciones principales sobre la calidad de las políticas en el PMA. <https://www.wfp.org/publications/top-10-lessons-policy-quality-wfp>.

### Recuadro 1: Ventajas del proceso de consultas en la elaboración de las políticas

**Política de 2009 en materia de alimentación escolar.** La intensa colaboración con los asociados externos (en particular, el Banco Mundial) dio lugar a un consenso sin precedentes en el seno de la Junta Ejecutiva.

**Política de 2012 en materia de nutrición.** Las amplias consultas entabladas antes de la adopción de la política permitieron a los nutricionistas y el personal directivo superior del PMA participar activamente en su elaboración.

**Política de 2012 en materia de protección humanitaria.** Las numerosas consultas internas y externas celebradas entre el personal de las oficinas en los países y el personal directivo superior de la Sede permitieron crear consenso antes de que se adoptara la política.

28. No obstante, las amplias consultas no propiciaron de forma automática un firme sentido de apropiación por parte del personal durante la aplicación de la política, salvo en el caso de las políticas de nutrición y protección humanitaria de 2012 (véase el párrafo 45).
29. **Orientaciones de calidad.** La formulación de orientaciones de calidad también contribuyó a la aplicación de cuatro políticas (véase el recuadro 2):

### Recuadro 2: Orientaciones para la aplicación de las políticas

**Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones.** Tras la aprobación de la política, se elaboraron directrices, orientaciones y herramientas minuciosas, mucho más avanzadas que las de otros organismos operacionales.

**Política de 2009 en materia de alimentación escolar de 2009:** Se elaboró una “ingente” cantidad de orientaciones y herramientas para apoyar la aplicación de la política.

**Estrategia institucional de 2014 del PMA en materia de asociaciones.** Para respaldar la aplicación de las políticas, se elaboraron diversas orientaciones y herramientas de calidad sobre las asociaciones y la gestión de las mismas.

**Actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad de 2012.** La formulación de orientaciones, la creación de una plataforma de capacitación en línea y de productos del conocimiento y el establecimiento de una comunidad de práctica permitieron mejorar la aplicación de la política.

30. Sin embargo, también se detectaron deficiencias. En las evaluaciones se constató que las orientaciones de apoyo para la actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad y la política de 2012 en materia de protección humanitaria carecían de utilidad para el personal, mientras que las de las declaraciones de las políticas sobre principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria eran demasiado limitadas para atender adecuadamente las necesidades del personal.

### **Factores limitantes**

31. Pese a algunos ejemplos positivos, en las evaluaciones se destacó una gama más amplia de factores que restringían la eficacia de la formulación y aplicación de las políticas. Estos factores corresponden además a los señalados en el documento de las 10 lecciones principales sobre la calidad de las políticas. Cabe resaltar los siguientes: deficiencias en la calidad del diseño; carencias en la planificación de la aplicación, como la escasa difusión, recursos insuficientes para apoyar dicha aplicación y obligaciones poco claras; liderazgo y sentido de apropiación limitados, y oportunidades desaprovechadas para entablar asociaciones.

### **Diseño de las políticas**

32. **Calidad desigual y utilización de los datos empíricos.** Por lo menos cuatro políticas carecían de bases probatorias adecuadas, lo que creó escepticismo entre las partes interesadas respecto de tres de ellas. Las carencias se manifestaban en el uso de datos empíricos obsoletos, en la utilización sesgada de los mismos, que aludían únicamente a constataciones positivas, y en la falta de datos empíricos (por ejemplo, sobre los costos y la eficacia en función de los costos en la política de 2009 en materia de alimentación escolar, y sobre la hipernutrición, en la política de 2012 en materia de nutrición). En la evaluación de 2013 de la política de 2009 en materia de alimentación escolar se advirtió al PMA sobre la necesidad de establecer una clara diferenciación entre la labor de análisis y la promoción relativa al compromiso del Programa en esta esfera.
33. Por el contrario, la política de 2012 en materia de protección humanitaria adoptó un enfoque riguroso y progresivo con respecto a la generación de datos empíricos (véase el recuadro 3):

#### **Recuadro 3: Base de datos empíricos de la política de 2012 en materia de protección humanitaria**

La elaboración de la política de 2012 en materia de protección humanitaria se basó en un proyecto de protección anterior (2005-2008) y se centró en la generación de datos empíricos y enseñanzas. Este proceso "orgánico" permitió apropiarse de la política y dar visibilidad a la protección en el Programa, venciendo cierta resistencia interna inicial.

34. **Objetivos y visión poco claros y lógica interna incierta.** En solo dos de las políticas (política de 2012 en materia de nutrición y estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones) se definieron claramente la visión y los objetivos hacia los que se orientaban las estrategias y las capacidades institucionales. En cambio, la falta de una articulación clara en siete políticas obstaculizaba en principio su aplicación. Ninguna de las nueve políticas se inspiraba en una teoría del cambio formal, si bien se desarrollaron modelos lógicos más limitados<sup>17</sup> para la política de 2009 en materia de alimentación escolar y la política de 2012 en materia de protección humanitaria. En tres evaluaciones se constató una falta de lógica interna, entre otras cosas, una falta de fundamento de los supuestos relativos al cambio institucional (política de 2009 en materia de género); escasos vínculos con las prioridades establecidas (política de 2012 en materia de protección humanitaria) y efectos de la política poco realistas (documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones).
35. **Terminología poco clara e incoherente.** En seis evaluaciones se señaló el uso poco claro e incoherente de la terminología normativa, lo que impidió lograr un entendimiento común sobre los asuntos de política pertinentes para todo el PMA. Por ejemplo, la política de 2009 en materia de género no contiene ninguna definición precisa de lo que en el Programa se entiende por "género", ni una declaración sobre "la importancia del género" para el cumplimiento del mandato institucional.

<sup>17</sup> Cabe distinguir principalmente la "perspectiva general" de una teoría del cambio, en particular los procesos externos que influyen en el cambio, mientras que un modelo lógico se centra en cambios específicos a nivel de los programas (ejecución), con frecuencia un elemento de la teoría del cambio más general. Ann Murray Brown. 2016: *What is this thing called Theory of Change?* Véase: <https://www.annmurraybrown.com/single-post/2016/03/09/What-is-this-thing-called-Theory-of-Change>.

36. **Enfoque centrado en el PMA.** En tres evaluaciones se constató que la formulación de las políticas se centraba exclusivamente en las cuestiones de interés para el PMA, en lugar de abarcar cuestiones más amplias. Por ejemplo, en la política de 2009 en materia de alimentación escolar no se tuvieron en cuenta las consecuencias de un enfoque de protección social más general, mientras que la política de 2012 en materia de nutrición se centró únicamente en los productos alimenticios, no así en la amplia gama de factores necesarios para una mejor nutrición. La política de 2012 en materia de protección humanitaria permitió al Programa definir su función como organismo no especializado en la protección, pero se dejaron de lado las preocupaciones de mayor amplitud en materia de protección.
37. **Perspectiva de género insuficientemente incorporada en el diseño.** En cinco evaluaciones se observó que en las políticas la temática de género se trataba de manera superficial. Entre las deficiencias cabe mencionar la insuficiencia del análisis basado en el género, que no permitió orientar de manera realista la formulación, la aplicación ni la evaluación de los programas en la esfera de las políticas, y la insuficiente atención prestada a los efectos y las consecuencias en la temática de género, que no pudieron determinarse ni estudiarse. La evaluación de 2014 de la política de 2009 en materia de género puso de manifiesto que las sinergias con las políticas elaboradas simultánea o posteriormente eran muy limitadas<sup>18</sup>, y que la manera de abordar y comprender esta temática y sus enfoques conceptuales variaba de una política a otra.

