



EVALUACIÓN PMA



**Programa
Mundial de
Alimentos**

**SALVAR
VIDAS
CAMBIAR
VIDAS**

Evaluación del Plan estratégico para Colombia 2021-2024

Informe de evaluación centralizada

OEV/2023/011

Marzo de 2024

Agradecimientos

Cualquier ejercicio de evaluación es el resultado de las contribuciones de muchas personas. El equipo de evaluación externa agradece toda la ayuda prestada por Sergio Lenci, Natalia Meléndez y Lucía Landa Sotomayor; la Oficina de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos; Carlo Scaramella, director del PMA en Colombia; Rossella Bottone y Ernesto González, directores adjuntos del PMA en Colombia; Sergio Alves, jefe adjunto de Programas; y Adriana Bello, coordinadora de la evaluación en la oficina del PMA en Colombia, así como a los numerosos colegas de la Sede, los despachos regionales y las oficinas del PMA sobre el terreno de Chocó, Cauca, Nariño y Norte de Santander. El personal del PMA contribuyó generosamente con su tiempo, apoyando al equipo de evaluación en la planificación y la logística, así como proporcionando información valiosa y pertinente.

El equipo de evaluación está profundamente agradecido con los numerosos representantes del Gobierno, organismos multilaterales, bilaterales y de organizaciones no gubernamentales que participaron en la evaluación, dedicaron su tiempo y ofrecieron asesoramiento durante su elaboración. Por último, quisiéramos agradecer la cooperación y el apoyo de los ciudadanos que participaron en las actividades de los proyectos apoyados por el PMA en Colombia y aportaron sus consejos y observaciones.

Descargo de responsabilidad

Las opiniones expresadas en este informe son las del equipo de evaluación y no reflejan necesariamente las del PMA. Asimismo, la responsabilidad de las opiniones formuladas recae exclusivamente en los autores. La publicación de este documento no implica la aprobación alguna, por parte del PMA, de las opiniones que contiene.

Las denominaciones empleadas en los mapas y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican, por parte del PMA, juicio alguno sobre la condición jurídica o constitucional de los países, territorios o zonas marítimas, ni respecto del trazado de sus fronteras.

Créditos de fotografía

Imagen de portada: WFP/Sergio Brito

Personal clave para la evaluación

Oficina de Evaluación

Anne-Claire Luzot	Directora adjunta de evaluación
Sergio Lenci	Especialista en evaluación, gestor de la evaluación
Natalia Meléndez	Analista de investigación y evaluación (fase inicial)
Lucía Landa Sotomayor	Analista de investigación y evaluación (fase de evaluación)

Equipo de evaluación externa

Terrence Jantzi	Jefe de equipo
Mireia Cano	Evaluadora internacional
María Cecilia Cuartas	Evaluadora nacional
Jenny Neme	Evaluadora nacional
Yolanda Rojas	Evaluadora nacional
Flovia Selmani	Analista de investigación
Carolina Pérez	Asistente de investigación territorial (fase de recopilación de datos)
Yesica Blanco	Asistente de investigación territorial (fase de recopilación de datos)
Alejandra Arboleda	Asistente de investigación territorial (fase de recopilación de datos)
Belén Díaz	Responsable de calidad, KonTerra
Melanie Romat	Gestora de la evaluación, KonTerra

Índice

Resumen ejecutivo	i
1. Introducción	1
1.1. Características de la evaluación.....	1
1.2. Contexto	1
1.3. Los planes estratégicos para Colombia (2017-2021 y 2021-2024)	6
1.4. Metodología de evaluación	12
2. Resultados de la evaluación	15
2.1. PE 1: ¿En qué medida el PEP está basado en evidencia y orientado estratégicamente a satisfacer las necesidades de los más vulnerables?	15
2.2. PE 2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del PEP y Al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Colombia? 23	
2.3. PE 3: ¿En qué medida el PMA ha utilizado sus recursos de manera eficiente para contribuir a los productos y efectos estratégicos del PEP?	45
2.4. PE 4: ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño del PMA y el grado en que este llevó a cabo el cambio estratégico previsto en el PEP?	57
3. Conclusiones y recomendaciones	66
3.1. Conclusiones.....	66
3.2. Recomendaciones	69

Lista de tablas

Tabla 1: Resumen del PEP para Colombia (2021-2024)	7
Tabla 2: Panorama financiero del PEP (2021-2024), valores acumulados (en dólares)	8
Tabla 3: Personas entrevistadas por categoría	14
Tabla 4: Recomendaciones del examen de mitad de período de 2019 y su integración en el PEP (2021-2024)	16
Tabla 5: El PEP (2021-2024) y el MCNUDS.....	18
Tabla 6: Ventajas comparativas y aprovechamiento en el diseño del PEP	18
Tabla 7: Supuestos estratégicos y causales, y declaraciones de impacto de la TdC del PEP.....	20
Tabla 8: Vinculación entre las dimensiones de análisis y los productos.....	24
Tabla 9: Indicadores de los efectos (resiliencia).....	33
Tabla 10: Indicadores de los efectos (integración socioeconómica)	37
Tabla 11: Índices de gastos anuales por actividad (PEP 2017-2021)	49
Tabla 12: Índices de gastos anuales por actividad (PEP 2021-2024)	49
Tabla 13: Costos de apoyo directo en relación con los gastos directos totales.....	52
Tabla 14: Puntuación de eficiencia operativa por actividad (PEP 2017-2021)	53
Tabla 15: Puntuación de eficiencia operativa por actividad (PEP 2021-2024).....	53
Tabla 16: Proporción entre costos y valor de transferencia (PEP 2017-2021).....	54
Tabla 17: Proporción entre gastos y valor de transferencia (PEP 2021-2024).....	54
Tabla 18: Financiación por donante en los dos PEP	57
Tabla 19: Recomendaciones	69

Lista de figuras

Figura 1: Prevalencia de inseguridad alimentaria en Colombia (marzo de 2023)	3
Figura 2: Promedio anual de desastres naturales en Colombia 1980-2020.....	4
Figura 3: Número de personas que necesitaron asistencia, por año y tipo (millones de personas)	6
Figura 4: Porcentaje de efectos estratégicos en las revisiones presupuestarias (2021-2024)	8
Figura 5: Transferencias de alimentos, previstos y distribuidos por año, en toneladas.....	9
Figura 6: Transferencias anuales de bonos previstos y distribuidos, en dólares	9
Figura 7: Transferencias monetarias anuales, previstas y ejecutadas	10
Figura 8: Personas beneficiarias, previstas y atendidas, por año y sexo	10
Figura 9: Áreas de Colombia donde el PMA tiene presencia.....	11
Figura 10: Número de personas migrantes y colombianos atendidos por año	27
Figura 11: Total de dólares anuales en transferencias de efectivo ejecutadas.....	46
Figura 12: Total de dólares anuales en transferencias de alimentos ejecutadas.....	46
Figura 13: Total de dólares anuales en transferencias de bonos ejecutadas	47
Figura 14: Índices de gastos acumulados por actividad (PEP 2017-2021)	48
Figura 15: Índices de gastos acumulados por actividad (PEP 2021-2024)	48
Figura 16: Costo por beneficiario, actividad y modalidad (PEP 2017-2021).....	55
Figura 17: Costo por beneficiario, actividad y modalidad (PEP 2021-2024).....	56
Figura 18: Recursos asignados por nivel de afectación (PEP 2017-2021)	59
Figura 19: Recursos asignados por nivel de afectación (PEP 2021-2024)	59
Figura 20: Número de donantes y su porcentaje de contribución	60

Resumen ejecutivo

Introducción

Características de la evaluación

1. La evaluación se llevó a cabo entre enero y noviembre de 2023 con el doble objetivo de rendir cuentas y favorecer el aprendizaje, y sirvió de base para la elaboración de un nuevo plan estratégico para el país (PEP) y un nuevo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) en Colombia.
2. La tarea se centró en analizar los resultados del PEP relativo al período 2021-2024 pero también ofreció un panorama estratégico de la labor y los resultados en el marco del PEP anterior para 2017-2021, con objeto de poder analizar la continuidad y coherencia de los programas y la capacidad de respuesta del PMA ante la evolución de las necesidades y las prioridades en un período más prolongado.
3. La evaluación contempla los intereses de las partes interesadas, entre ellas, los beneficiarios del PEP, la Oficina del PMA en Colombia, el Despacho Regional para América Latina y el Caribe, la Sede del PMA, el Gobierno de Colombia, los asociados cooperantes, los donantes y otras entidades de las Naciones Unidas.
4. El trabajo corrió a cargo de un equipo de evaluación independiente que aplicó un enfoque basado en métodos diversos: examen de los documentos disponibles, análisis de datos cuantitativos, entrevistas con informantes clave y debates grupales. Un aspecto esencial del enfoque fue el estudio en profundidad de casos seleccionados cuidadosamente, que permitió al equipo de evaluación formular generalizaciones lógicas con respecto a los resultados del PEP y los factores que explicaban el desempeño del PMA. Se aplicó asimismo el enfoque de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres del PMA y las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

Contexto

5. Colombia tiene una población de 48,3 millones de habitantes¹, el 84,2 % de los cuales vive en las zonas urbanas². Las personas afrodescendientes representan el 9,3 % de la población, y los pueblos indígenas constituyen el 4,4 %³ e incluyen al menos 115 comunidades indígenas⁴. En 2016, el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia firmaron los acuerdos de paz que pusieron fin a seis decenios de conflicto armado. En junio de 2022, Gustavo Petro fue electo presidente del país.
6. A pesar del crecimiento económico, Colombia es uno de los países con mayor desigualdad de América Latina y del mundo⁵. Las tasas de pobreza son más elevadas entre los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, que trabajan principalmente en actividades agrícolas como pequeños productores con ingresos precarios, en particular dado el contexto de desigualdad en el acceso a la tierra y la prevalencia de conflictos vinculados a su propiedad⁶.
7. En 2022, aproximadamente 7,6 millones de personas tenían necesidades vinculadas a la seguridad alimentaria⁷, por lo general en correlación con características tales como ser migrante, ser víctima de violencia, pertenecer a una comunidad indígena o afrocolombiana, trabajar en el sector informal, tener un nivel educativo bajo o vivir en un hogar encabezado por una mujer⁸.

¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2018. [Censo Nacional de Población y Vivienda 2018](#).

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ DANE. 2019. [Población indígena de Colombia](#).

⁵ Banco Mundial. 2021. [Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia](#).

⁶ Penagos, A. M. 2015. [El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz](#).

⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). 2022. [Colombia: Humanitarian Needs Overview](#).

⁸ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 2022. [RMNA 2022: Análisis de las necesidades de refugiados e inmigrantes](#); PMA. 2023. [Food Security Assessment: Colombian Population: Executive Summary](#).

8. Para octubre de 2022, Colombia había recibido a 2,9 millones de migrantes, en su mayoría procedentes de la República Bolivariana de Venezuela. Las mujeres representan el 51 % de los migrantes⁹ y son vulnerables a la violencia, la discriminación y varias formas de violencia de género¹⁰. La migración contribuyó a un aumento de la necesidad de asistencia humanitaria en el período comprendido entre 2017 y 2022¹¹.

⁹ Gobierno de Colombia. 2022. [Informe Nacional de caracterización de población migrante de Venezuela](#).

¹⁰ Asociación Profamilia y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. 2020. [Desigualdades en salud de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia](#).

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2022. [Plan de respuesta humanitaria, Colombia](#).

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Esperanza de vida al nacer (años) (1)	77	2021
	Índice de Desarrollo Humano (puesto) (2)	88	2021
	Población femenina (porcentaje de la población total) (3)	50,7	2022
	Población urbana (porcentaje de la población total) (3)	84,2	2018
	Población por edad (porcentaje de la población total) (3)	0-14 años: 22,6 15-64 años: 68,2	2018
	Desigualdad de ingresos: coeficiente de Gini (4)	0,54	2020
	Empleo en la agricultura (porcentaje del empleo total) (5)	16	2021
	Población que vive por debajo del umbral nacional de pobreza (porcentaje de la población total) (2)	36,6	2022
	Índice Global del Hambre (puesto) (6)	38 de 121	2022
	Prevalencia del retraso del crecimiento grave (porcentaje de niños menores de 5 años) (7)	10,8	2015
	Índice Mundial de Disparidad de Género (puesto y puntuación) (8)	75 de 146 0,710	2022

Fuentes: 1) DANE. 2021. [Estimaciones del cambio demográfico: esperanza de vida](#); 2) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2022. [Human Development Index – Colombia](#); 3) DANE. 2018. [Censo Nacional de Población y Vivienda 2018](#); 4) Grupo Banco Mundial. 2021. [Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia](#); 5) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 2020. [Seguimiento y Evaluación de las Políticas Agrícolas OCDE 2020: Apoyando a una agricultura productiva, sostenible y resiliente y respondiendo a la pandemia COVID-19](#); 6) Welthungerhilfe y Concern Worldwide. 2022. [2022 Global Hunger Index: La transformación de los sistemas alimentarios y su gobernanza local](#); 7) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Universidad Nacional de Colombia. 2015. [Encuesta Nacional de Situación Nutricional](#); 8) Foro Económico Mundial. 2022. [Global Gender Gap Report 2022](#).

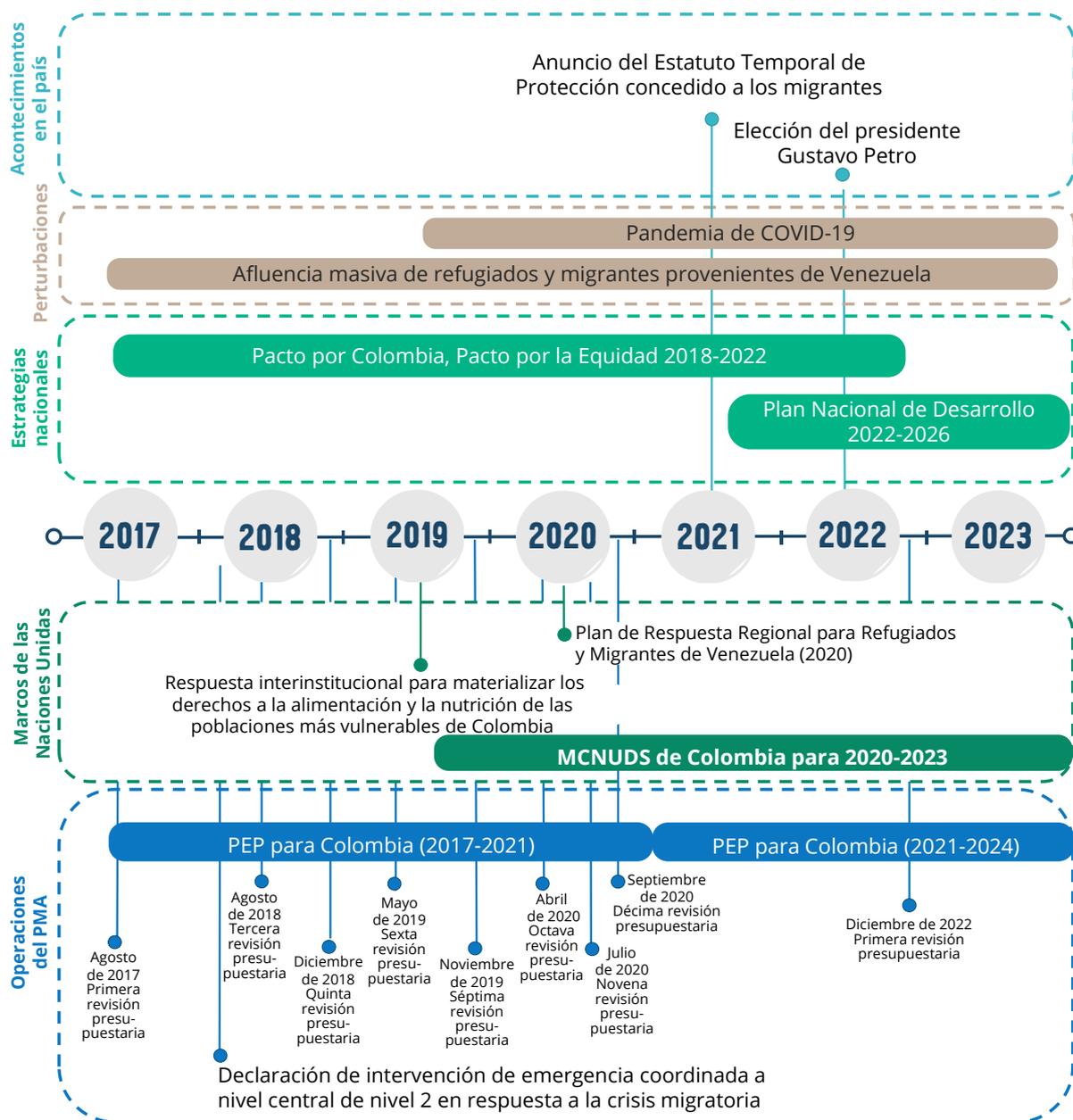
Intervenciones del PMA en Colombia en el período 2017-2023

9. Desde 2017 ha habido dos PEP para Colombia: el primero de 2017 a 2021 y el segundo de 2021 a 2024. La evaluación se centra principalmente en este último.

10. En marzo de 2018, el PMA declaró una emergencia de nivel 2 en el país debido al gran número de migrantes que llegaban desde la República Bolivariana de Venezuela, situación que posteriormente se agravó por las consecuencias de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). Para adaptarse a la evolución de las necesidades, en los dos PEP los planes basados en las necesidades pasaron por 11 revisiones presupuestarias en total, que incrementaron el presupuesto de 84 millones de dólares EE.UU. en 2017 a 856 millones de dólares a junio de 2023. La duración del PEP para 2017-2021 se

redujo en 10 meses con el fin de permitir que el PEP siguiente se alinee con el MCNUDS para 2020-2023¹².

Figura 1: Sinopsis del contexto del país y de las operaciones del PMA en Colombia, 2017-2023



11. El PEP para 2021-2024 fue aprobado por la Junta Ejecutiva en febrero de 2021, dio continuidad a las esferas prioritarias de fomento de la resiliencia e intervención ante crisis y se diseñó en torno a tres efectos estratégicos y seis actividades, que se resumen en el cuadro 2.

¹² PMA. 2020. [Colombia Country Strategic Plan, revision 10](#).

CUADRO 2: RESUMEN DE LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS Y LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL MARCO DEL PEP PARA COLOMBIA (2021-2024)		
Esfera prioritaria	Efecto estratégico	Actividad
Fomento de la resiliencia	1. Mejor calidad de vida en las municipalidades que tienen un Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial	1. Prestar apoyo técnico para las iniciativas de fortalecimiento de la resiliencia
Intervención ante crisis	2. Prestación de asistencia humanitaria y apoyo para la integración económica	2. Prestar asistencia humanitaria
		3. Fortalecer las capacidades institucionales y prestar apoyo que facilite la integración socioeconómica
Fomento de la resiliencia	3. Fortalecimiento de las políticas públicas y las capacidades institucionales	4. Brindar apoyo al Gobierno nacional y a las entidades territoriales con fortalecimiento de las capacidades en materia de protección social
		5. Prestar asistencia técnica y apoyo para la ejecución del programa de comidas escolares
		6. Ofrecer asistencia técnica en materia de nutrición

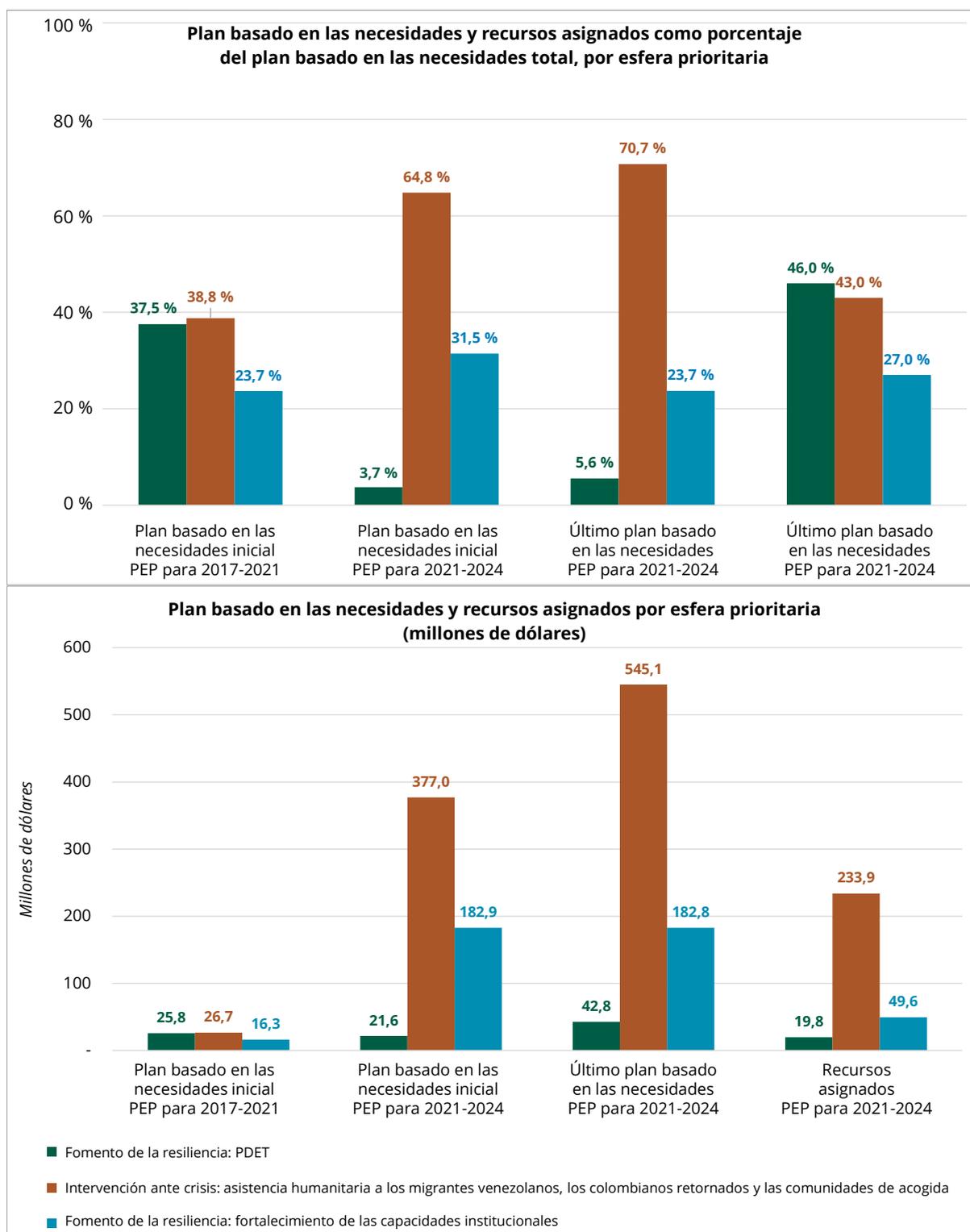
12. El plan basado en las necesidades original relativo al PEP para 2021-2024 preveía un presupuesto de 654 millones de dólares con el fin de beneficiar a 3.875.566¹³ personas. Una revisión realizada en junio de 2021 incrementó ese presupuesto a 856 millones de dólares.

13. Las inversiones en fomento de la resiliencia se mantuvieron o se incrementaron durante el período objeto de evaluación, pero el peso relativo de esas inversiones dentro del presupuesto del PEP se redujo a causa del crecimiento exponencial de las necesidades humanitarias, ya que la proporción del plan basado en las necesidades correspondiente a la intervención ante crisis aumentó del 38,8 % al 70,5 %.

14. Como se ilustra en la figura 2, las intervenciones en todas las esferas prioritarias del PEP para 2021-2024 enfrentaron importantes déficits de financiación.

¹³ PMA. 2022. [Revision of Colombia country strategic plan \(2021–2024\) and corresponding budget increase](#). Las cifras relativas a los beneficiarios utilizadas en esta revisión proceden del Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET) debido a que las diferencias entre esas cifras y las que figuran en el PEP aprobado son insignificantes.

Figura 2: Asignaciones presupuestarias y niveles de financiación por esfera prioritaria, 2017-2023



Nota: En consonancia con la última revisión del PEP para 2021-2024, la esfera prioritaria de intervención ante crisis comprende actividades relativas a la prestación de servicios.

Fuente: Sinopsis de los recursos presupuestarios de la cartera de actividades en el país (datos extraídos en junio de 2023).

Hallazgos derivados de la evaluación

¿En qué medida el plan estratégico para el país se basa en datos empíricos y está orientado estratégicamente para atender las necesidades de los más vulnerables?

Pertinencia con respecto a las necesidades

15. El PEP se basó correctamente en diversas fuentes de datos empíricos y reflejó las ventajas comparativas del PMA en Colombia, a saber: capacidad logística, presencia sobre el terreno, conocimientos especializados en seguridad alimentaria y nutricional y en transferencias de base monetaria (TBM) y coordinación de operaciones sobre el terreno.

16. Además, el PEP se ajustó al MCNUDES para Colombia, al Plan Estratégico del PMA y a las prioridades nacionales, especialmente en relación con la prevención de las crisis y la intervención ante ellas, el fomento de la resiliencia, la integración socioeconómica y las contribuciones a la paz.

17. Las intervenciones del PMA fueron pertinentes y se adaptaron a la evolución de las necesidades, y se centraron en las personas más vulnerables, entre ellas, los migrantes y las víctimas de la violencia y los desastres naturales, prestando especial atención a las mujeres, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes.

18. Aunque el PMA merece reconocimiento por su capacidad de trabajar en diferentes regiones de Colombia, incluidas las zonas apartadas que enfrentan circunstancias difíciles, se observan oportunidades para hacer un mayor uso de los conocimientos y la experiencia de las suboficinas sobre el terreno en la toma de decisiones de gestión y sobre los programas, así como para una mayor adaptación de las intervenciones a las condiciones locales.

19. La evaluación también señaló que la capacidad de respuesta del PMA a las nuevas oportunidades de financiación y los nuevos pedidos del Gobierno había permitido ampliar la gama de asociados e intervenciones en el marco del PEP, pero también había conducido a la fragmentación de la cobertura geográfica y temática de su labor, lo que a su vez limitó las oportunidades de una mayor integración de los programas y de mayores sinergias internas.

20. El gran hincapié hecho por el PMA en el fortalecimiento de las capacidades fue muy pertinente para Colombia como país de ingreso medio, pero no se prestó suficiente atención a la sostenibilidad de los resultados, por ejemplo, mediante la formulación de estrategias para la transición al traspaso total de responsabilidades al Gobierno durante el diseño del PEP.

21. Por último, la evaluación señaló limitaciones en el Marco de resultados institucionales y sus indicadores, que impedían dar plena visibilidad a los propósitos del PEP en lo relativo al nexo entre acción humanitaria, asistencia para el desarrollo y consolidación de la paz, especialmente en esferas tales como la integración socioeconómica, la cohesión social y las contribuciones a la paz.

¿Cuáles son el alcance y la calidad de la contribución del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para Colombia?

22. En esta sección se presenta un análisis de los resultados del PEP en las seis dimensiones del análisis establecidas en diálogo con la oficina en el país durante la fase inicial de la evaluación, con el fin de presentar mejor las intenciones en que se funda el PEP y las interconexiones entre los efectos y las actividades, más allá de la estructura formal de la "línea de mira" del PEP. Esas dimensiones son la asistencia humanitaria, el entorno de políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición, la resiliencia, el apoyo a los servicios nacionales, la cohesión social y las contribuciones a la paz, y la integración socioeconómica. En el cuadro 3 se exponen los vínculos entre los efectos estratégicos y las actividades conexas en cada dimensión.

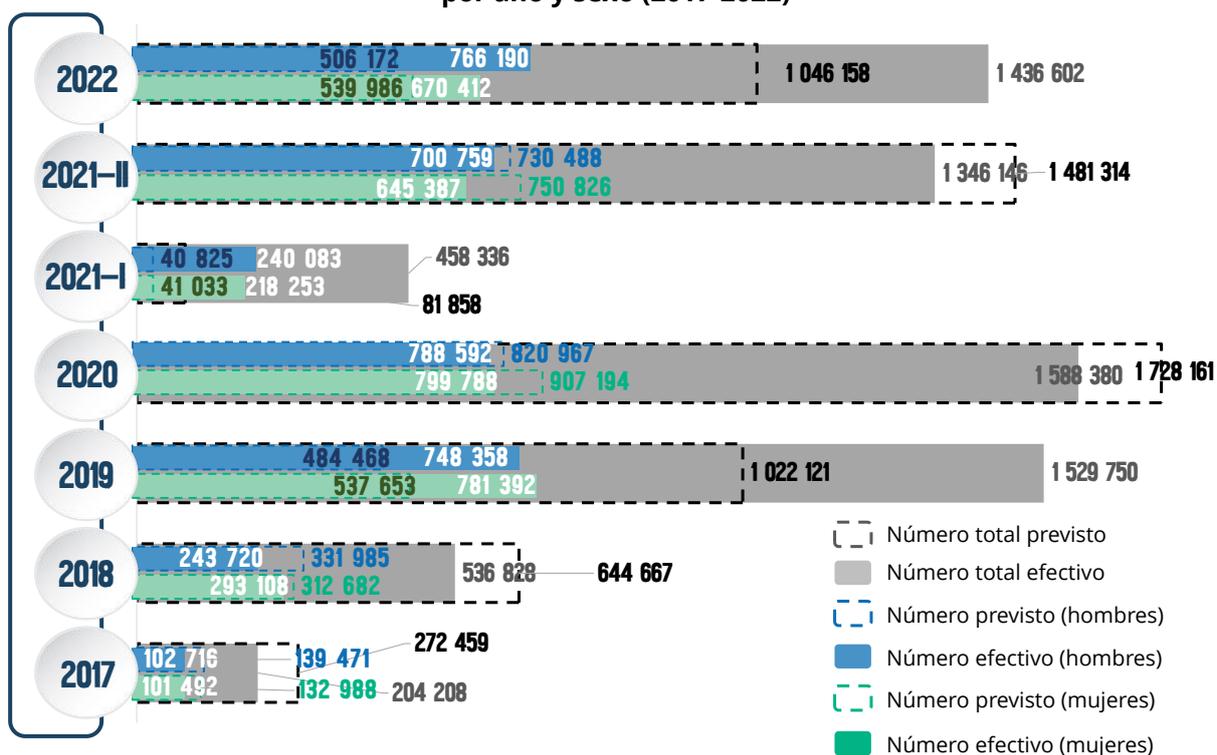
CUADRO 3: VÍNCULOS ENTRE LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS Y LAS ACTIVIDADES CONEXAS EN LAS SEIS DIMENSIONES DE ANÁLISIS		
Dimensión de análisis	Efecto estratégico	Actividad
Asistencia humanitaria	2. Intervención ante crisis	2
Entorno de políticas	3. Fortalecimiento de las capacidades nacionales	1
	1. Fomento de la resiliencia	4
		5
		6
Apoyo a los servicios nacionales	3. Fortalecimiento de las capacidades nacionales	4
		5
		6
Resiliencia	1. Fomento de la resiliencia	1
Cohesión social	1. Fomento de la resiliencia	1
	2. Intervención ante crisis	2
		3
Integración socioeconómica	2. Intervención ante crisis	3

Asistencia humanitaria

23. En Colombia, en el período objeto de evaluación, el PMA intervino de modo eficaz ante diversos tipos de crisis en distintas zonas geográficas y contribuyó a la seguridad alimentaria de las personas vulnerables durante las emergencias. Como se ilustra en la figura 3, entre 2017 y 2022, amplió enormemente la escala de sus intervenciones y entre 2019 y 2022 prestó asistencia a 1,5 millones de personas al año, además de lograr un considerable equilibrio de género entre los beneficiarios¹⁴.