### **Aplicación de la política**

38. **Difusión limitada.** En las evaluaciones se destacó que siete políticas se habían difundido de manera limitada o superficial, obedeciendo en tres casos a la limitada disponibilidad de recursos. Por ejemplo, el documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones se dirigía a las instancias directivas del PMA más a su personal y sus asociados sobre el terreno. Esta escasa difusión fue uno de los principales factores que limitó la participación activa del personal en la aplicación de las políticas en cuestión (véase el párrafo 45).
39. **Recursos humanos insuficientes.** Según se indica en el anexo, en ocho evaluaciones se constataron niveles de dotación de personal insuficientes para la aplicación de las políticas en la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países:
- **Sede.** Cinco políticas se beneficiaron del establecimiento de una dependencia de la Sede creada para apoyar la aplicación, aunque en dos casos los medios disponibles no eran suficientemente sólidos, debido ya sea a una dotación de personal insuficiente o a una duración limitada de su actividad. En otras cuatro esferas de política se hacía notar la falta de una función sólida a nivel de la Sede, con lo cual se tuvo que recurrir a consultores contratados por períodos breves para aplicar la política de 2009 en materia de género, y la falta de funciones insuficientemente definidas para respaldar la implementación de la actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad. No obstante, el establecimiento de la Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social en 2016 revitalizó la puesta en marcha de la actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad.
  - **Despachos regionales/oficinas en los países.** Pese a las constataciones positivas formuladas acerca del compromiso y las capacidades del personal sobre el terreno

---

<sup>18</sup> Las políticas del PMA en materia de nutrición, VIH y SIDA y protección humanitaria, así como la estrategia *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*, se elaboraron después de la política de 2009 en materia de género. La política de 2009 en materia de alimentación escolar se elaboró simultáneamente.

en tres evaluaciones de políticas, la insuficiencia de recursos humanos a nivel nacional y regional restringió la aplicación de siete políticas. Entre las dificultades encontradas cabe destacar las siguientes: el elevado volumen de trabajo del personal; el uso escaso y las limitaciones en materia de capacidades de los coordinadores; la falta de continuidad debida a la rotación y al despliegue de personal, y el recurso no sostenible a consultores contratados por períodos breves.

40. En ocho evaluaciones se destacó la falta de competencias y conocimientos técnicos del personal para facilitar la aplicación satisfactoria de las políticas. El hecho de tener que recurrir a la contratación externa restringió la aplicación de la política de 2009 en materia de género, la política de 2012 en materia de protección humanitaria y la actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad. La excepción fue la aplicación del documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones, que se benefició de la creación y la utilización de una plataforma de capacitación institucional.
41. **Recursos financieros insuficientes.** Los recursos financieros asignados fueron insuficientes para apoyar la aplicación de las 10 políticas evaluadas, a pesar de que las necesidades se mantuvieron en un nivel deliberadamente bajo para fomentar la incorporación en la estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones y en la exposición de la política de 2004 sobre los principios humanitarios. La financiación a corto plazo obstaculizó la aplicación de seis políticas, especialmente las que precisaban un enfoque a mediano o largo plazo de los asuntos considerados.
42. En cuatro evaluaciones se reveló que los donantes se mostraban reacios a proporcionar financiación para la aplicación de las políticas, entre otras razones, debido a cierto escepticismo respecto de la base de datos empíricos (política de 2012 en materia de nutrición); inquietudes sobre la capacidad del PMA para tratar las cuestiones a largo plazo (política de 2012 en materia de nutrición y actualización de 2012 de la política en materia de redes de seguridad); descontento respecto de los informes institucionales en materia de desarrollo de las capacidades (actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad), y sensibilidad acerca del uso de nuevas modalidades (documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones).
43. En tres evaluaciones, en particular las que abarcaban esferas programáticas (nutrición, alimentación escolar y redes de seguridad) se cuestionó si las políticas pertinentes eran realistas, habida cuenta de los recursos financieros y humanos necesarios para su aplicación.
44. **Falta de liderazgo a nivel institucional.** En siete evaluaciones se determinó que el liderazgo o el sentido de apropiación de las políticas por parte del personal directivo superior eran insuficientes para aplicar con éxito las políticas. Las consecuencias fueron significativas. En especial, se socavó de manera crítica el cambio institucional necesario para asegurar un tratamiento adecuado de las cuestiones de género y protección humanitaria en los programas del PMA.
45. **Bajo nivel de concienciación y sentido de pertenencia por parte del personal.** Habida cuenta de la difusión limitada (véase el párrafo 38), en el seno del Programa solo se conocían de manera generalizada la política de 2012 en materia de nutrición y la política de 2012 en materia de protección humanitaria. El conocimiento que se tenía de cinco políticas era especialmente escaso, lo que dio lugar a "serias lagunas" en el caso de la alimentación escolar. No obstante, en cuatro evaluaciones se constató que la atención y la importancia institucionales concedidas a la esfera de las políticas evaluadas había aumentado durante la aplicación de las políticas, pese a que no se podía establecer una correlación directa entre

dicho incremento y la elaboración o aplicación de las políticas. En las evaluaciones se observó una mayor toma de conciencia interna de las orientaciones vinculadas a las políticas, entre otras, las relacionadas con el documento de debate sobre la política de 2008 relativa a las transferencias de efectivo y cupones y la estrategia institucional de 2014 en materia de asociaciones (véase el párrafo 29).

46. **Deficiencias en la rendición de cuentas a nivel institucional.** En las nueve evaluaciones de las políticas se detectaron carencias en algunos aspectos de la rendición de cuentas a nivel institucional. Entre ellas, deficiencias técnicas en los marcos de resultados, limitaciones en el seguimiento de la aplicación de las políticas y lagunas en las obligaciones y responsabilidades de la dirección.

- **Deficiencias técnicas en los marcos de resultados.** En seis de las políticas evaluadas no se presentaron marcos de resultados. Se observaron lagunas de esta índole en los marcos existentes o en los resultados e indicadores formulados previstos (véase el cuadro 5).

CUADRO 5: DEFICIENCIAS TÉCNICAS EN LOS MARCOS DE RESULTADOS	
Deficiencia técnica	Política
Resultados relativamente poco ambiciosos para el asunto de política	Política de 2009 en materia de género
Deficiencias técnicas en los productos y efectos	Política de 2009 en materia de alimentación escolar Política de 2009 en materia de género Actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad Documento de debate de 2008 sobre la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones
Deficiencias técnicas en los indicadores	Política de 2009 en materia de género Actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad Política de 2012 en materia de nutrición Política de 2012 en materia de protección humanitaria

Fuente: Equipo encargado de la síntesis.

- **Limitaciones en el seguimiento de la aplicación de las políticas.** En seis evaluaciones se constataron deficiencias en los mecanismos de seguimiento y presentación de informes, lo que se tradujo en una notificación insuficiente de los resultados en relación con tres políticas<sup>19</sup>. Por ejemplo, los objetivos de seguimiento de la política de 2009 en materia de género se mantuvieron separados de los mecanismos de seguimiento ordinarios del PMA, socavando la rendición de cuentas para la aplicación de las políticas en todo el Programa. La falta de una financiación destinada específicamente a las actividades de seguimiento y evaluación en el marco de la política de 2012 en materia de nutrición supuso que los nuevos indicadores no pudieran medirse adecuadamente (véase el párrafo 41).