¹⁴ En el informe principal de la evaluación se presenta información detallada sobre los indicadores de los productos y los efectos.

Figura 3: Número de beneficiarios previstos y efectivos, por año y sexo (2017-2022)

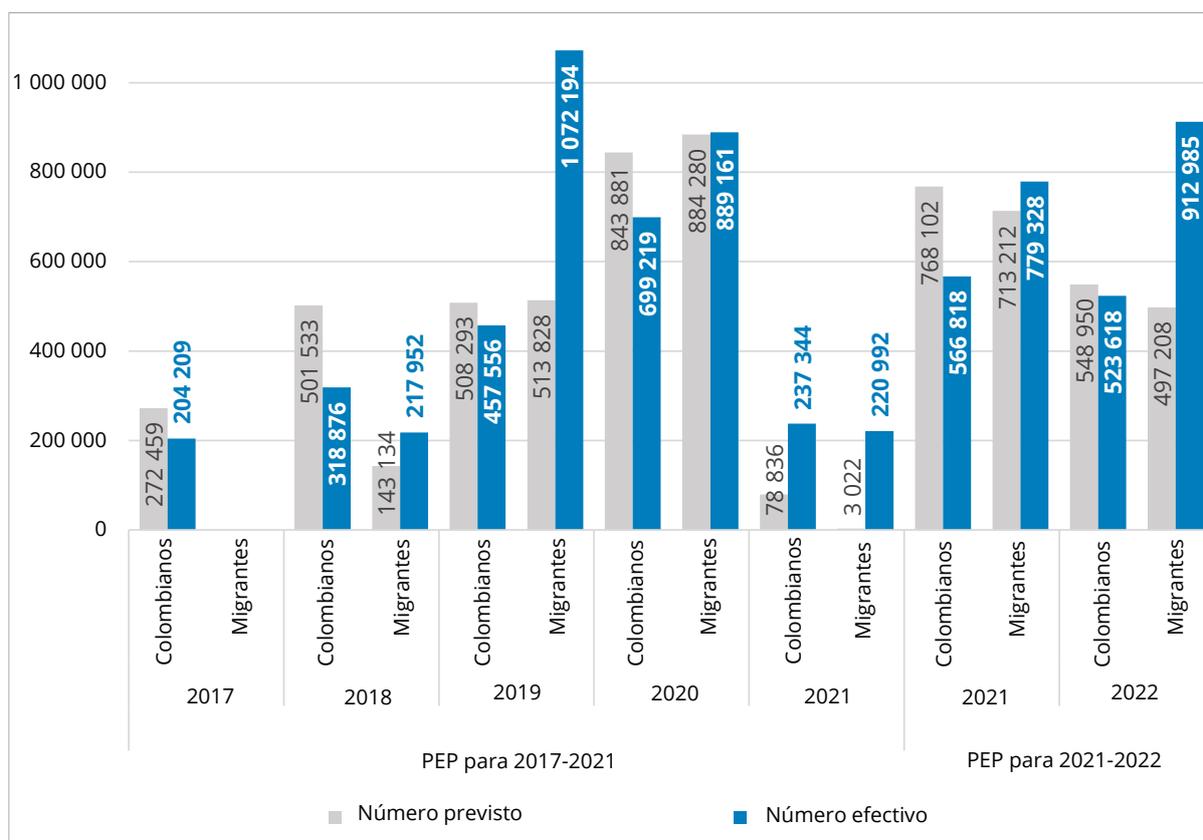


Nota: En 2021-I figura el número de beneficiarios registrados en el marco del PEP para 2017-2021, y en 2021-II el número de los registrados en el PEP para 2021-2024.

Fuente: PMA. [Informes anuales sobre Colombia correspondientes al período 2017-2022.](#)

24. Los beneficiarios de las intervenciones del PMA fueron los ciudadanos colombianos afectados por los desastres naturales y la violencia, los migrantes en busca de una residencia permanente en Colombia, los migrantes en tránsito, y los trabajadores que cruzan diariamente la frontera (véase la figura 4). El PMA logró adaptar sus intervenciones distribuyendo efectivo, cupones o alimentos listos para el consumo en función de las necesidades de los distintos grupos objetivo.

Figura 4: Número de colombianos y de migrantes que recibieron asistencia (2017-2022)



Notas: Entre colombianos y migrantes, el 51 % de los beneficiarios son mujeres.

Los datos correspondientes a 2021 presentan el número de beneficiarios en el marco del PEP para 2017-2021, que comprendió el período entre enero y marzo de 2021, y el PEP para 2021-2024, que abarcó el resto del año.

Fuentes: PMA.

25. Con objeto de vincular la asistencia humanitaria a corto plazo con la protección social a más largo plazo, la asistencia técnica del PMA facilitó el registro de migrantes en el sistema nacional de registro para las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad en Colombia, que es esencial para el acceso al mercado laboral y las conexiones con el sistema de protección social colombiano. Para garantizar la coherencia plena con las normas nacionales, el valor de las transferencias se alineó con los programas de transferencias monetarias de emergencia del Gobierno, contribuyendo así a la incorporación de las transferencias de este tipo en las intervenciones nacionales ante crisis.

26. No obstante, la transición de los beneficiarios de las intervenciones de asistencia humanitaria a las de fomento de la resiliencia en el marco del PEP resultó compleja debido a la gran escala de la asistencia humanitaria y a la pequeña escala de las intervenciones orientadas al desarrollo, a saber: la actividad 2 (asistencia humanitaria) benefició a más de 1 millón de personas por año, mientras que de la actividad 1 (recuperación temprana) se beneficiaron 2.000 personas y de la actividad 3 (integración socioeconómica), 25.000.

Entorno de políticas para el fomento de la seguridad alimentaria y la nutrición

27. El PMA contribuyó al fortalecimiento de los marcos normativo y programático para la seguridad alimentaria y nutricional, las comidas escolares y la protección social al favorecer la introducción de ajustes en las políticas y programas existentes.

28. Por medio de su labor de promoción y asistencia técnica, el PMA ha contribuido en cuatro aspectos clave, a saber:

- el aumento de la visibilidad de los objetivos relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (2022) en comparación con el anterior;
- la mejora de la capacidad disponible para ampliar el programa nacional de comidas escolares;

- la integración del enfoque Hambre Cero (y del derecho humano a la alimentación) en las actividades del nuevo ministerio responsable de la igualdad, y
- el incremento de las inversiones del Gobierno en apoyo a las mujeres rurales, especialmente a través de las iniciativas de la política de reforma rural.

29. Muchos de esos avances tuvieron lugar a nivel territorial, lo cual representó una oportunidad para ampliar de modo estratégico las inversiones en ese ámbito. Como ejemplo cabe destacar el apoyo a la generación de datos empíricos como base para la planificación en materia de seguridad alimentaria y nutricional y la adaptación al cambio climático en la provincia de Nariño, y también un estudio de la eficiencia en función de los costos y la supervisión del programa de comidas escolares, que tuvo el respaldo del PMA e hizo una contribución especialmente importante al desarrollo del componente de fortalecimiento de la capacidad local de ese programa.

30. El Proyecto Binacional de Adaptación al Cambio Climático (con el Ecuador) sirvió de base para diseñar el plan decenal de Colombia para 2020-2029, que ofrece una hoja de ruta estratégica para garantizar el derecho a una dieta equilibrada, nutritiva y suficiente en un entorno que propicie la salud de todos los residentes, especialmente los niños y niñas, las mujeres embarazadas y las madres lactantes. Asimismo, en la provincia de Norte de Santander la asistencia técnica del PMA fue decisiva para formular la política local de seguridad alimentaria con perspectiva de género.

31. Para mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19, en la provincia de Arauca el PMA promovió y apoyó con éxito el uso de las TBM en las situaciones de emergencia, por ejemplo, prestando apoyo a un estudio sobre un sistema de protección social reactivo a las crisis, que sirvió de base a un conjunto de recomendaciones orientadas a generar un marco normativo para la distribución de asistencia monetaria a través del sistema nacional de protección social durante las intervenciones en emergencias.

32. La evaluación también puso de relieve que había margen para fortalecer más la colaboración estratégica del PMA con las administraciones territoriales a fin de mejorar las capacidades institucionales locales en línea con las capacidades existentes a nivel del Gobierno nacional.

Apoyo a los servicios nacionales

33. El apoyo a los servicios nacionales tiene dos componentes, a saber: la prestación por parte del PMA de asistencia técnica y apoyo para mejorar los programas públicos orientados a las personas vulnerables, y la prestación, también por parte del PMA, de servicios específicos en calidad de contratista del Gobierno.

34. Uno de los resultados más notables del primer componente ha sido la inclusión de los migrantes en el Registro Único de Afiliados a los programas de protección social (véase el párrafo 25), implementado por instituciones públicas como el Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Salud y Protección Social. Esto ha contribuido a la integración y la cobertura de las poblaciones migrantes dentro de los programas de protección social, y ha mejorado la complementariedad de esos programas, facilitando así el vínculo entre las intervenciones ante crisis y los mecanismos de protección social a largo plazo.

35. Entre otros ejemplos cabe destacar los siguientes: la labor de promoción del PMA con los equipos locales de coordinación en La Guajira, que dio lugar a ajustes en el programa de comidas escolares durante las emergencias; las contribuciones del Programa a la mejora de los sistemas para la recopilación de datos sobre la seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal para su empleo en los procesos de toma de decisiones en las provincias de Norte de Santander, Chocó y Cauca; el apoyo del PMA a la aplicación de una estrategia de enriquecimiento de alimentos en los hogares utilizando micronutrientes en polvo, y la aplicación piloto de la Estrategia de unidades integrales¹⁵ en Nariño y Norte de Santander.

36. Como contratista del Gobierno, las principales contribuciones del PMA tienen que ver con la adquisición de alimentos y el apoyo logístico a la ejecución del programa de comidas escolares en las zonas donde hay gran número de migrantes. A pesar de algunos problemas que afectaron a la puntualidad de las entregas, las contrapartes y los beneficiarios consideran que los servicios de adquisición y distribución del PMA son más eficientes que los de las instituciones nacionales, y que han sido esenciales para garantizar la ejecución del programa de comidas escolares según lo previsto.

¹⁵ Iniciativa encaminada a promover los conocimientos sobre nutrición y estilos de vida saludables, ejecutada por el [Instituto Colombiano de Bienestar Familiar](#) conjuntamente con el PMA.

37. No obstante, aparte de la capacitación del personal de las instituciones, no hay indicios de la existencia de un plan formal de traspaso de responsabilidades dotado de indicadores clave de las realizaciones que determinen cuándo los sistemas han alcanzado un nivel de capacidad suficiente.

Fomento de la resiliencia

38. La labor del PMA en materia de resiliencia se ha centrado en el fortalecimiento de los medios de vida en las municipalidades priorizadas por el Gobierno en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, que comprenden dos tipos principales de actividades: programas de asistencia alimentaria o de monetaria para la creación de activos y actividades para mejorar el acceso a los mercados de los pequeños productores a través de sistemas de agrupación.

39. Los datos empíricos indican que los resultados más positivos se han conseguido en relación con el aumento de la seguridad alimentaria y nutricional de los beneficiarios, mientras que los avances en cuanto a la mejora del acceso a los mercados —en función del valor y el volumen de las ventas— han sido menores¹⁶.

40. Los estudios de casos revelaron que los proyectos que promueven empresas colectivas fueron más exitosos que los que promueven actividades individuales en el sector de los servicios, como podría ser, por ejemplo, un salón de belleza. Los datos disponibles no explican esta diferencia en los resultados, pero la información empírica derivada de las entrevistas y los debates grupales sugiere que los proyectos colectivos fueron más exitosos porque se centraron en la transformación, la adición de valor y la comercialización de bienes, lo cual —en el contexto local— se considera que ofrece un mayor margen de ganancia que la prestación de un servicio individual. Otro factor señalado por los entrevistados es que los grupos de participantes tenían más recursos y competencias para utilizarlos de manera colectiva a la hora de enfrentar desafíos, mientras que las personas individuales solo contaban con sus propios recursos y competencias.

41. Los estudios de casos también revelaron que los proyectos de fomento de la resiliencia generaron algunos beneficios no previstos. Por ejemplo, las participantes en los proyectos para las mujeres rurales de los departamentos de Chocó, Nariño y Cauca mencionaron con frecuencia los cambios positivos en su autoestima y el aumento de la confianza en sí mismas.

42. Sin embargo, a pesar de que hubo varios proyectos exitosos, las intervenciones de fomento de la resiliencia fueron muy pequeñas en comparación con las necesidades. Además, la eficacia de sus contribuciones en gran escala se vio mermada por la fragmentación entre numerosos proyectos pequeños de breve duración que surgieron mayormente de la estructura de financiación y las preferencias de los donantes con respecto a la priorización de las zonas geográficas y la orientación de las intervenciones.

Cohesión social y contribuciones a la paz

43. Se observó que las contribuciones a la cohesión social y la consolidación de la paz fueron consecuencias indirectas de la forma en que se ejecutaron las actividades, y no el resultado de los bienes y servicios concretos prestados por el PMA. Las consultas con los beneficiarios indican que se lograron mejoras en tres dimensiones: las relaciones entre las comunidades y dentro de ellas, la solidaridad grupal y la dinámica interna de los hogares.

44. En lo que respecta a las relaciones entre las comunidades y dentro de ellas, uno de los ejemplos más mencionados fue un proyecto con excombatientes en Norte de Santander, donde las actividades siempre fueron en grupos mixtos de excombatientes y miembros de las comunidades de acogida e incluyeron aspectos de integración social y valoración de las diferencias. Otro ejemplo mencionado fueron las intervenciones de comidas escolares en La Guajira, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta y Arauquita, en cuyo marco se realizó una campaña orientada a prevenir la xenofobia además de la entrega de alimentos y la realización de campañas de sensibilización.

45. En lo que respecta a la solidaridad grupal, la información empírica cualitativa surgida de los debates grupales y las entrevistas con los beneficiarios indica que la acción colectiva en los programas de fomento de la resiliencia y los medios de subsistencia fortaleció esa solidaridad. Las contribuciones a la dinámica interna de los hogares fueron más sutiles y los proyectos conexos tienen el potencial de incidir en ella de dos maneras: mediante la capacitación en aptitudes interpersonales tales como la resolución de

¹⁶ En el informe principal de la evaluación se presenta la información detallada sobre el logro de los objetivos.

conflictos, lo que —según comentaron los participantes de las encuestas— también podría aplicarse a las interacciones en sus propios hogares, y mediante actividades que podrían generar un espacio para interacciones saludables en los hogares, como, por ejemplo, el proyecto de huertos urbanos en Chocó.

46. Por otro lado, la evaluación también determinó que la ausencia de una estrategia explícita para promover la cohesión social y la consolidación de la paz limitaba la adopción de un enfoque más sistemático con respecto a estas dos esferas como cuestiones transversales en el país, lo cual, en última instancia, también redujo la eficacia de las actividades realizadas en gran escala.

Integración socioeconómica

47. Recientemente el PMA ha creado una serie de pequeños proyectos piloto que promueven la integración socioeconómica de los migrantes, si bien la labor en esta esfera comenzó en el marco del primer PEP (2017-2021), con actividades de recuperación temprana para los migrantes y las personas afectadas por el desplazamiento interno.

48. Según indican los datos disponibles, casi el 70 % de quienes participaron en un proyecto piloto —por ejemplo, personas marginadas, excombatientes y migrantes— declararon que después de ese proyecto habían podido participar en algún tipo de actividad generadora de ingresos. Las intervenciones más exitosas fueron las actividades de fomento de la actividad empresarial, mientras que la obtención de empleo fue mucho más difícil para los migrantes. Las entrevistas con los participantes indican que los obstáculos para conseguir trabajo tienen relación con tres factores: la xenofobia y el rechazo a los migrantes; el hecho de que los beneficiarios tienen escaso conocimiento de las empresas que trabajan en el sector, y la falta de experiencia pertinente o de cualificaciones necesarias.

Cuestiones transversales

Género y origen étnico

49. La oficina en el país ha hecho avances en la incorporación de una perspectiva de género principalmente en los siguientes aspectos:

- la integración de las consideraciones de género y origen étnico en el diseño y la ejecución de los proyectos;
- la presentación de datos desglosados por género y edad en los informes de seguimiento;
- la integración de las cuestiones de género en las actividades de capacitación, y
- la asignación de recursos a intervenciones específicas en materia de género.

50. También se observan avances en el empoderamiento de las mujeres, por ejemplo, gracias a las actividades de fomento de la resiliencia. No obstante, varias fuentes han mencionado la existencia de nuevas oportunidades para la incorporación de la perspectiva de género. Por ejemplo, en la iniciativa orientada a las mujeres rurales, a la hora de seleccionar las actividades podría haberse tomado más en cuenta su carga de labores domésticas, podrían haberse seleccionado equipos capacitados en materia de protección, y las charlas sobre cuestiones de género podrían haber incluido a hombres y mujeres.

51. En particular, la evaluación determinó que el enfoque de igualdad de género a nivel de los programas sigue dependiendo de decisiones puntuales que se basan en los recursos disponibles para cada proyecto. Los asesores de género son contratados por las oficinas sobre el terreno o su labor está vinculada a los presupuestos de proyectos concretos, lo cual da lugar a una alta rotación y dificulta la retención del personal y la coherencia de los enfoques y la coordinación estratégica entre los miembros del personal.

Principios humanitarios

52. El PEP se adhirió sistemáticamente a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, en particular en relación con:

- la priorización de las personas más vulnerables en función del análisis del contexto y las actividades de verificación;
- la inclusión de los grupos marginados, sin discriminación en razón de su origen étnico, posición en el conflicto (en el caso de las comunidades de excombatientes) o residencia en zonas de influencia de determinados grupos armados, y
- la verificación y validación sistemáticas de las bases de datos del Gobierno a fin de prevenir cualquier tipo de sesgo en la selección de los beneficiarios.

Protección

53. El PEP ha arrojado buenos resultados en lo que a la protección se refiere. No se observaron indicios de ningún problema en la materia durante el período objeto de evaluación, a pesar de la importante ampliación de la intervención orientada a los migrantes venezolanos y la presencia del PMA en zonas alejadas y de contexto difícil.

Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

54. Los datos disponibles sugieren que la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas sigue siendo una labor en curso, aunque se observaron mejoras durante la ejecución del PEP vigente, en particular en el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y retroalimentación mediante el uso de teléfonos, correo electrónico y ventanas de chat por internet.

55. Sigue siendo difícil garantizar que los beneficiarios estén bien informados sobre los proyectos, especialmente en las zonas muy aisladas. En los debates grupales se señaló constantemente que los beneficiarios se sentían agradecidos por la ayuda brindada, pero no lograban indicar correctamente los objetivos y la duración de los proyectos. Los líderes comunitarios, que participaban en el proceso de selección de los beneficiarios, por lo general conocían el alcance de los proyectos mejor que los participantes mismos, lo cual indica que hay que trabajar más en este aspecto.

Medio ambiente

Las consideraciones ambientales ocupan un lugar destacado en el documento del PEP y en las orientaciones para los programas, pero se observan pocos indicios de la integración de las evaluaciones de los riesgos ambientales en las actividades del PEP.

Sostenibilidad

56. Desde el punto de vista político e institucional, las perspectivas de sostenibilidad de los resultados obtenidos son buenas gracias a la armonización estratégica del PEP con las prioridades nacionales, y a la capacidad del PMA de adaptarse a un entorno dinámico y responder en consecuencia —por ejemplo, en caso de cambio de Gobierno— sin perder de vista su mandato. Otro elemento positivo que favorece la sostenibilidad son las capacidades instaladas en las instituciones nacionales.

57. Sin embargo, la ausencia de una estrategia de transición para las intervenciones en las que el PMA actúa como contratista del Gobierno genera incertidumbres en relación con la sostenibilidad del enfoque aplicado, que parece orientarse a cubrir las deficiencias de forma temporal. Además, la sostenibilidad financiera dependerá de la disponibilidad de recursos nacionales, lo que a su vez dependerá en gran medida de las decisiones adoptadas a nivel político que escapan al control del PMA.

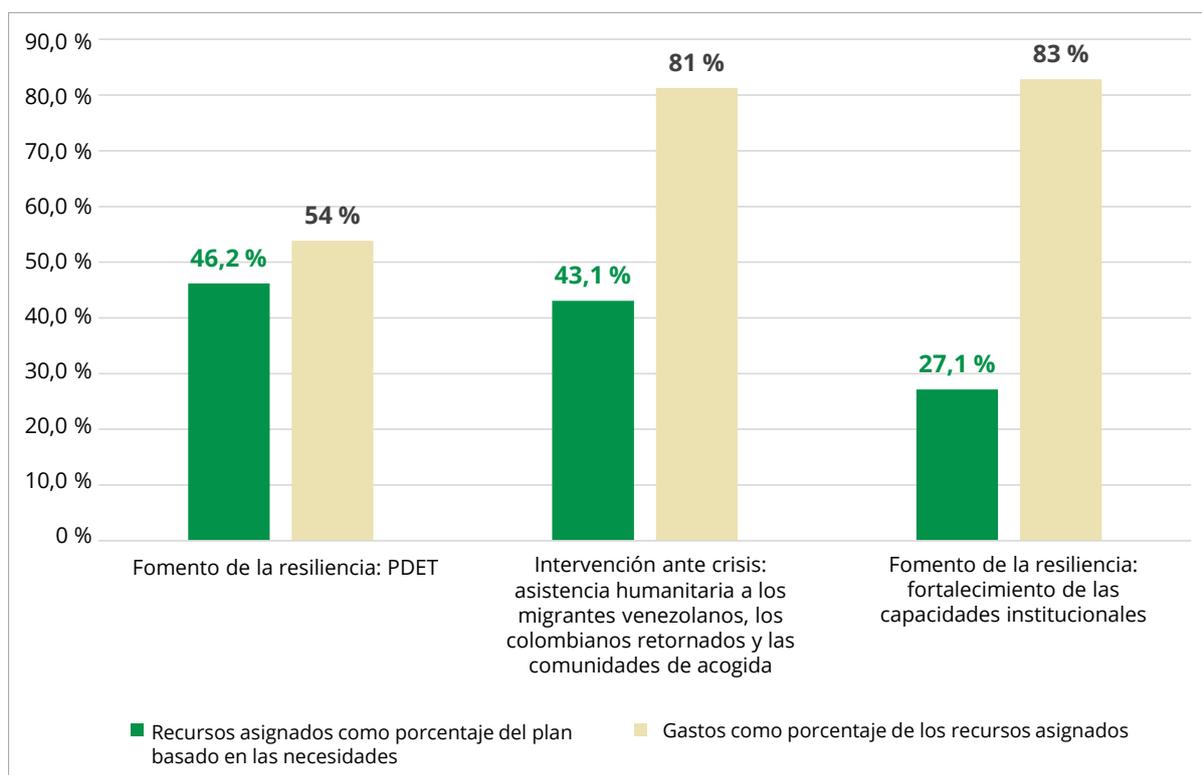
58. Es muy pronto para evaluar la sostenibilidad de los beneficios generados en los niveles comunitario e individual, y no se dispone de datos suficientes para ello. No obstante, el hecho de que la cobertura y la duración de las intervenciones de fomento de la resiliencia sean limitadas implica la existencia de dificultades para consolidar los resultados.

¿En qué medida el PMA ha empleado eficazmente sus recursos para contribuir a obtener los productos y los efectos estratégicos definidos en el plan estratégico para el país?

Eficiencia operacional

59. Por lo general, se considera que el PMA es oportuno y ágil en la prestación de apoyo y que tiene mayor capacidad de respuesta ante los cambios en las circunstancias que otras organizaciones u organismos municipales. Sin embargo, se ha topado con dificultades para generar los productos previstos dentro de los plazos establecidos a causa de obstáculos administrativos y burocráticos internos. En cuanto a la ejecución del presupuesto, se observan importantes variaciones de un año a otro y de una actividad a otra, y la falta de datos dificulta la extracción de conclusiones. No obstante, los datos agregados (véase la figura 5) permiten observar que la tasa de ejecución del presupuesto es especialmente baja en el caso de las actividades de fomento de la resiliencia a nivel comunitario.

Figura 5: Niveles de financiación y tasas de ejecución del presupuesto, por esfera prioritaria



Fuente: Sinopsis de los recursos presupuestarios de la cartera de actividades en el país (datos extraídos en junio de 2023).

Profundidad y alcance de la cobertura

60. En su mayor parte, las decisiones relativas a la cobertura geográfica y la selección de los beneficiarios se basaron en datos empíricos, y el PMA logró prestar asistencia a las personas y comunidades más vulnerables, como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes, en las comunidades muy aisladas y a las que es difícil llegar.

61. Si bien abarcaron muy diversas zonas geográficas, ecosistemas y culturas, las intervenciones del Programa tuvieron un alcance limitado en lo que respecta a la atención de las necesidades, especialmente en el fomento de la resiliencia.

62. Las preferencias de los donantes en relación con la selección de los beneficiarios y la priorización geográfica no siempre se ajustaron a los datos empíricos disponibles sobre la vulnerabilidad, o a un enfoque territorial integrado, lo que intensificó la fragmentación territorial y temática y, en consecuencia, limitó la coherencia interna y externa.

Eficiencia en función de los costos

63. Los costos de las transferencias por modalidad y por beneficiario mejoraron en el transcurso del período evaluado a pesar de observarse fluctuaciones de un año a otro y entre las distintas actividades. Sin tomar en cuenta el año 2022, la modalidad más eficiente en función de los costos para la prestación de asistencia humanitaria fueron las TBM, cuyo costo medio por beneficiario fue de 4,54 dólares, mientras que las transferencias de alimentos tuvieron un costo de 12,31 dólares.

64. No obstante, el aumento de los costos de apoyo directos como porcentaje del total de costos directos (véase el cuadro 4) genera preocupación. En particular, en 2022 la proporción de los costos de apoyo directos fue muy superior a la correspondiente a 2020, aunque el total de los costos directos fue similar en ambos años. En parte, esto se debe a la duplicación de datos generada por la ejecución de varios proyectos en el marco de una misma actividad, y también refleja el importante crecimiento del personal.

CUADRO 4: COSTOS DE APOYO DIRECTO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE COSTOS DIRECTOS (2017-2022)					
	Plan estratégico para 2017-2021				
	2017	2018	2019	2020	2021
Costos de apoyo directos	1 549 587	4 387 687	3 469 565	4 462 702	2 173 117
Total de costos directos	13 354 046	48 537 279	72 191 132	117 203 668	19 696 849
Costos de apoyo directos como porcentaje del total de costos directos	11,6	9,0	4,8	3,8	11,0
	Plan estratégico para 2021-2024				
	2021	2022			
Costos de apoyo directos	4 708 935	6 795 238			
Total de costos directos	102 491 545	116 723 136			
Costos de apoyo directos como porcentaje del total de costos directos	4,6	5,8			

Fuentes: PMA. [Informes anuales sobre Colombia correspondientes a 2017-2022.](#)

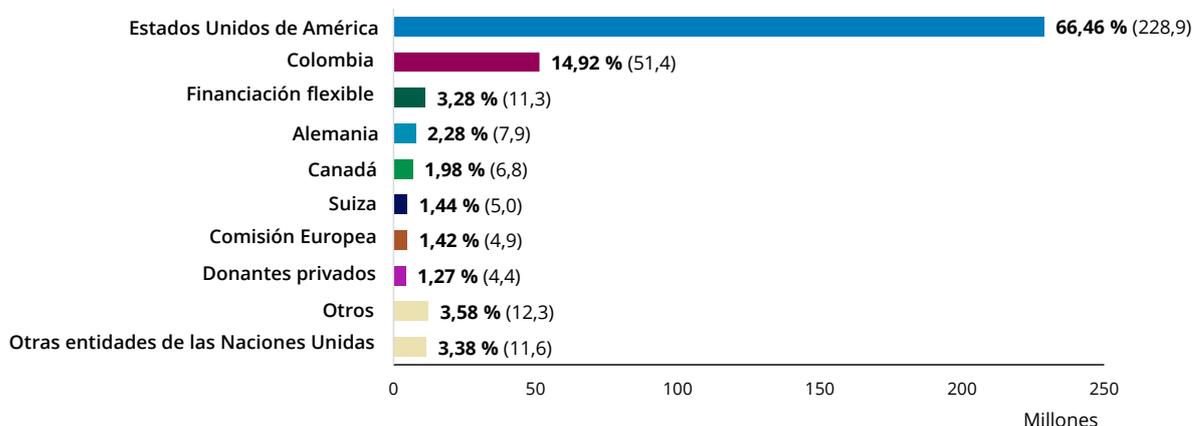
¿Qué factores explican los resultados obtenidos por el PMA y la medida en que este ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el plan estratégico para el país?