<sup>19</sup> Desarrollo de las capacidades, asociaciones institucionales, redes de seguridad.

- **Carencias en materia de responsabilidades y obligaciones a nivel de la dirección.** En cinco evaluaciones también se observaron carencias en las responsabilidades y obligaciones institucionales en lo relativo a la aplicación de las políticas. Algunas limitaciones concretas fueron la falta de marcos de rendición de cuentas a nivel de todo el PMA, funciones no asignadas para la aplicación de las políticas y los resultados, la falta de un “centro” institucional para las políticas y, respecto del documento de debate de 2008 sobre la política de 2008 relativa a las transferencias de efectivo y cupones, la falta inicial (aunque se subsanó posteriormente) de liderazgo entre las distintas funciones.

### **Oportunidades desaprovechadas para el establecimiento de asociaciones**

47. En ocho evaluaciones se observó un margen de maniobra para mejorar los acuerdos de asociación destinados a apoyar la aplicación de las políticas del PMA:
  - De cuatro evaluaciones se dedujo que el PMA había desaprovechado oportunidades para entablar posibles asociaciones durante la preparación o aplicación de las políticas. Por ejemplo, el Programa desatendió las relaciones con los asociados habituales de las Naciones Unidas durante la aplicación de la política de 2009 en materia de alimentación escolar.
  - De cuatro evaluaciones también se dedujo que el PMA había desaprovechado oportunidades para trabar relaciones transaccionales con los asociados en la ejecución de organizaciones no gubernamentales (ONG). En la evaluación realizada en 2014 de la política de 2009 en materia de género se observó que ello había restringido la capacidad de las ONG para ejercer presión ante el PMA o para responsabilizarlo respecto de la problemática de género.
  - En tres evaluaciones<sup>20</sup> se constató las insuficientes capacidades de los asociados para ejecutar las actividades y limitaciones en la capacidad del PMA para mejorar las capacidades de los asociados, por ejemplo, en relación con las intervenciones que integran aspectos de nutrición.
48. En cuatro evaluaciones en las que se abordaban esferas transversales se constataron carencias en la confirmación de las funciones de los asociados cooperantes para la aplicación de las políticas, a pesar de que se habían incorporado por lo menos algunas normas parciales en los acuerdos sobre el terreno. En la evaluación de las declaraciones de política de los principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria se observó que los contratos con los proveedores comerciales no incluían normas sobre principios humanitarios similares a las de las ONG, lo que requería que el PMA asegurara un equilibrio complejo entre la selección de los asociados atendiendo a su acceso a las poblaciones afectadas y la observancia de esos principios.

### **¿Hasta qué punto ha aplicado el PMA las medidas acordadas en las respuestas de la dirección a las evaluaciones?**

En general, la dirección ha aceptado un número elevado de recomendaciones derivadas de las evaluaciones y se han constatado avances en su aplicación. No obstante, los datos de la gestión interna del PMA sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones eran poco fiables.

<sup>20</sup> Género, protección humanitaria, nutrición.

49. **Esferas comunes abarcadas por las recomendaciones.** En las nueve evaluaciones de las políticas se formularon en total 56 recomendaciones (véase el cuadro 6). En todas ellas se recomendó mejorar la aplicación de las políticas y aumentar las capacidades del personal. En numerosos casos, la aplicación se centró en cuestiones pertinentes para todo el Programa, tales como la integración de asuntos de política en la planificación por países del PMA, los procesos operativos y de elaboración de las estrategias institucionales y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interna. En cuatro de las nueve evaluaciones se recomendaron políticas nuevas o actualizadas y, en siete, mejoras en la gestión de los conocimientos.
50. La aplicación de las medidas acordadas, en respuesta a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, se encuentra en una fase avanzada, si bien hay inquietud respecto de la validez de los datos. En sus respuestas, la dirección estuvo de acuerdo con 46 (lo que equivale al 82 %) de las 56 recomendaciones, y aceptó parcialmente 10 (lo que equivale al 18 %). Se comprometió a impulsar un total de 125 medidas destinadas a aplicar las recomendaciones<sup>21</sup>.
51. A partir de diciembre de 2019, la información de gestión interna registraba como plenamente aplicadas 84 de las 125 medidas (es decir, el 67 %), lo que corresponde a los plazos de evaluación siguientes:
- la plena aplicación de las 74 medidas establecidas en las respuestas de la dirección a las tres evaluaciones realizadas durante el período 2012-2015;
  - la aplicación parcial de ocho de las medidas acordadas, en respuesta a las recomendaciones derivadas de tres evaluaciones realizadas en el período 2017-2018, y el resto, ya sea aplicadas (nueve) o por aplicarse (tres), y
  - 31 medidas acordadas de dos evaluaciones realizadas en 2018 y 2019, en espera de ser aplicadas.
52. No obstante, un análisis a fondo de la información de gestión interna, contrastada mediante entrevistas, reveló inquietudes profundas acerca de la validez de los datos, en especial por lo que se refiere a la justificación de la calificación “medida aplicada” atribuida a las 84 medidas adoptadas. Los motivos de preocupación se dividieron en tres categorías principales:
- se trata de una descripción de los sistemas en funcionamiento más que de información sobre la ejecución efectiva de las medidas requeridas;
  - se trata de una expresión de intenciones y planes futuros más que de una descripción de las medidas cuya aplicación está ultimada, y
  - se trata de una indicación de que solamente se han adoptado algunas de las medidas necesarias para aplicar las recomendaciones más que de una demostración de su pleno cumplimiento.

---

<sup>21</sup> En entrevistas, varios informantes clave del PMA expresaron inquietudes concretas acerca del proceso actual de formulación de las respuestas de la dirección, entre otras cosas, la escasa colaboración entre las distintas funciones para prepararlas; la falta de coordinación en el proceso de elaboración, en particular con respecto a los temas transversales, y la difusión limitada de las respuestas una vez elaboradas.

53. Por consiguiente, se manifestaron dudas acerca de la justificación de la calificación de “medida aplicada”, lo que refleja la falta de sistemas de verificación eficaces dentro del PMA para rendir cuentas internamente del estado de aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones<sup>22</sup>.
54. No obstante, el examen de la documentación más general del PMA<sup>23</sup> y de las consultas con el personal del Programa proporcionó pruebas cualitativas de los progresos realizados respecto de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, si bien en algunos casos fueron parciales. En el cuadro 6 se enumeran las recomendaciones por esfera más frecuentemente aplicadas y los datos sobre los progresos en la aplicación de las recomendaciones.

---

<sup>22</sup> En el examen de 2015, realizado por expertos homólogos del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas sobre la función de evaluación en el PMA, también se detectaron deficiencias en el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. En la actualidad, bajo la dirección del Departamento de Gestión de Recursos, se está trabajando para concebir una plataforma unificada destinada a documentar y dar seguimiento a todas las respuestas de la dirección en materia de auditoría y evaluación y a la aplicación de las medidas de seguimiento, y se prevé que el sistema esté operativo para septiembre de 2020..

<sup>23</sup> A partir de información extraída de la base de datos de las consultas anuales sobre evaluación del PMA; las respuestas de la dirección a las evaluaciones; evaluaciones posteriores, y un informe de 2019 titulado “Estado de aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones” (WFP/EB.A/2019/7-D).