Disponibilidad de recursos suficientes, flexibles y previsibles

65. Los déficits de financiación fueron uno de los principales factores que limitaron la escala de las intervenciones del PMA en relación con las necesidades: en junio de 2023 se había financiado solo el 40,2 % del PEP.

66. La mayor parte de la financiación recibida procedía de los Estados Unidos de América y el Gobierno colombiano (figura 6), y el resto provenía de diversos donantes menores. La alta dependencia de un solo donante plantea importantes riesgos para la continuidad de los programas si el donante reduce sus contribuciones. Ese riesgo comenzaba a materializarse cuando la evaluación estaba llegando a su fin.

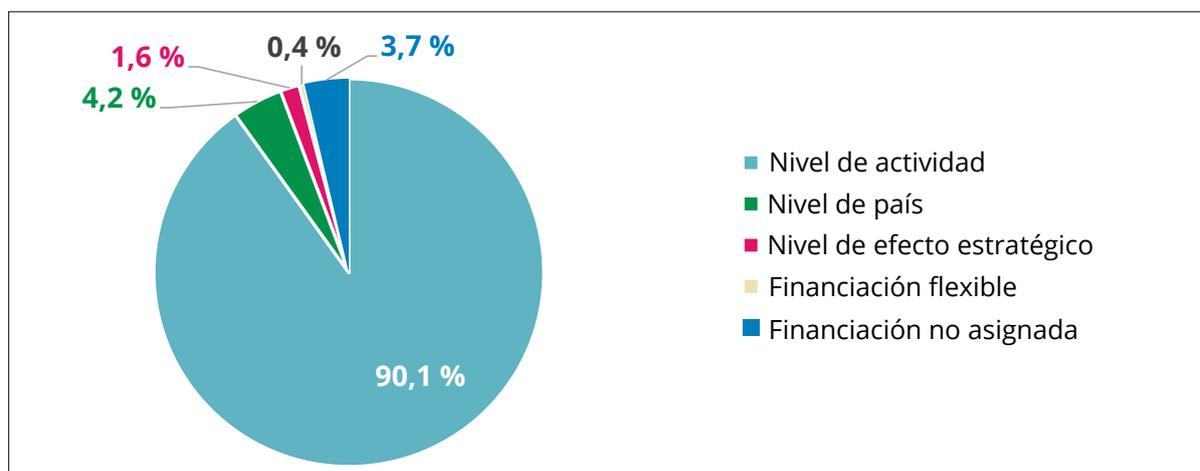
Figura 6: Fuentes de financiación como porcentaje del total de recursos asignados, plan estratégico para el país, 2021-2024



Fuente: Sinopsis de los recursos presupuestarios de la cartera de actividades en el país (datos obtenidos en junio de 2023).

67. La relativa fragmentación de las contribuciones de menor cuantía, sumada al predominio de los fondos asignados a determinadas actividades (figura 7) y a la duración, por lo general breve, del período abarcado por las donaciones recibidas plantearon dificultades para la estratificación y la integración de las actividades, así como para la consolidación de los resultados, en particular a nivel comunitario.

Figura 7: Recursos asignados por nivel de asignación específica



Fuente: Estadísticas relativas a las previsiones sobre contribuciones y distribución de recursos (datos extraídos en junio de 2023).

Procesos internos

68. La importante ampliación de la oficina en el país para atender crisis múltiples generó una estructura de gestión de los programas cada vez más burocrática, lo cual limitó la flexibilidad, la eficiencia y la coordinación interna de las intervenciones del PMA.

Diseño de los programas y disponibilidad y uso de los datos derivados del seguimiento

69. La oficina en el país se guio por un marco conceptual y una visión estratégica de gran solidez, pero esa visión no quedó plenamente reflejada en los documentos de los programas. En el contexto colombiano, por ejemplo, el Marco de resultados institucionales con el cual se armonizó el PEP resultó de escasa utilidad para seguir los avances y elaborar los correspondientes informes, así como para la toma de decisiones estratégicas durante la ejecución de los programas. Además, la rigidez de la línea de mira del PEP y las estructuras de gestión correspondientes limitaron la coherencia interna.

Asociaciones

70. Las firmes asociaciones estratégicas, técnicas y operacionales del PMA con el Gobierno a nivel nacional fueron decisivas para garantizar la continuidad de la colaboración durante los cambios que experimentó el Gobierno. A nivel territorial, el Programa mantiene asociaciones sólidas con otras entidades de las Naciones Unidas, pero la colaboración estratégica con las administraciones locales podría mejorarse. Las asociaciones con el sector privado tienen potencial y son una prioridad en el PEP, aunque aún son incipientes y no es fácil lograr una coordinación coherente y estratégica.

Dotación de personal

71. El personal de la oficina en el país creció de aproximadamente 100 personas en 2017 a 390 en mayo de 2023, y las mujeres constituyen el 55 % de la fuerza de trabajo. Esa ampliación ocurrió principalmente en respuesta al aumento de la demanda, por un lado, de apoyo logístico para la prestación de asistencia humanitaria —pero también debido a la contratación de expertos adicionales en distintos sectores, por ejemplo, para el establecimiento de una dependencia de investigación, análisis y seguimiento y de un centro de innovación— y, por el otro, de asesores en cuestiones indígenas, de género y de protección, y de personal adicional para la dependencia de seguridad.

72. Si bien el fuerte crecimiento de la dotación de personal permitió que la oficina en el país pudiera responder al incremento de las necesidades, también dificultó el establecimiento de procedimientos de selección adecuados y una buena orientación inicial sobre los sistemas, las políticas y los procesos del PMA.

Asimismo, la contratación de personal vinculado a los proyectos individuales planteó dificultades en la retención del talento, con efectos negativos para la memoria institucional y la coherencia de los enfoques aplicados.

Conclusiones

73. El PEP fue sumamente pertinente a las circunstancias imperantes en Colombia y se adaptó a la evolución de las necesidades y prioridades. A pesar de los desafíos para atender la magnitud de las necesidades, complementó la respuesta del Gobierno a las múltiples crisis humanitarias y permitió al PMA prestar asistencia a las comunidades más vulnerables y aisladas aprovechando sus ventajas comparativas en materia de apoyo logístico y su presencia sobre el terreno. Gracias a la complementariedad con la respuesta del Gobierno, el PEP también contribuyó a la obtención de resultados en sectores que pueden considerarse no tradicionales para el PMA, como, por ejemplo, la cohesión social y la integración socioeconómica, en el marco de las iniciativas nacionales para promover el desarrollo local integrado y la paz. El Programa ha conseguido resultados importantes en esas esferas y está recopilando enseñanzas significativas derivadas de su experiencia.

74. Además, gracias a sus conocimientos técnicos especializados en seguridad alimentaria y nutricional y en TBM —así como por medio de iniciativas de desarrollo local—, el PMA ayudó a hacer que el marco normativo y programático fuera más propicio para reducir el hambre y la malnutrición durante las emergencias. En especial, la contribución del Programa fue decisiva para la adopción sistemática de las TBM en las intervenciones nacionales de emergencia, lo cual constituye una importante innovación en Colombia.

75. Aunque se reconocen las contribuciones positivas del PEP a las capacidades de las instituciones nacionales y locales, la evaluación concluyó que la eficacia y la sostenibilidad de los resultados podrían haber sido mayores si se hubiera aplicado un enfoque de fortalecimiento de la capacidad más sistemático, con estrategias de transición claras hacia la apropiación nacional de las intervenciones. En particular, cuando el PMA actúa como contratista del Gobierno para la implementación de los programas nacionales existe un alto riesgo de que termine sustituyendo a la capacidad gubernamental, lo que genera unas perspectivas de sostenibilidad de los resultados limitadas si no se prevén estrategias de salida.

76. Como marco programático único a nivel nacional, el PEP permitió al PMA ampliar la diversidad de asociados y sus esferas temáticas y atraer recursos, pero la relativa fragmentación de la base de donantes y las preferencias de estos en términos de selección de los beneficiarios y priorización geográfica dio lugar a una multiplicidad de proyectos a corto plazo, lo que planteó dificultades para mantener la coherencia estratégica y operacional.

77. En el marco del PEP, las consideraciones de género se integraron de forma sistemática en la programación. Se observaron algunas contribuciones positivas al empoderamiento de las mujeres, pero el afán por promover su participación en las intervenciones del PMA predomina sobre la necesidad de atajar los problemas estructurales que afectan a la capacidad de las mujeres para desarrollar su potencial en la sociedad. La consideración del origen étnico también fue un elemento importante de la programación y se hicieron esfuerzos por garantizar la inclusión de los diferentes grupos étnicos en el diseño de las intervenciones del PMA.

78. De conformidad con las normas institucionales, los sistemas de seguimiento de la oficina en el país evolucionaron para poder seguir el rastro de los productos y los beneficiarios de cada uno de los proyectos, principalmente a los efectos de la presentación de informes, pero resultaron de escasa utilidad para gestionar de manera estratégica los programas y dejar constancia de los resultados a nivel de los efectos directos a largo plazo, en particular en esferas como la cohesión social, la integración socioeconómica y el fortalecimiento de las capacidades.

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>1. Marco estratégico y conceptual. Elaborar un marco estratégico y conceptual para cada esfera temática de intervención, sobre la base de las ventajas comparativas del PMA y los cambios en el entorno operacional.</p> <p>1.1 Mantener la flexibilidad en las esferas temáticas de intervención para que respondan a la evolución del contexto e incorporen las esferas básicas de la labor de la oficina en el país, como el triple nexa, la consolidación de la paz, la lucha contra el hambre, la adaptación al cambio climático, la inclusión social y los enfoques diferenciales.</p> <p>1.2 Considerar el intercambio de experiencias con otras oficinas del PMA en los países que estén formulando estrategias en contextos similares.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Julio de 2024
<p>2. Estrategia de fortalecimiento de las capacidades. Formular una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades nacionales que defina con claridad el papel del PMA en un país de ingreso medio-alto como Colombia.</p> <p>La estrategia debería tener una visión centrada en la sostenibilidad, abarcar todas las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades en todas las esferas temáticas, adaptarse al contexto nacional y basarse en las ventajas comparativas del PMA en cada esfera temática de intervención.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Julio de 2024
<p>3. Focalización temática y geográfica. Establecer criterios claros para definir la focalización temática y geográfica de las intervenciones con objeto de evitar la dispersión de los esfuerzos y optimizar las sinergias internas. Al establecer los criterios, considerar la posibilidad de sistematizar las enseñanzas extraídas de los dos PEP.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Media	Julio de 2024
<p>4. Generación de datos empíricos. Generar datos empíricos a partir del análisis y la sistematización de las enseñanzas extraídas, prestando especial atención a lo siguiente:</p> <p>4.1 Establecer un modelo más explícito para el trabajo en el triple nexa, sobre la base de un enfoque de intervención que permita dejar constancia</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Mayo de 2024

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>de los resultados en la esfera de la cohesión social y la contribución a la paz.</p> <p>4.2 En función de las actualizaciones en curso a nivel institucional, definir mecanismos para hacer el seguimiento de los avances a largo plazo en el ámbito del PEP en cuanto al logro de resultados no tradicionales que tienen poca visibilidad en el Marco de resultados institucionales (entre ellos, la cohesión social).</p>					
<p>4.3 Crear mecanismos de seguimiento para verificar la transición de los beneficiarios de las intervenciones ante crisis hacia las actividades de recuperación temprana y apoyo al desarrollo.</p> <p>4.4 Elaborar mecanismos para presentar informes sobre los efectos a largo plazo en los beneficiarios que participan en los programas, y vincular esos mecanismos con otros tipos de programas de recuperación temprana y desarrollo a mediano y largo plazo, por ejemplo, los programas que contribuyen a la cohesión social, el fomento de la resiliencia y la integración económica.</p>					
<p>5. Examen de los procesos internos. Llevar a cabo un examen de los procesos internos con miras a mejorar la coordinación interna y agilizar la implementación de los programas. En el marco de las tareas de consolidación y examen que ya están en curso, la oficina en el país podría considerar lo siguiente:</p> <p>5.1 Continuar el examen en curso del marco institucional que rige los procesos internos.</p> <p>5.2. Determinar cuáles son los procesos esenciales y buscar formas de mejorarlos.</p> <p>5.3 Tratar de reducir el número de las instancias y fases de aprobación en los procesos internos.</p> <p>5.4 Desarrollar indicadores de los procesos, como, por ejemplo, mejoras en los porcentajes de logro de las metas de los productos o el</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Mayo de 2024

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
cumplimiento de los plazos de esos logros, para medir el efecto de los ajustes internos.					
<p>6. Sistematización de los procesos de movilización de recursos para la gestión de los proyectos. Normalizar los procesos de diseño y gestión con miras a incrementar la eficiencia y la eficacia de la labor de movilización de recursos de la oficina en el país. Por ejemplo, la oficina en el país podría hacer lo siguiente:</p> <p>6.1 Normalizar el proceso de redacción de propuestas, aclarando quién se encarga de qué y en qué momento.</p> <p>6.2 Normalizar los procesos para el examen y ajuste de las intervenciones, permitiendo suficiente flexibilidad para adaptarlas a las diversas necesidades de los diferentes donantes.</p> <p>6.3 Sistematizar la extracción de enseñanzas de los proyectos de modo que estas puedan utilizarse para movilizar nuevos recursos.</p> <p>6.4 Intercambiar experiencias con otras oficinas del PMA en los países en situaciones similares.</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Media	Julio de 2024

1. Introducción

1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN

1. En consonancia con la política del Programa Mundial de Alimentos (PMA) sobre los planes estratégicos para los países (PEP) y la política de evaluación del PMA, la Oficina de Evaluación (OEV) ha encargado una evaluación del PEP (2021-2024) en Colombia¹⁷¹⁸. La evaluación cumple un doble objetivo en materia de aprendizaje y rendición de cuentas, ya que permite: i) recopilar pruebas y lecciones del desempeño del PMA a fin de que se utilicen como base para la elaboración de los próximos compromisos y programación, y ii) rendir cuentas de los resultados a las partes interesadas del PMA. Los términos de referencia (TdR) figuran en el anexo 1.
2. La evaluación se llevó a cabo entre enero y noviembre de 2023 y se programó para garantizar que las aportaciones sirvieran de base para el diseño del nuevo PEP (2024-2028) y del próximo Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS, 2024-2028) para Colombia. El alcance temporal abarca la fase de diseño del PEP en 2016, las revisiones presupuestarias posteriores y la ejecución de todas las actividades del PEP desde enero de 2017 hasta junio de 2023. El ámbito geográfico incluye todas las áreas de ejecución de las actividades¹⁹.
3. La evaluación sirve a los intereses de una serie de partes interesadas internas y externas. Entre las partes interesadas internas, se encuentran la oficina del PMA en Colombia, la OEV, la Sede del PMA y el Despacho Regional para América Latina y el Caribe, en Panamá. Entre las partes interesadas externas, aparecen el Gobierno de Colombia, en particular los departamentos y organismos que participan en la ejecución del PEP a nivel nacional y subnacional, los asociados cooperantes, los donantes, otros organismos de las Naciones Unidas (ONU) y otras partes interesadas (mundo académico, sector privado, etc.). Los beneficiarios de las actividades del PEP son partes interesadas clave de esta evaluación y de las futuras acciones del PMA en Colombia. Los principales usuarios de la evaluación son la oficina en el país y el Despacho Regional. En el anexo 11, se presenta una lista completa de las partes interesadas.
4. Se utilizó un enfoque de métodos mixtos que combinó la revisión de documentos, el análisis de datos cuantitativos, entrevistas a informantes clave, visitas sobre el terreno, que comprendieron entrevistas, observaciones y discusiones de grupos focales con los beneficiarios. La evaluación se ciñó al enfoque del PMA en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer y a las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En todo el proceso de evaluación, se aplicaron los principios del PMA relativos a la integración de la perspectiva de género en la evaluación (anexo 3).