**CUADRO 6: RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA APLICACIÓN**

Temas	Frecuencia (n=9)	Esferas de recomendación específicas	Datos empíricos/ejemplos de aplicación
Mejora de la aplicación de las políticas mediante su incorporación sistemática en todo el PMA y el establecimiento de mecanismos de aplicación	9 (todas las evaluaciones de políticas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Integrar los asuntos de política en la planificación por países, los procesos operativos y la elaboración de la estrategia institucional</li> <li>➤ Elaborar planes de acción para la aplicación</li> <li>➤ Preparar orientaciones y herramientas para apoyar la aplicación</li> <li>➤ Fortalecer los mecanismos de coordinación en todo el PMA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Integración de las esferas de política en la planificación de programas del PMA (género; transferencias de efectivo y cupones; protección humanitaria; nutrición; alimentación escolar, y redes de seguridad)</li> <li>➤ Orientaciones y conjuntos de herramientas elaborados para las esferas siguientes: alimentación escolar; cuestiones de género; protección humanitaria; principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria; transferencias de efectivo y cupones; protección social y redes de seguridad; fortalecimiento de las capacidades, y asociaciones institucionales</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manual sobre transferencias de efectivo y cupones: dos actualizaciones desde la evaluación de 2014 (2019)</li> <li>- Incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de programas del PMA y en las orientaciones sobre los planes estratégicos para los países</li> </ul>
Desarrollo de las capacidades del personal	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Promover el desarrollo de competencias técnicas mediante capacitación en la esfera en cuestión</li> <li>➤ Promover el desarrollo de competencias en materia de promoción en esta esfera</li> <li>➤ Aumentar la dotación de personal disponible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Capacitación y fortalecimiento de las capacidades en los ámbito siguientes: alimentación escolar; cuestiones de género; protección humanitaria; principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria; transferencias de efectivo y cupones; protección social y redes de seguridad; nutrición; fortalecimiento de las capacidades, y asociaciones institucionales</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Talleres regionales sobre el establecimiento de asociaciones realizados para fomentar el desarrollo de competencias en materia de asociación y promoción (2017)</li> <li>- Módulos de aprendizaje elaborados para todo el personal en materia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas (2019)</li> <li>- Orientaciones para los programas que integran aspectos de nutrición (2018)</li> </ul>
	7 <sup>a</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Diseñar una nueva política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política en materia de género para 2015-2020, aprobada en 2015 (WFP/EB.A/2015/5-A)</li> </ul>

**CUADRO 6: RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA APLICACIÓN**

Temas	Frecuencia (n=9)	Esferas de recomendación específicas	Datos empíricos/ejemplos de aplicación
<b>Examen, actualización o revisión de las políticas</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política revisada en materia de protección humanitaria, actualmente en fase de elaboración (primera consulta de la Junta, mayo de 2020)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actualizar la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualización de 2013 de la política en materia de alimentación escolar de 2013, preparada en respuesta a la evaluación llevada a cabo en 2012 de la política de 2009 en materia de alimentación escolar</li> <li>- Decisión adoptada con el fin de diseñar una estrategia de alimentación escolar antes de considerar la posibilidad de preparar una versión revisada de la política (estrategia de alimentación escolar refrendada por el Comité Directivo Superior, enero de 2020)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Revisar o actualizar la política o la revisión de la política en una fecha posterior, una vez que se hayan puesto en marcha otras reformas institucionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política en materia de nutrición, aprobada en 2017 (WFP/EB.1/2017/4-C)</li> <li>- Política de fortalecimiento de las capacidades nacionales, en fase de elaboración (consulta oficiosa celebrada con la Junta, abril de 2020)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ No actualizar ni sustituir la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento de debate de la política relativa a las transferencias de efectivo y cupones</li> <li>- Redes de seguridad</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formular una estrategia operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategia de protección social, actualmente en fase de elaboración</li> <li>- Alimentación escolar</li> </ul>
<b>Difusión de la política/comunicación y enseñanzas extraídas</b>	7 <sup>b</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Realizar actividades de difusión</li> <li>➤ Formular una estrategia de investigación exhaustiva</li> <li>➤ Impulsar la investigación y extraer enseñanzas pertinentes</li> <li>➤ Integrar las enseñanzas internas y externas</li> <li>➤ Incorporar el tema específico de la política en las comunicaciones internas y externas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elaboración de estrategias en materia de investigación y aprendizaje (transferencias de efectivo y cupones; alimentación escolar; nutrición).</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación de una estrategia de investigación exhaustiva y elaboración de publicaciones de alimentación escolar (2017)</li> <li>- Creación y utilización de una plataforma de capacitación institucional para transferencias de efectivo y cupones (2017)</li> <li>- Elaboración de una serie de estudios en materia de protección (2019)</li> </ul>

**CUADRO 6: RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA APLICACIÓN**

Temas	Frecuencia (n=9)	Esferas de recomendación específicas	Datos empíricos/ejemplos de aplicación
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concebir sistemas para integrar e informar sobre este tema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colaboración con asociados del ámbito académico para mejorar la calidad y credibilidad de la investigación en materia de nutrición (2018)</li> </ul>
<b>Rendición de cuentas, en particular en las esferas del seguimiento y la evaluación</b>	6 <sup>c</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aclarar las funciones y responsabilidades para la aplicación de las políticas</li> <li>➤ Crear y poner en marcha plataformas de seguimiento y evaluación sólidas para controlar la aplicación de las políticas y las esferas interesadas</li> <li>➤ Mejorar o aumentar los indicadores institucionales existentes</li> <li>➤ Ayudar a las oficinas del PMA en los países a utilizar los indicadores institucionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Revisión y actualización de los indicadores institucionales, y facilitación de orientaciones al personal (nutrición; cuestiones de género; protección humanitaria; transferencias de efectivo y cupones; alimentación escolar)</li> <li>➤ Creación y mejora de dependencias de la Sede para la aplicación de las políticas (redes de seguridad; cuestiones de género; fortalecimiento de las capacidades; transferencias de efectivo y cupones)</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientaciones proporcionadas a las oficinas en los países y despachos regionales sobre la metodología utilizada para los indicadores de nutrición, y apoyo a los sistemas nacionales de seguimiento de la nutrición (2017)</li> <li>- Datos sobre las asociaciones recopilados en el sistema de gestión interna del PMA (COMET) (2018)</li> </ul>
<b>Recursos financieros</b>	6 <sup>d</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Destinar recursos institucionales a la política</li> <li>➤ Establecer mecanismos internos de financiación específicos para el tema específico de la política</li> <li>➤ Mejorar el seguimiento financiero de la política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Aportación de recursos para la aplicación de las políticas en materia de género, alimentación escolar, nutrición y transferencias de efectivo y cupones</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión de aproximadamente 2,7 millones de dólares para la aplicación del pilar relativo a las asociaciones del Plan Estratégico para 2017-2021, a través de la hoja de ruta integrada (2017)</li> </ul>

**CUADRO 6: RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA APLICACIÓN**

Temas	Frecuencia (n=9)	Esferas de recomendación específicas	Datos empíricos/ejemplos de aplicación
		<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Elaborar un enfoque estratégico de movilización de recursos y promover actividades de movilización de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión de 3,1 millones de dólares del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas asignado a la aplicación de la política del PMA en materia de género para 2015-2020 (2017)</li> </ul>
<b>Establecimiento de asociaciones</b>	6 <sup>e</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Concertar acuerdos de asociación con los asociados externos (sistema de las Naciones Unidas, Gobiernos, sociedad civil y otras entidades)</li> <li>➤ Buscar oportunidades para la planificación y programación conjuntas</li> <li>➤ Participar en las redes internacionales pertinentes</li> <li>➤ Crear conciencia entre los asociados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Generación de datos empíricos de las asociaciones estratégicas establecidas en las esferas siguientes: cuestiones de género; nutrición; asociaciones institucionales; alimentación escolar; transferencias de efectivo y cupones, y redes de seguridad</li> </ul> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociaciones estratégicas y operacionales establecidas con el Banco Mundial en materia de alimentación escolar, culminando en una publicación de investigación conjunta (2018)</li> <li>- Participación en los mecanismos mundiales de nutrición, tales como el Movimiento SUN, el sistema de módulos de acción agrupada, la Iniciativa REACH, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y otros foros (2019)</li> </ul>

*Abreviaturas:* COMET = Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz; REACH = Iniciativas Renovadas contra el Hambre y la Desnutrición Infantiles; Movimiento SUN = Movimiento para el Fomento de la Nutrición.

<sup>a</sup> Desarrollo de las capacidades, transferencias de efectivo y cupones, cuestiones de género, protección humanitaria, nutrición, alimentación escolar, redes de seguridad.

<sup>b</sup> Desarrollo de las capacidades, transferencias de efectivo y cupones, principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria, protección, nutrición, alimentación escolar, redes de seguridad.

<sup>c</sup> Desarrollo de las capacidades, transferencias de efectivo y cupones, asociaciones institucionales, cuestiones de género, nutrición, redes de seguridad.

<sup>d</sup> Transferencias de efectivo y cupones, cuestiones de género, principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria, protección, nutrición, alimentación escolar.

<sup>e</sup> Transferencias de efectivo y cupones, asociaciones institucionales, cuestiones de género, principios humanitarios y acceso de la ayuda humanitaria, nutrición, alimentación escolar.

## ¿En qué medida ha aplicado el PMA las enseñanzas derivadas de las evaluaciones de las políticas?

A pesar de los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, se han observado deficiencias en la adopción y aplicación de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones, en particular en los casos en los que se había recomendado mayor cambio sistémico o un cambio a largo plazo.

55. **Pruebas empíricas de que se han puesto en práctica las enseñanzas extraídas, aunque hay cierta reticencia a efectuar un cambio sistémico.** El examen de la documentación institucional del PMA y las entrevistas con el personal (véase el párrafo 12) permitieron detectar deficiencias en la plena adopción y utilización de las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de políticas. En particular, se observaron lagunas en las evaluaciones que recomendaban cambios sistémicos, tales como crear sistemas completos de gestión de los conocimientos y garantizar la disponibilidad duradera del personal requerido y de recursos financieros previsibles (véase el cuadro 7).

<b>CUADRO 7: LAGUNAS EN EL APROVECHAMIENTO Y LA UTILIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS</b>	
<b>Enseñanzas extraídas de las evaluaciones de las políticas<sup>a</sup></b>	<b>Aprovechamientos de las enseñanzas extraídas/deficiencias del aprendizaje<sup>b</sup></b>
Se necesita un enfoque sistémico para la aplicación de las políticas.	Gran parte del esfuerzo consistió en integrar los asuntos de política en la planificación de las operaciones del PMA, la capacitación del personal y el fortalecimiento de las capacidades. Hay menos pruebas sobre actividades destinadas a fortalecer los mecanismos de coordinación en todo el Programa, según se indica en las evaluaciones de las políticas.
Los objetivos de las políticas deberían armonizarse con las capacidades institucionales y/o con las capacidades que pueden desarrollarse.	Volumen de actividades emprendidas relativas a la capacitación del personal, en particular la realización de talleres y la elaboración de materiales de formación. Hay escasas pruebas de una mayor disponibilidad de personal en las esferas de política y/o de medios que permitan mejorar y mantener las capacidades.
Deberían aplicarse sistemáticamente las denominaciones y las categorías aplicables a las políticas, que se exponen en el documento sobre la formulación de las políticas en el PMA.	Si bien se han aprobado las políticas revisadas en materia de género y nutrición, la falta de denominaciones y categorías claras para las políticas en el PMA llevó a que en otras esferas (por ejemplo, la alimentación escolar, el fortalecimiento de las capacidades nacionales) se adoptaran estrategias en lugar de políticas oficiales, o a que estas se examinaran para su adopción, lo cual se tradujo en cierta falta de claridad en cuanto al orden cronológico de la futura labor de revisión y actualización de las políticas.
A fin de apoyar y orientar el ciclo de las políticas, deberían establecerse sistemas de gestión de los conocimientos.	Se han realizado considerables esfuerzos para generar una labor de investigación y extracción de enseñanzas (véase el cuadro 5), aunque hay pocas pruebas del establecimiento de sistemas completos de gestión de los conocimientos, en especial los que permiten integrar asuntos de política pertinentes e informar sobre ellos, y garantizar la plena difusión y aprovechamiento de las enseñanzas generadas.
Se necesitan recursos financieros previsibles y sostenidos necesarios para respaldar la aplicación de las políticas.	Se han destinado recursos financieros a esferas de política específicas en determinados momentos, pero nada indica que se hayan asumido posteriormente compromisos financieros constantes ni que se hayan establecido mecanismos internos de

<b>CUADRO 7: LAGUNAS EN EL APROVECHAMIENTO Y LA UTILIZACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS</b>	
<b>Enseñanzas extraídas de las evaluaciones de las políticas<sup>a</sup></b>	<b>Aprovechamientos de las enseñanzas extraídas/deficiencias del aprendizaje<sup>b</sup></b>
	financiación específicos para los asuntos de política o que se haya mejorado el seguimiento financiero, según lo recomendado en las evaluaciones.
La presentación de informes institucionales debería respaldarse mediante sistemas de rendición de cuentas exhaustivos.	En respuesta a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, se han adaptado los indicadores institucionales y se ha prestado apoyo a las oficinas en los países para su utilización; sin embargo, no se dispone de una definición clara de las funciones y responsabilidades para la aplicación de las políticas o la creación de plataformas de seguimiento y evaluación sólidas para el seguimiento de la aplicación de las políticas.
El PMA no debería limitarse a los acuerdos de asociación, sino integrar también la coordinación en la programación.	Si bien se han concertado acuerdos de asociación en todas las esferas de política y el PMA ha participado en foros internacionales pertinentes, hubo pocas pruebas tangibles de una mayor planificación o programación conjuntas.

Fuente: Equipo encargado de la síntesis.

<sup>a</sup> Se trata de un resumen de las constataciones, lecciones y recomendaciones derivadas de la evaluación de las políticas.

<sup>b</sup> Estas se han determinado a partir de la información de gestión interna del PMA sobre la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, el examen de la documentación institucional y las entrevistas con el personal y la dirección.