1.2. CONTEXTO

Contexto general

5. Colombia, que tiene una extensión de 1.142.748 km² y una población estimada de 48,3 millones²⁰ de habitantes, es una república constitucional con un sistema presidencialista. En 2016, se firmó el Acuerdo Final entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) que, oficialmente, puso fin a casi 6 décadas de conflicto armado. Si bien la implementación está en curso²¹, el aumento de la violencia por parte de bandas criminales y grupos armados no estatales (GANE) sigue siendo un gran obstáculo para la paz y el desarrollo, especialmente en las zonas rurales. En junio de 2022, Gustavo Petro fue elegido el primer presidente con orientación de izquierda de la historia del país²².

¹⁷ PMA (2016). Política en materia de planes estratégicos para los países (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1).

¹⁸ Como parte del mandato, el ejercicio también comprende una evaluación del PEP (2017-2021), pero el PEP (2021-2024) se considera como la unidad primaria de análisis.

¹⁹ Véase el mapa de la figura 9 para más detalles sobre la cobertura.

²⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*.

²¹ PMA (2020). Plan estratégico para Colombia (2021-2024) (WFP/EB.1/2021/7-A/1).

²² Ríos, F. 2022. Gustavo Petro gana las elecciones colombianas y se convierte en el primer presidente de izquierdas del país. *The New York Times*.

6. Según el último censo de 2018, aproximadamente una cuarta parte de la ciudadanía estaba conformada por niños y niñas menores de 14 años (22,6 %), y la mayoría eran personas adultas de entre 15 y 64 años (68,2 %) ²³. La mayor parte de la población —el 84,2 %— reside en las zonas urbanas ²⁴. La esperanza de vida al nacer es de 77 años, aunque es menor en los hombres (74) en comparación con las mujeres (80) ²⁵. Colombia es diversa, ya que alberga al menos 115 pueblos indígenas ²⁶, y aproximadamente el 4,4 % de la población total se identifica como indígena y el 9,3 %, como negra, afrocolombiana, raizal o palenquera ²⁷.

Políticas nacionales y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

7. Las estrategias nacionales de desarrollo a más largo plazo del país son el Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026: “Colombia, potencia mundial de la vida”, que fue ratificado en mayo de 2023 y que se ejecutará en 2023-2027. Ambos están alineados con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como con el logro de sus objetivos. El PND (2022-2026) incluye un fuerte enfoque en la protección de las mujeres, los grupos étnicos, la juventud, la comunidad LGBTIQ+ y otras poblaciones vulnerables ^{28 29}.

Economía y pobreza

8. A pesar de su desempeño económico, Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y, en este sentido, entre los países de América Latina y el Caribe (ACL) se ubica en el segundo lugar, después del Brasil ³⁰. Las tasas de pobreza son más altas entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes. El PND comprende elementos que buscan empoderar e incentivar a las mujeres en el mercado laboral, como el Fondo Mujer Emprende y la creación de espacios para la promoción del trabajo decente y las oportunidades para las mujeres, especialmente en medios rurales ³¹.

9. El sistema de protección social en Colombia contiene muchos instrumentos de apoyo, pero está fragmentado, y los derechos están determinados por la situación en el mercado laboral ³². Las prestaciones en materia de seguridad social están asociadas al trabajo formal, y las políticas de asistencia social están dirigidas a las personas en situación de pobreza y constituyen un sistema paralelo no contributivo.

Seguridad alimentaria y nutricional

10. **Seguridad alimentaria:** El *Índice Global del Hambre* (IGH) de 2022, en el que Colombia ocupa el puesto 38 de 121 países (nivel de hambre bajo), no refleja el deterioro de la situación de inseguridad alimentaria ³³. Según el *Panorama de las Necesidades Humanitarias* (PNH) de 2022, en ese año 7,6 millones de personas tenían una necesidad específica relativa a la seguridad alimentaria (el 11 % eran afrodescendientes y el 5,3 %, indígenas) ³⁴. Además, conforme a la *Evaluación de Seguridad Alimentaria en Emergencias* (ESAE) del PMA de 2023, se estima que son 15 millones las personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. Los peores índices se registran en los departamentos de Chocó, Putumayo, Córdoba, Cesar, Sucre, Bolívar, Arauca y La Guajira (figura 1). Las características socioeconómicas relacionadas con la inseguridad alimentaria incluyen ser migrante, víctima de la violencia, afrodescendiente, indígena, trabajar en la informalidad, tener un nivel educativo más bajo o vivir en

²³ DANE (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda.

²⁴ DANE (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Los datos presentados para la población urbana agrupan a los habitantes de cabeceras municipales (77,1 %) con los habitantes de centros poblados (7,1 %).

²⁵ DANE (2021). Estimaciones del cambio demográfico: esperanza de vida.

²⁶ DANE (2019). Población indígena de Colombia. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Jurumi, Passe y Yuri) no fueron censados, pues se respeta su derecho a permanecer en dicha condición.

²⁷ DANE (2018). Grupos étnicos: información técnica.

²⁸ Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Gobierno de Colombia.

²⁹ En las secciones a continuación se tratan otras políticas pertinentes a los PEP.

³⁰ Banco Mundial (2021). *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia*. Véase: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602591635220506529/pdf/Main-Report.pdf>.

³¹ DNP (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Gobierno de Colombia.

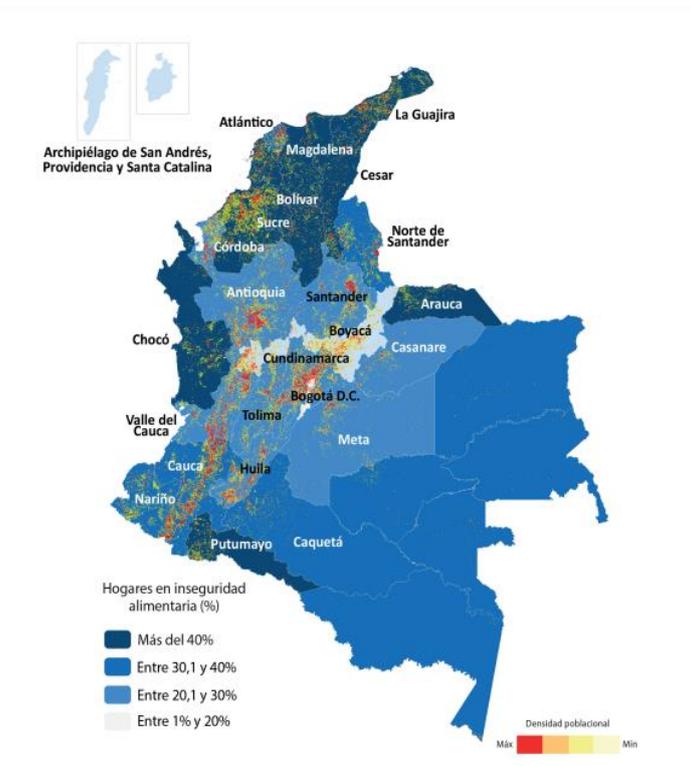
³² Garda, P. y Arndold, J. M. (2022). Llenar los vacíos: ampliar la protección social en Colombia, en *Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2022*. París, OECD Publishing. Véase: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/dbef3a96-es/index.html?itemId=/content/component/dbef3a96-es>.

³³ Welt Hunger Hilfe y Concern Worldwide (2022). *La transformación de los sistemas alimentarios y su gobernanza local*, Global Hunger Index (consultado el 2 de febrero de 2023).

³⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, 2022). *Panorama de las Necesidades Humanitarias*, Colombia.

hogares encabezados por mujeres^{35 36}. Por lo tanto, el PND actual contiene un eje de derecho humano a la alimentación (DHA) con cuatro metas específicas para afrontar la inseguridad alimentaria³⁷.

Figura 1: Prevalencia de inseguridad alimentaria en Colombia (marzo de 2023)



Fuente: PMA (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana: resumen ejecutivo

11. **Malnutrición:** El retraso del crecimiento afecta al 10,8 % de las niñas y los niños menores de cinco años, en particular, de los pueblos indígenas y afrodescendientes. La anemia y la carencia de micronutrientes también son motivo de gran preocupación en el país, ya que afectan al 24,7 % de los menores de cinco años. Por otra parte, el 37,8 % y el 18,7 % de los adultos de entre 18 y 64 años tienen sobrepeso y obesidad, respectivamente³⁸. En el PND, se plantean acciones para prevenir la malnutrición, como la promoción de prácticas en pro de la alimentación y nutrición, un paquete de medidas para territorios priorizados con reformas adaptadas a las prácticas culturales locales, el desarrollo de modelos y ejercicios de predicción de la malnutrición para una mejor focalización de los servicios y un sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la erradicación de la malnutrición³⁹.

Agricultura, pesca y silvicultura

12. Más de la mitad (52,7 %) de la propiedad de la tierra es informal⁴⁰. La agricultura familiar predomina entre indígenas, afrodescendientes, agricultores urbanos y neorurales, que viven, en general, en situación de pobreza y abandono⁴¹. La alta proporción de empleo informal en la agricultura (aproximadamente el 86 %) y la muy baja cobertura de seguridad social hacen que los ingresos para estos

³⁵ R4V (2022). RMNA 2022: Análisis de necesidades de refugiados y migrantes.

³⁶ PMA (2023). Evaluación de seguridad alimentaria para población colombiana: resumen ejecutivo.

³⁷ Estas metas son: i) quiebre a la pobreza extrema; ii) eliminar el hambre en la primera infancia; iii) infraestructura para la soberanía alimentaria, y iv) producción para la vida: aumentar la producción en cadenas agrícolas priorizadas.

³⁸ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud (INS), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Universidad Nacional de Colombia (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN)*. Nota: La ENSIN es una herramienta de política pública que se lleva a cabo en Colombia cada 5 años. Debido a los retos que supuso la pandemia, la ENSIN 2020 se ha retrasado y sus resultados se publicarán en 2023.

³⁹ Departamento Nacional de Planeación (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Gobierno de Colombia.

⁴⁰ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2022). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation (estimaciones a partir de 2021), París, OECD Publishing.

⁴¹ Acevedo-Osorio Á. y Martínez-Collazos, J. (2016). La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz. Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Corporación Universitaria Minuto de Dios, Agrosolidaria.

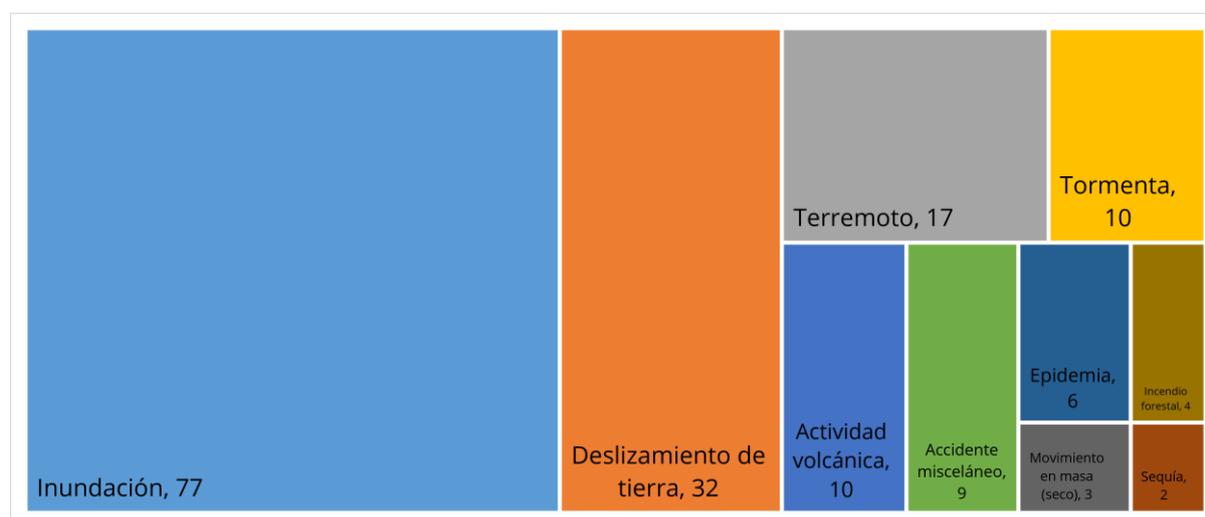
pequeños productores sean precarios, en un contexto en el que el acceso a la tierra es desigual y hay frecuentes conflictos por su uso^{42 43}.

13. Los acuerdos de paz abordan explícitamente la seguridad alimentaria y nutricional a través de la Reforma Rural Integral, cuyo objetivo es garantizar el acceso y la disponibilidad suficiente de alimentos de calidad para una nutrición adecuada. Las reformas se centran en el acceso a los alimentos en términos de oportunidad, cantidad, calidad y precio, especialmente para los niños, las mujeres embarazadas o lactantes y los ancianos⁴⁴. El PND apoya el DHA a través de reformas para mejorar la disponibilidad, accesibilidad y adecuación según las necesidades nutricionales de las diferentes poblaciones. Las reformas incluyen esfuerzos para aumentar la producción nacional de alimentos con el fin de reducir la dependencia de las costosas importaciones, la mejora de la productividad agrícola, las reformas agrarias y el refuerzo del apoyo gubernamental a las zonas desatendidas⁴⁵.

Desastres, cambio climático y vulnerabilidad

14. Colombia es uno de los países más amenazados del mundo por el potencial impacto de los riesgos naturales y el cambio climático, que se caracteriza por fenómenos que afectan a poblaciones específicas⁴⁶⁴⁷. Se han registrado más de 500 desastres entre 2008 y 2021. En la figura 2, se resume la media anual de fenómenos climáticos que sucedieron entre 1980 y 2020.

Figura 2: Promedio anual de desastres naturales en Colombia 1980-2020



Fuente: Banco Mundial, s. f., portal del cambio climático (consultado el 24 de febrero de 2023)

Educación

15. Existen grandes disparidades en el acceso a los servicios educativos, especialmente en la educación infantil y la educación terciaria⁴⁸. Los migrantes venezolanos presentan niveles educativos especialmente bajos, puesto que las estadísticas indican que la mayoría no asiste a la escuela (75 %) y que los que sí lo hacen tienen dificultades para adquirir las competencias básicas de lectura, escritura y aritmética⁴⁹.