56. Con excepción de las constataciones sobre nutrición en el Plan Estratégico para 2017-2021, en los planes estratégicos del PMA apenas se hace referencia de forma explícita a las enseñanzas extraídas de las evaluaciones de las políticas. En efecto, ningún plan estratégico del PMA durante el período citado contenía referencias explícitas a las evaluaciones de las políticas. En el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, solo se destacaron de manera explícita las constataciones de la evaluación de 2015 de la política de 2012 en materia de nutrición, junto con el Objetivo Estratégico 2 (Mejora de la nutrición), incluidos los compromisos contraídos para trabajar en asociación a nivel mundial y nacional en la esfera de la nutrición; reforzar los enfoques que tienen en cuenta la dimensión nutricional y fortalecer los vínculos entre la nutrición y las cuestiones de género.
57. **Ajustes en los indicadores institucionales para tener en cuenta las enseñanzas extraídas de las evaluaciones.** Las recomendaciones de las cuatro evaluaciones pertinentes relativas a los indicadores institucionales<sup>24</sup> se integraron en la elaboración del Marco de resultados institucionales para 2017-2021. Cabe citar como ejemplos un parámetro de medición de los efectos para la planificación y evaluación de los avances realizados en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales (que es una recomendación directa de la evaluación de la actualización de 2009 de la política en materia de fomento de la capacidad); nuevos indicadores para integrar las intervenciones que tienen en cuenta la dimensión nutricional (conforme con lo recomendado en la evaluación de 2015 de la política de 2012 en materia de nutrición); ajustes en los indicadores de género (propuestos en la evaluación de 2014 de la política de 2009 en materia de género), y la revisión de los indicadores de protección, incluida como consecuencia directa de la evaluación de 2018 de la política de 2012 en materia de protección humanitaria.

<sup>24</sup> Desarrollo de las capacidades, transferencias de efectivo y cupones, género y nutrición.

## Conclusiones

58. En general, los datos empíricos presentados en esta síntesis ponen de manifiesto que el entorno normativo en el PMA es actualmente poco preciso y complejo. Desde 2011, en las evaluaciones de las políticas se han destacado diversas lagunas sistémicas en la función normativa del Programa que han generado esta situación.
59. En las nueve evaluaciones de las políticas analizadas para la presente síntesis se resaltaron diversos factores desencadenantes de la formulación de políticas, así como denominaciones no sistematizadas de las políticas. No existe ninguna tipología normativa clara que permita clasificar las políticas que abarcan distintas esferas de trabajo. Los documentos de política destinados a la Junta Ejecutiva no se clasificaron con arreglo a la lógica establecida en 2011, y las políticas presentadas fueron objeto de distintos niveles de supervisión y análisis.
60. A pesar de los esfuerzos realizados para asegurar un proceso consultivos a efectos de la formulación de las políticas y acrecentar la pertinencia normativa para el personal a través de la elaboración de orientaciones de carácter operacional, se observaron deficiencias comunes en la calidad del diseño de las distintas políticas. Cabe mencionar, entre otras, las siguientes: bases de datos empíricos insuficientes o deficientes; una falta de lógica interna; una utilización incoherente y poco precisa de la terminología, y deficiencias en la incorporación de la perspectiva de género. En algunas políticas la atención se mantuvo centrada en el PMA. En general, se exigieron y aplicaron pocos criterios comunes por lo que se refiere al contenido de las políticas y pocas expectativas al respecto.
61. Esas carencias son más que simples deficiencias técnicas, ya que limitan la pertinencia de las políticas y su aplicación satisfactoria, en particular sobre el terreno. Se han sumado a ellas otras deficiencias en la implementación de las políticas, entre ellas, una difusión limitada (lo que impidió sensibilizar debidamente al personal, condición imprescindible para que este se sienta parte integrante de un organismo altamente descentralizado) y un limitado compromiso institucional, como demuestra la insuficiencia de los recursos humanos y financieros, la falta de coherencia a nivel de la dirección superior y deficiencias en los marcos de rendición de cuentas. Las asociaciones no siempre se aprovecharon plenamente para apoyar la aplicación de las políticas.
62. El resultado de este enfoque no estructurado es un conjunto de políticas actualmente prolífico y complejo, cuya falta de coherencia, coordinación y priorización normativa se refleja en una "gama" lineal de políticas enumeradas en los compendios anuales. En medio de esa dispersión, resulta difícil definir la función de cada política y confirmar la prioridad de unas y otras. Esto puede provocar deficiencias en la cobertura de las principales cuestiones transversales y crear confusión y competencia entre esferas que se superponen en los planos conceptual y operacional. Esta situación, además, complica las tareas del personal del PMA sobre el terreno, por ejemplo, cuando este debe adoptar decisiones en entornos humanitarios operacionales complejos<sup>25</sup> y ni siquiera puede apoyarse en orientaciones normativas claras, con repercusiones importantes para las poblaciones afectadas.
63. A pesar de algunas deficiencias en la validez de la información de gestión interna, hay pruebas de que la dirección del PMA adopta las recomendaciones derivadas de la evaluación de las políticas con la debida seriedad, y las aplica, si bien no siempre de manera coherente o exhaustiva. Las recomendaciones sobre la revisión y actualización de las

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo: PMA. 2018. "Informe resumido sobre la evaluación de las políticas del PMA en materia de principios humanitarios y acceso a las poblaciones con fines humanitarios en el período 2004-2017" (WFP/EB.A/2018/7-C).

políticas, los mecanismos de ejecución, el fomento de las capacidades del personal, la realización de labores de investigación y el establecimiento de asociaciones se han tenido todas en cuenta, por lo menos en cierta medida.

64. De manera similar, a pesar de que hay pruebas que indican que por lo menos algunas enseñanzas derivadas de las evaluaciones de las políticas se aplican en esferas específicas, en el marco del sistema institucional se ha concedido menos atención al asesoramiento sobre algunas exigencias más sistémicas —tales como adoptar un enfoque sistémico para la aplicación de las políticas, establecer sistemas de gestión de los conocimientos<sup>26</sup> y garantizar que los sistemas de rendición de cuentas abarquen ciclos completos—, que se han abordado de manera menos exhaustiva .
65. Por tanto, en general, la presente síntesis pone de relieve que las orientaciones y los sistemas internos del PMA para la formulación y la implementación de las políticas se beneficiarían de que se les aplique un enfoque revisado, si han de apoyar plenamente la elaboración de los futuros planes estratégicos y de la segunda generación de planes estratégicos para los países. Las lecciones y recomendaciones que se presentan a continuación tienen por objeto facilitar el proceso de cambio necesario.

## Principales lecciones aprendidas

66. A continuación, se señalan las seis enseñanzas extraídas de los datos empíricos citados anteriormente.
67. **Asuntos de clasificación.** La noción de lo que se entiende por política, estrategia, plan de acción, actualización o declaración de política es poco precisa y dista de corresponder al sentido propio de los términos; las denominaciones determinan procedimientos, tales como la consulta y la aprobación, el contenido, la rendición de cuentas y la categoría interna del documento y, por lo tanto, repercuten en la programación, en particular sobre el terreno. Denominaciones claras permiten al personal disponer de criterios precisos y ofrecen, además, la manera de evitar toda solicitud puntual de elaboración de una política, ya que las denominaciones están vinculadas a factores desencadenantes de la formulación de políticas y forman parte integrante de estos.
68. **Es indispensable armonizarse con la capacidad de absorción del PMA.** La utilización y aplicación de 33 políticas distintas, incluso para un organismo de gran magnitud como el PMA, es todo un reto. Para un personal ya sobrecargado de trabajo que realiza su labor en condiciones operativas difíciles a nivel regional y nacional, la capacidad de absorción es aún más limitada. La diversidad y la amplitud de las políticas del PMA deben corresponder a su capacidad para absorberlas, teniendo en cuenta la pesada carga de trabajo que suponen las intervenciones de emergencia para el Programa.
69. **Las políticas deben responder a criterios comunes y a expectativas en materia de contenido.** Las políticas se centran en diversas cuestiones y varían necesariamente en sus enfoques y estrategias. No obstante (y según la denominación que reciban), debe haber requisitos mínimos comunes si se ha de garantizar su calidad. Entre ellos cabe mencionar una base de datos empíricos sólida; mecanismos de rendición de cuentas fiables; recursos humanos y financieros adecuadamente evaluados y asignados, y planes de ejecución convincentes y realistas que tengan en cuenta actividades de difusión.