16. El Gobierno tiene políticas para mejorar la equidad y la calidad de los resultados educativos en el país, como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), que prioriza las zonas rurales, las poblaciones de

⁴² Penagos, A.M. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá, Bogotá Nuevas ediciones S.A.

⁴³ OCDE (2020). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020* (estimaciones hasta 2018), París, OECD Publishing.

⁴⁴ Sinclair, K., Thompson-Colon, T., Melgar-Quifonez, H. (2022). Inseguridad alimentaria en la población adulta de Colombia entre 2016 y 2019: La situación post acuerdo de paz. *Boletín de Alimentación y Nutrición*, 43(3).

⁴⁵ Departamento Nacional de Planeación (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

⁴⁶ Bündnis Entwicklung Hilft (2022). *WorldRiskReport 2022*.

⁴⁷ Grupo del Banco Mundial, s. f., portal de cambio climático: Colombia, Banco Mundial (consultado el 16 de febrero de 2023).

⁴⁸ OCDE (2021). Colombia en *Panorama de la Educación 2021*. París, OECD Publishing.

⁴⁹ Comité Internacional de Rescate (IRC) (2020). *Crisis Educativa en Colombia: Resultados de una Evaluación del Aprendizaje de Niños Colombianos y Venezolanos*.

comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales), las víctimas del conflicto armado y las poblaciones en situación de vulnerabilidad nutricional y socioeconómica, según los puntos de corte del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales (SISBEN)⁵⁰. En el marco del actual PND, el Gobierno se propone ampliar la cobertura del PAE hasta alcanzar la universalidad⁵¹. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el PMA han venido apoyando al Ministerio de Educación Nacional en la revisión de los lineamientos de alimentación escolar.

Género, equidad e inclusión

17. Colombia ha firmado y ratificado todos los tratados e instrumentos internacionales sobre derechos humanos y derechos de las mujeres, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), y ha avanzado en la elaboración de leyes que promuevan la igualdad de género y garanticen los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, aún ocupa el puesto 16 de los 22 países de ALC en el *Informe Global sobre la Brecha de Género 2022* del Foro Económico Mundial⁵².

18. El PND (2018-2022) dedica un capítulo a los derechos de las mujeres basado en tres dimensiones: económica (superación de la pobreza, economía del cuidado, desigualdad laboral), política (mujeres en puestos de poder y toma de decisiones) y de integridad física (violencia y derechos sexuales y reproductivos)⁵³.

Migración y desplazamientos forzados

19. **Conflicto:** Desde 1985, la violencia perpetrada por los grupos armados ilegales ha afectado a aproximadamente 9,4 millones de personas⁵⁴. Después de los acuerdos de paz, la violencia ha ido en aumento desde 2021, con una creciente presencia de grupos armados no estatales y organizaciones criminales, sobre todo en las zonas rurales de la costa del Pacífico y las zonas fronterizas⁵⁵. Como consecuencia, en estas zonas, se ha reducido el acceso a los mercados, se ha interrumpido la producción debido a los desplazamientos y se ha desincentivado el desarrollo económico debido a las prácticas de extorsión de los grupos armados: todo ello deteriora la situación de seguridad alimentaria de las poblaciones en estos territorios. Tal como sucede en los acuerdos de paz, el PND contiene objetivos relacionados con víctimas de conflicto armado mediante el concepto de “paz total e integral”.

20. **Migración:** El país también se ha visto muy afectado por el flujo migratorio (principalmente de Venezuela) con una presencia de migrantes en octubre de 2022 de 2,9 millones (el 51 %, mujeres)⁵⁶. El PND contiene objetivos en temas de migración que incluyen la atención, inclusión y protección a la población en tránsito y colombianos repatriados. En marzo de 2021, Colombia anunció un Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) de 10 años de duración, que concede un estatuto jurídico temporal, acceso al trabajo, atención sanitaria y otros servicios, así como una vía para la residencia permanente⁵⁷. Los migrantes son vulnerables a la violencia, la discriminación y la xenofobia, el reclutamiento forzoso, la violencia sexual y la trata de personas, en lo que las niñas y adolescentes migrantes corren mayor riesgo de sufrir violencia sexual⁵⁸. Todo ello, ha provocado un alza en el número de personas que necesitan ayuda humanitaria o asistencia para satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales durante el período 2017-2022 (figura 3)⁵⁹.

⁵⁰ El Tiempo (2020). Así funciona el programa de alimentación escolar PAE. (Consultado el 16 de febrero de 2023).

⁵¹ Departamento Nacional de Planeación (2022). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Gobierno de Colombia.

⁵² Foro Económico Mundial (2022). *Global Gender Gap Report 2022*. Véase: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf.

⁵³ OCDE (2020). *Igualdad de Género en Colombia: Acceso a la Justicia y a la Política a Nivel Local*. París, OECD Publishing.

⁵⁴ Unidad para las Víctimas (2022). *Registro único de víctimas*. Gobierno de Colombia.

⁵⁵ OCHA (2022). *Latinoamérica y el Caribe en el Panorama Global Humanitario*.

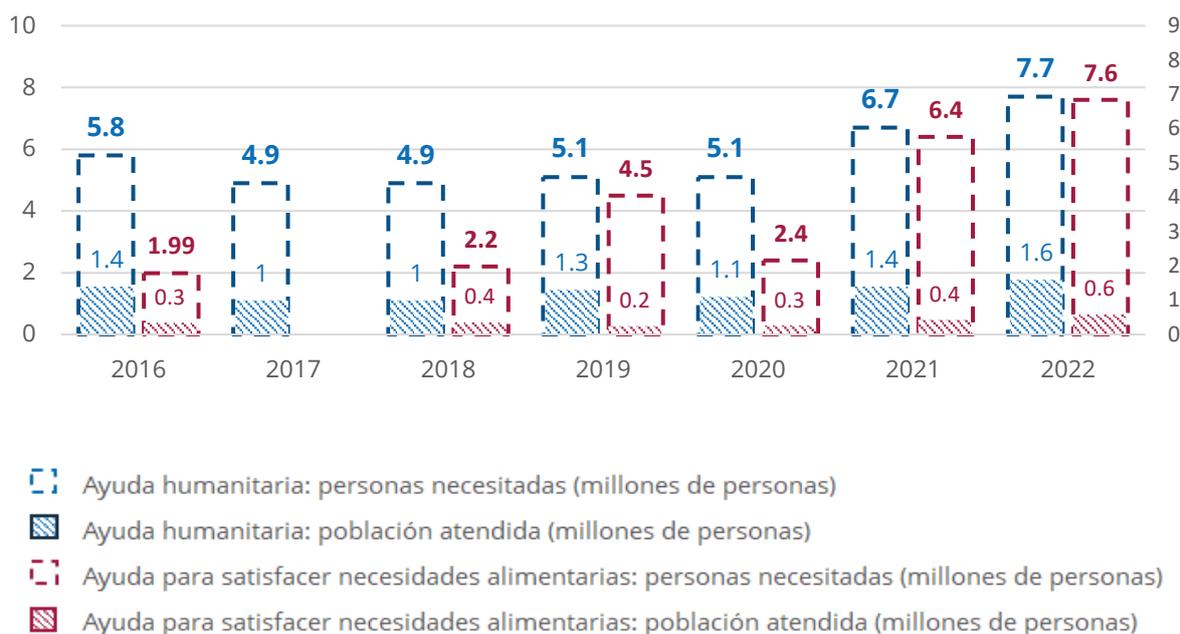
⁵⁶ Migración Colombia (2022). *Informe Migración Nacional*. Gobierno de Colombia.

⁵⁷ Schmidtke, R. (2022). Llenar el vacío: apoyo humanitario y vías alternativas para los migrantes en la periferia de Colombia. *Refugees International* (consultado el 20 de febrero de 2023).

⁵⁸ Asociación Profamilia y Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA-USAID, 2020). *Desigualdades en salud de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia*. Bogotá, Asociación Profamilia.

⁵⁹ OCHA (2022). *Plan de respuesta humanitaria para Colombia*.

Figura 3: Número de personas que necesitaron asistencia, por año y tipo (millones de personas)



Fuente: OCHA (2016-2022). Planes de respuesta humanitaria

Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

21. El Sistema de las Naciones Unidas en Colombia está compuesto por 24 agencias, fondos y programas y trabaja para mejorar las capacidades nacionales y apoyar programas humanitarios, de paz y de desarrollo sostenible⁶⁰. El Marco de Cooperación (2020-2023) para Colombia está organizado en torno a tres pilares que reflejan la Agenda 2030 y el Plan Nacional de Desarrollo. El PMA brinda apoyo al Marco de Cooperación a través de la ejecución de acciones en estas áreas (tal como se describe en las preguntas de evaluación [PE] 1.2 y 1.3).

1.3. LOS PLANES ESTRATÉGICOS PARA COLOMBIA (2017-2021 Y 2021-2024)

Introducción

22. El PMA opera en Colombia desde 1969, apoyando al Gobierno colombiano en sus esfuerzos para combatir el hambre y asegurar una nutrición adecuada a través de asistencia técnica, humanitaria, de desarrollo y recuperación.

23. Antes de su transición hacia los PEP en 2017 y el inicio del flujo migratorio de Venezuela, el PMA proporcionaba asistencia a víctimas del conflicto armado principalmente en áreas rurales. Esta asistencia se brindó mediante una serie de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), a saber: OPSR 200148: operación prolongada de socorro de enfoque integrado para abordar la inseguridad alimentaria de los hogares altamente vulnerables afectados por el desplazamiento interno y la violencia en Colombia (07/2012-03/2015); OPSR 200708: operación prolongada de socorro y recuperación para la reintegración de las personas afectadas por el conflicto (04/2015-03/2018) e IR-PREP 200916: actividades de preparación especial para El Niño en Colombia (02/2016-05/2016).

24. Desde 2017 hasta la fecha, dos ciclos programáticos han tenido lugar en Colombia, con un primer PEP que cubrió el período 2017-2021 y un segundo PEP que va de 2021 a 2024.

⁶⁰ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (GNUDS), s. f. Colombia, Marco de Cooperación (consultado el 17 de febrero de 2023).

Plan estratégico para Colombia (2017-2021)⁶¹

25. El PEP (2021-2024) es la unidad primaria de análisis de la evaluación, pero se deben tomar en cuenta las acciones e intervenciones del PEP anterior.

26. El primer PEP se articulaba en torno a seis efectos estratégicos (EE) y doce actividades, mientras que el segundo contempla tres efectos estratégicos y siete actividades⁶². Aunque están estructurados de forma diferente en su diseño, ambos PEP están centrados en complementar las respuestas nacionales a las emergencias y en fortalecer las capacidades de resiliencia para combatir el hambre y la malnutrición.

27. **Declaración de la emergencia nivel 2 del PMA y revisiones del PEP.** El 30 de marzo de 2018, el PMA declaró una emergencia de nivel 2 en Colombia debido a la magnitud del flujo migratorio de Venezuela y la naturaleza transfronteriza de la situación. Con el creciente impacto del flujo migratorio (y la pandemia de la enfermedad por coronavirus [COVID-19]), el presupuesto aumentó a través de 10 revisiones presupuestarias que incrementaron el plan basado en las necesidades (PBN) de los PEP del valor original de 84 millones de dólares EE. UU. en 2017 a 856 millones de dólares en junio de 2023⁶³ 64. Por otra parte, la última de las revisiones introdujo una reducción a diez meses del ciclo programático del PEP (2017-2021), para alinearse al ciclo del nuevo Marco de Cooperación (2020-2023)⁶⁵ (véase la descripción en el anexo 10).

Plan estratégico para Colombia (2021-2024)

28. El PEP (2021-2024) fue aprobado por la Junta Ejecutiva del PMA en febrero 2021. Se articuló en torno a tres efectos estratégicos y seis actividades (tabla 1). Las intervenciones del PEP están diseñadas con un enfoque del triple nexo en aras de vincular la asistencia humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz en Colombia⁶⁶ (el resumen de las actividades se encuentra en el anexo 10.1).

Tabla 1: Resumen del PEP para Colombia (2021-2024)⁶⁷

Esferas prioritarias	Efectos estratégicos	Actividades
Fomento de la resiliencia	EE1: Atención a los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Actividad 1: Proporcionar apoyo técnico para fortalecer la resiliencia (PDET)
Intervención ante crisis	EE2: Asistencia humanitaria (AH) e integración socioeconómica	Actividad 2: Proporcionar asistencia humanitaria (AH)
		Actividad 3: Facilitar la integración socioeconómica (medios de subsistencia [MDS])
Fomento de la resiliencia	EE3: Fortalecer las políticas públicas y las capacidades institucionales (fortalecimiento de las capacidades nacionales [FCN])	Actividad 4: Fortalecer las capacidades en protección social (PS)
		Actividad 5: Proporcionar asistencia técnica en el área de alimentación escolar (AE)
		Actividad 6: Brindar asistencia técnica en el campo de la nutrición (NUT)

Fuente: Documento del PEP y línea de visión

29. **Género y prioridades transversales:** El PEP aborda las prioridades transversales que incluyen: i) género e inclusión étnica; ii) protección; iii) principios humanitarios, y iv) medioambiente. Estos aspectos se tratan en la sección de la PE 2.3.

⁶¹ La presentación de beneficiarios y transferencias del PEP (2017-2021) se incluye en la descripción del PEP (2021-2024) y con más detalle en el anexo 10.

⁶² Originalmente contenía seis actividades, pero hubo una revisión presupuestaria, y actualmente hay 7 siete actividades del PEP (la tabla 2 incluye la séptima).

⁶³ La última de estas revisiones presupuestarias se produjo durante el período de vigencia del nuevo PEP en 2021.

⁶⁴ De las 10, dos no fueron fundamentales y ocho, fundamentales. Las revisiones presupuestarias de los PEP pueden ser fundamentales o no. Las primeras están relacionadas con cambios en el papel o foco estratégico del PMA en un país y se definen por su adición o supresión de uno o más EE del PEP. Las segundas abarcan aumentos y disminuciones del presupuesto para EE existentes, introducciones o supresiones de actividades o modalidades, o ajustes presupuestarios.

⁶⁵ PMA (2020). Country Strategic Plan Revision. Véase: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000119157/download/?_ga=2.268107150.169586474.1668333309-841836320.1662877682.

⁶⁶ PMA (2021). Plan estratégico para Colombia (2021-2024). Véase: https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000122682.

⁶⁷ Los títulos están resumidos, consúltese en el anexo 10.2 la descripción exhaustiva.