---

<sup>26</sup> Esto se observa también en la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales. 2019. *MOPAN 2017-18 assessments: World Food Programme* (<http://www.mopanonline.org/assessments/wfp2017-18/WFP%20report%20final.pdf>).

70. **La obligación de rendir cuentas es fundamental.** En las evaluaciones de las políticas que se examinan en la presente síntesis se resaltan claramente los riesgos que plantea un sistema de rendición de cuentas aleatorio o fragmentado. Además de un análisis técnico y político riguroso, para la aplicación de las políticas es indispensable disponer de mecanismos de rendición de cuentas completos, que abarquen desde una asignación precisa de responsabilidades a jefes y directores especializados en los distintos niveles institucionales, con las correspondientes obligaciones de presentación de informes, hasta la supervisión ejercida por la Junta Ejecutiva.
71. **La coherencia normativa contribuye a evitar confusión y competencia.** En el mejor de los casos, la superposición entre las políticas crea oportunidades y, en el peor de los casos, confusión y competencia. Las declaraciones generalizadas de “una coherencia con” otras políticas carece de suficiente rigor y no permiten esclarecer la jerarquía normativa. Un enfoque básico para asegurar la coherencia y la coordinación —que considere que la sinergia no es algo simplemente deseable, sino más bien un elemento esencial de la formulación y aplicación de una política— permite reducir esos riesgos.
72. **Las políticas requieren más que simplemente documentos separados.** Las políticas no deberían ser unilaterales. En calidad de declaraciones prospectivas de compromisos institucionales duraderos, requieren de liderazgo institucional pleno y visible, de impulso y de recursos. Es necesario reforzarlas a través de orientaciones y requisitos de ejecución, con el respaldo de sistemas de rendición de cuentas completos.

## Recomendaciones

73. Las seis recomendaciones que figuran a continuación (véanse los cuadros 8.A y 8.B) tienen por objeto apoyar la reconstrucción de un entorno normativo propicio en el PMA. Estas recomendaciones se basan en las 10 lecciones principales extraídas por la Oficina de Evaluación sobre la calidad de las políticas. Todas dependen de los resultados del examen de mitad de período del Plan Estratégico en curso y de las consultas oficiosas con la Junta Ejecutiva sobre el Plan Estratégico para 2022-2026. Las recomendaciones se presentan en dos grupos. El primer grupo (véase el cuadro 8.A) contiene recomendaciones estratégicas centradas en el ciclo de las políticas, con vistas a su aplicación para respaldar la elaboración y ejecución del Plan Estratégico siguiente. El segundo grupo (véase el cuadro 8.B) contiene recomendaciones operacionales para facilitar una acción más inmediata y a corto plazo.

**CUADRO 8.A: RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS - CONTRIBUCIÓN Y APOYO AL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2022-2026**

Recomendación	Medidas específicas	Plazo	Oficial/entidad responsable
<p><b>1.</b> Aclarar y confirmar el ciclo de elaboración de las políticas</p>	<p>Actualizar el documento de 2011 sobre la formulación de las políticas para agregar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ un conjunto de definiciones que permita diferenciar entre los estatutos y reglamentos del PMA, las estrategias, las políticas, las notas orientativas, etc., y que contenga una definición para cada uno de estos elementos;</li> <li>➤ una tipología clara de las políticas que esclarezca la jerarquía normativa y que, como mínimo, permita hacer una distinción entre los documentos relativos a los programas, a las cuestiones transversales y a las temáticas institucionales;</li> <li>➤ categorías actualizadas de los documentos presentados a la Junta Ejecutiva, ya sea para aprobación, examen o información;</li> <li>➤ criterios precisos que permitan determinar el momento de comienzo de la elaboración de una política (respecto de otro tipo de documento);</li> <li>➤ un ciclo revisado de las políticas, que incluya una jerarquía clara de rendición de cuentas para los diferentes tipos de documentos (véase a continuación la recomendación 2), y</li> <li>➤ el requisito de un plazo máximo de cinco años, al término del cual, tras una evaluación, será necesario someter a aprobación la revisión, la actualización o la retirada de una política (véase la recomendación 2).</li> </ul>	<p>Para junio de 2021</p>	<p>Director de la Dirección de Políticas y Programas (como presidente del equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas)</p> <p>Secretaría de la Junta Ejecutiva</p>
<p><b>2.</b> Aclarar los procedimientos de gobernanza de las políticas y de rendición de cuentas al respecto</p>	<p><b>2a.</b> Confirmar las responsabilidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) poner en marcha la elaboración de una política sobre cualquier asunto (en lugar de dejar la responsabilidad en manos de las distintas dependencias);</li> <li>ii) garantizar una coherencia normativa a través del marco de políticas (véase la recomendación 3 más adelante), y</li> <li>iii) aprobar las estrategias y dar una aprobación provisional de las políticas, antes de su aprobación por la Junta Ejecutiva (para todas las políticas).</li> </ul>	<p>Para febrero de 2021</p>	<p>Director de la Dirección de Políticas y Programas (como presidente del equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas);</p> <p>Grupo de Gestión de Alto Nivel</p>

**CUADRO 8.A: RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS - CONTRIBUCIÓN Y APOYO AL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2022-2026**

Recomendación	Medidas específicas	Plazo	Oficial/entidad responsable
	<p><b>2b.</b> Solicitar un intercambio regular con la Junta Ejecutiva, por conducto de la Dirección de Políticas y Programas y de la Secretaría de la Junta Ejecutiva, en lo que concierne a la aprobación de las políticas y las actualizaciones sobre su aplicación.</p> <p><b>2c.</b> Confirmar el proceso de retirada de una política.</p>		Secretaría de la Junta Ejecutiva
<p><b>3.</b> Definir el conjunto de políticas a través de un marco normativo del PMA actualizado, aplicando la coherencia como principio fundamental</p>	<p><b>3a.</b> Utilizar la tipología definida en la versión actualizada del documento sobre la formulación de las políticas, mencionado anteriormente, y racionalizar —entre otras cosas, retirando o fusionando, según proceda— las diversas políticas del PMA<sup>a</sup>.</p> <p><b>3b.</b> Reflejar el consiguiente conjunto racionalizado de políticas en un marco normativo del PMA que se ajuste al Plan Estratégico vigente, que permita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) definir los aspectos sustanciales en los que se basan las principales cuestiones, por política, estrategia, etc.;</li> <li>ii) determinar los puntos de intersección temática (por ejemplo, entre la alimentación escolar, la protección social y el fortalecimiento de las capacidades) y subsanar las lagunas normativas pertinentes;</li> <li>iii) definir el alcance (y detectar las carencias) de los temas transversales, entre otros, las cuestiones de género, la protección y los principios humanitarios, y</li> <li>iv) especificar claramente las esferas de coherencia normativa internas y externas.</li> </ul>	Para junio de 2021	Director de la Dirección de Políticas y Programas (como presidente del equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas)

<sup>a</sup> Por ejemplo, un conjunto de aproximadamente 20 políticas se situaría en la gama de los marcos normativos de otros organismos de las Naciones Unidas.

**CUADRO 8.B: RECOMENDACIONES OPERACIONALES, PARA LA INTERVENCIÓN INMEDIATA Y A CORTO PLAZO**

<p><b>4.</b> Adoptar un enfoque de elaboración de las políticas basado en normas más precisas para el personal</p>	<p><b>4a.</b> Exigir que todas las nuevas políticas en fase de elaboración adopten un enfoque de elaboración de las políticas que reúna una base de datos empíricos completa y prevea consultas con los empleados a todos los niveles.</p> <p><b>4b.</b> Incluir en la versión revisada del documento sobre la formulación de las políticas (o en una circular del Director Ejecutivo) los requisitos obligatorios para todas las políticas, tales como una base analítica, una visión y una teoría del cambio, definir el posicionamiento respecto de otros agentes, mecanismos de rendición de cuentas y de presentación de informes, un marco de resultados y las necesidades financieras<sup>a</sup>.</p> <p><b>4c.</b> Solicitar a expertos técnicos y al equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas un examen por expertos homólogos de las nuevas políticas que entren en vigor.</p> <p><b>4d.</b> Aclarar el conjunto básicos de medidas de aplicación que requieren las políticas, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) un plan de aplicación convenido que refleje los distintos niveles de aplicación (Sede, regional, por países);</li> <li>ii) una estrategia de difusión y comunicación, interna y externa;</li> <li>iii) documentos de orientación;</li> <li>iv) una estrategia en materia de financiación y de recursos humanos, y</li> <li>v) un plan de seguimiento y evaluación.</li> </ul>	<p>Para febrero de 2021</p>	<p>Director de la Dirección de Políticas y Programas (como presidente del equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas)</p>
<p><b>5.</b> Revisar el actual compendio de políticas</p>	<p>Sustituir el actual compendio de políticas que se presenta a la Junta Ejecutiva todos los años con actualizaciones anuales del marco normativo, que también han de remitirse a la Junta. Estas actualizaciones deberían comprender:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ elementos de apreciación cualitativa sobre los progresos realizados, carencias normativas persistentes, etc., prestando especial atención a las cuestiones sistémicas, e</li> <li>➤ información actualizada sobre los avances respecto de la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.</li> </ul>	<p>Para noviembre de 2020</p>	<p>Director de la Dirección de Políticas y Programas (como presidente del equipo de tareas encargado del ciclo de las políticas)</p>

**CUADRO 8.B: RECOMENDACIONES OPERACIONALES, PARA LA INTERVENCIÓN INMEDIATA Y A CORTO PLAZO**

<p><b>6.</b> Revisar los procesos que permiten a la dirección elaborar respuestas de calidad a las evaluaciones y garantizar el seguimiento de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones</p>	<p><b>6a.</b> Realizar una cartografía de los procesos institucionales relativos a las etapas necesarias para la preparación de las respuestas de la dirección a las evaluaciones, entre otras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ prever mecanismos para comprobar la calidad, la pertinencia y la viabilidad de las medidas de seguimiento propuestas;</li> <li>➤ garantizar que las cuestiones que requieren un cambio sistémico estén a cargo de distintas dependencias funcionales;</li> <li>➤ velar por que las respuestas de la dirección a las distintas evaluaciones de las políticas se examinen teniendo en cuenta la necesidad de mantener una coherencia interna, y</li> <li>➤ determinar plazos adecuados para la elaboración de las respuestas de la dirección.</li> </ul> <p><b>6b.</b> Para el seguimiento de las medidas de seguimiento convenidas en respuesta a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, y teniendo en cuenta el compromiso asumido de reorganizar el sistema institucional de respuestas de la dirección, será necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ incluir normas para la presentación de informes sobre los progresos realizados con respecto a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones;</li> <li>➤ presentar pruebas justificativas y verificarlas;</li> <li>➤ prever un examen formal de los avances por parte del Comité Directivo Superior (incluidos sistemas que permitan remitir la cuestión a instancias superiores en caso de que las medidas convenidas no se hayan aplicado en medida suficiente), y</li> <li>➤ presentar informes sobre la marcha de las actividades, entre los cuales una evaluación cuantitativa y un análisis cualitativo de las realizaciones y las carencias.</li> </ul>	<p>Para junio de 2021</p>	<p>Director de la Dependencia de Planificación de las Realizaciones Institucionales</p>
--	---	---------------------------	---

<sup>a</sup> Los documentos de la Oficina de Evaluación relativos a las 10 lecciones principales sobre la calidad de las políticas será objeto de revisión, a fin de integrar las nuevas enseñanzas que deriven de la presente síntesis, y podrá utilizarse como referencia para los requisitos de calidad de las políticas.



ESFERA DE POLÍTICA Y AÑO DE PUBLICACIÓN											
Esfera	Elemento específico	Alimentación escolar	Género	Transferencias de efectivo y cupones	Nutrición	Desarrollo de las capacidades	Asociaciones institucionales	Protección humanitaria	Principios humanitarios	Acceso de la ayuda humanitaria	Redes de seguridad
		2009	2008	2008	2012	2009	2014	2012	2004	2006	2012
	Coherencia interna con otras esferas de política	•	•	••	•		•	••	••	••	•
Liderazgo institucional y sentido de apropiación	Suficiente liderazgo institucional y sentido de apropiación por parte de la dirección	•••	•	•	••	•	•	•	•	•	•
	Suficiente sensibilización y sentido de pertenencia por parte del personal	•	•	•	•••	••	•	•••	••	••	•
Formulación y aplicación de las políticas	Consultas durante la formulación	•••	•••	•	•••	•	••	•••	•	•••	•
	Elaboración de	•••	•	•••	••	•	•••	•	•	•	•••

ESFERA DE POLÍTICA Y AÑO DE PUBLICACIÓN											
Esfera	Elemento específico	Alimentación escolar	Género	Transferencias de efectivo y cupones	Nutrición	Desarrollo de las capacidades	Asociaciones institucionales	Protección humanitaria	Principios humanitarios	Acceso de la ayuda humanitaria	Redes de seguridad
		2009	2008	2008	2012	2009	2014	2012	2004	2006	2012
	orientaciones de calidad										
	Existencia y utilización de datos empíricos	•	•	•	•	••		•••			•••
	Objetivos y visión bien definidos	•	•	•	•••	•	•••	•	•	•	•
	Utilización clara y coherente de la terminología	•••	•	•••	•	•	•••	•	••	•••	•
	Incorporación de la perspectiva de género en la formulación			•	•	•	•	•••	••	••	•
	Difusión adecuada de las políticas	•	•	•		•	•	•••	•	•	••

## ESFERA DE POLÍTICA Y AÑO DE PUBLICACIÓN

Esfera	Elemento específico	Alimentación escolar	Género	Transferencias de efectivo y cupones	Nutrición	Desarrollo de las capacidades	Asociaciones institucionales	Protección humanitaria	Principios humanitarios	Acceso de la ayuda humanitaria	Redes de seguridad
		2009	2008	2008	2012	2009	2014	2012	2004	2006	2012
	Inclusión de un plan de acción o de aplicación	•••	•••	•	•	•••	•••	•••	•	•	•
	Recursos humanos suficientes	•	•	•	•	•	•	•	••	••	•
	Competencias y conocimientos técnicos del personal adecuados	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Recursos financieros suficientes	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Existencia de un marco de resultados sólido	••	••	•	••	••	•	•	•	•	•
	Sistemas sólidos de	•	•	•••	•	•	•	••	••	••	•



## **Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
ONG	organización no gubernamental