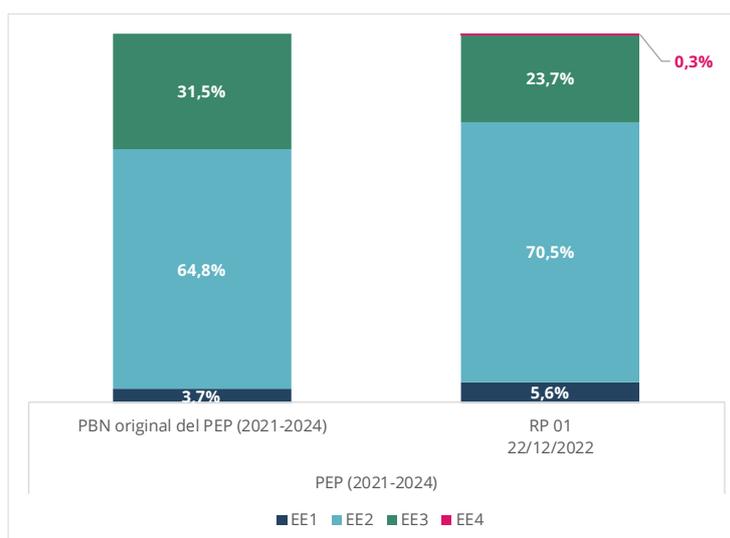
30. **Financiación.** El presupuesto original previsto del PEP (2021-2024) fue de 654 millones de dólares y se buscaba brindar asistencia a 3,875,566⁶⁸ beneficiarios. No obstante, la revisión presupuestaria que se menciona en el plan basado en las necesidades denota un incremento del presupuesto en más de 856 millones de dólares⁶⁹. A fecha de junio de 2023, el PEP ha recibido 344,3 millones de dólares, lo que refleja una financiación del 40,1 % de su PBN. Los donantes principales son los Estados Unidos de América y Colombia, que conjuntamente representan más del 80 % de todas las contribuciones (véase la sección 4.1). Como se ilustra en la tabla 2, el componente de asistencia humanitaria (EE 2) tiene el mayor peso presupuestario. El PEP tuvo una revisión presupuestaria en 2022 (figura 4).

Tabla 2: Panorama financiero del PEP (2021-2024), valores acumulados (en dólares)

Esfera prioritaria	Efecto Estratégico	Actividad	PBN original	% del total	PBN de última RP	% del total	Recursos asignados	% del PBN actual	Gastos	% de recursos asignados
Resiliencia	EE1	Act. 1	21 607 033	4%	42 785 678	6%	19 753 872	46%	10 633 629	54%
	Subtotal EE1		21 607 033	4%	42 785 678	6%	19 753 872	46%	10 633 629	54%
Intervención ante crisis	EE2	Act. 2	318 598 973	55%	457 702 403	59%	229 629 203	50%	188 669 248	82%
		Act. 3	58 418 719	10%	85 310 911	11%	4 241 063	5%	1 452 667	34%
	Subtotal EE2		377 017 692	65%	543 013 314	70%	233 870 266	43%	190 121 915	81%
Resiliencia	EE3	Act. 4	63 916 776	11%	63 916 776	8%	26 525 090	41%	23 574 747	89%
		Act. 5	83 326 092	14%	83 314 604	11%	21 554 689	26%	16 527 635	77%
		Act. 6	35 653 224	6%	35 588 498	5%	1 524 399	4%	990 956	65%
	Subtotal EE3		182 896 092	31%	182 819 878	24%	49 604 178	27%	41 093 338	83%
Intervención ante crisis	EE4	Act. 7	n. d.	-	2 057 269	0%	0	0%	0	-
	Subtotal EE4		0	0%	2 057 269	0%	0	0%	0	-
No específico de ningún EE			-	-	-	-	1 945 299	-	-	-
Costos operacionales			581 520 818	100%	770 676 139	100%	303 228 316	39%	241 848 882	80%
Costo de apoyo directo			32 866 688		33 520 134		20 292 655		14 957 405	74%
Costo de apoyo indirecto			39 935 188		52 133 320		18 880 399		-	-
Total general			654 322 693		856 329 593		344 346 669		256 806 287	75%

Fuente: Datos sobre el presupuesto, provenientes de SPAPlus; datos sobre los recursos y los gastos, provenientes del Reporte EV CPB Resource Overview. Datos extraídos en junio de 2023. Se han incluido barras en color para representar gráficamente los valores de las columnas con porcentajes: el color naranja representa el porcentaje de financiación total frente al PBN original. El azul, el porcentaje de financiación que se aplicó al PBN más reciente. El rosado, el porcentaje de recursos asignados con respecto al PBN más reciente, y el verde, el porcentaje de gastos con respecto a los recursos asignados. RP: revisión presupuestaria

Figura 4: Porcentaje de efectos estratégicos en las revisiones presupuestarias (2021-2024)



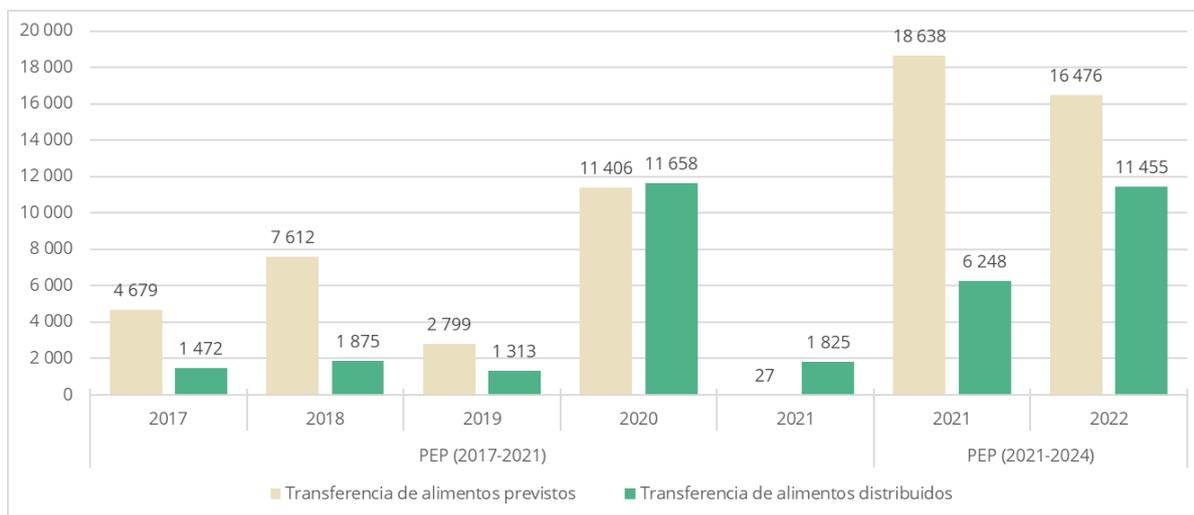
Fuente: Plan estratégico original y revisión presupuestaria 01 (2021-2024)

⁶⁸ PEP 2021-2024 – Revisión Presupuestal 01. El Número de beneficiarios en la revisión presupuestal proviene de sistemas de gestión internos debido a diferencias menores con el documento PEP aprobado.

⁶⁹ En la revisión de junio de 2021.

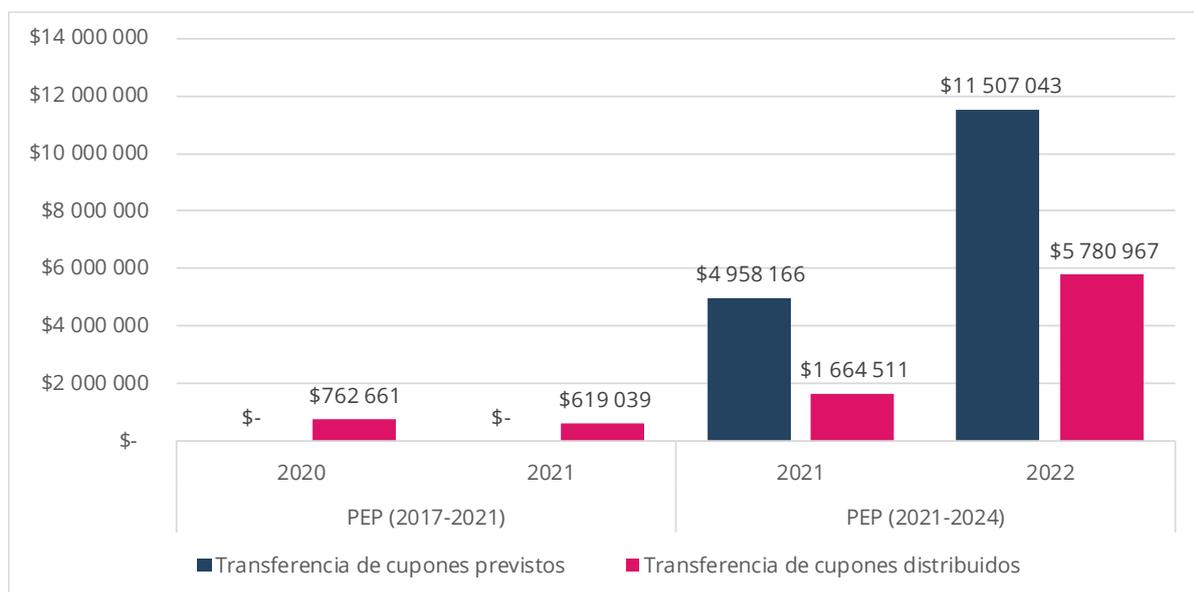
31. **Transferencias:** Para la asistencia directa a los beneficiarios, el PEP adoptó una combinación de modalidades de transferencia (bonos, efectivo, y alimentos) y de intervención (capacitaciones a beneficiarios). La modalidad denominada transferencias monetarias incluye bonos y efectivo. En las figuras a continuación, se resumen las transferencias de alimentos y monetarias para los dos PEP en combinación. En la sección PE 2.1, se analizan los logros desglosados por PEP y por EE.

Figura 5: Transferencias de alimentos, previstos y distribuidos por año, en toneladas



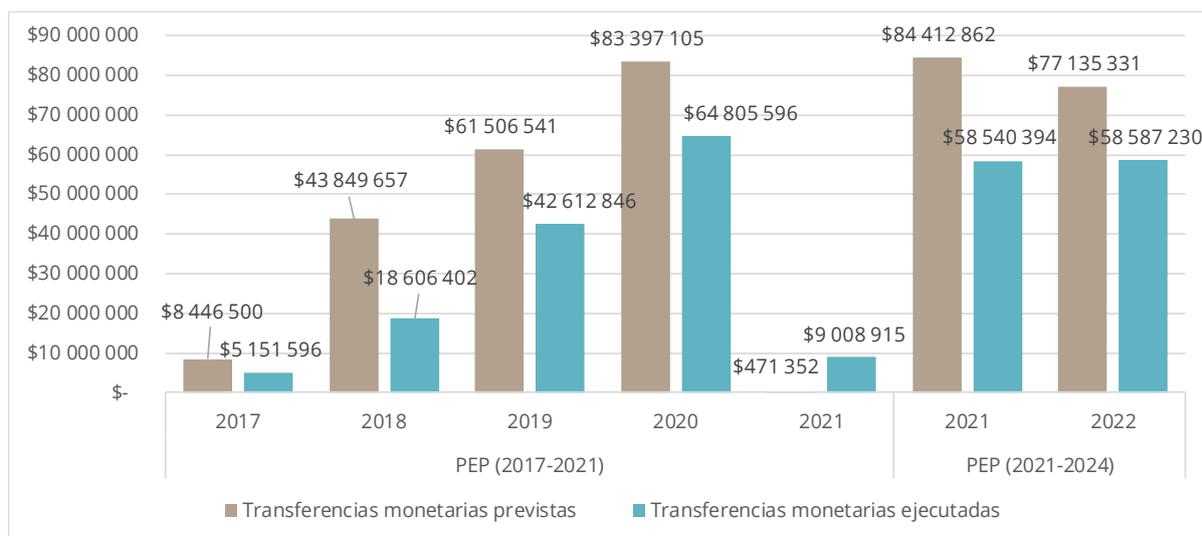
Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e informes de proyecto de 2022, estadísticas anuales de distribución

Figura 6: Transferencias anuales de bonos previstos y distribuidos, en dólares



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022

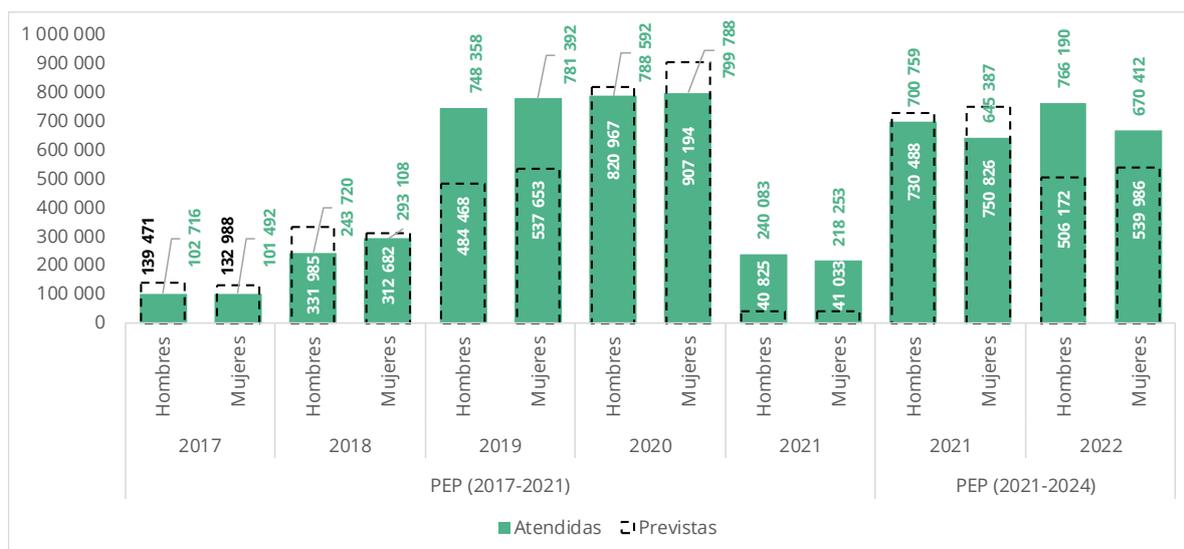
Figura 7: Transferencias monetarias anuales, previstas y ejecutadas



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022

32. **Beneficiarios:** Durante el primer año del PEP (2021-2024), el desempeño anual del PMA en términos de beneficiarios atendidos se tradujo en más de 1,3 millones de personas por año (figura 8).

Figura 8: Personas beneficiarias, previstas y atendidas, por año y sexo



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

33. **Cobertura geográfica.** La cobertura geográfica del PEP (2021-2024) es a nivel tanto nacional como territorial. A nivel nacional, el PMA contribuye principalmente a través de enfoques de asistencia técnica (AT) para promover la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), atención humanitaria (AH) y protección social (PS), lo que incluye el apoyo a la alimentación escolar. A nivel territorial, las intervenciones del PMA abarcan 22 departamentos y 121 municipios y apoyan las respuestas gubernamentales en materia de asistencia humanitaria, resiliencia y estabilización del PDET y desarrollo de los medios de subsistencia⁷⁰. En la figura 9, se ilustra la ubicación de la oficina nacional y las oficinas sobre el terreno del PMA.

⁷⁰ Se refiere al ámbito geográfico que incluye la programación del PMA. Las transferencias monetarias a los caminantes pueden quedar fuera de esta esfera (en la PE 2, se brindan más detalles).

Figura 9: Áreas de Colombia donde el PMA tiene presencia



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2022

34. **Trabajo analítico.** La oficina en el país llevó a cabo estudios a lo largo del ciclo del PEP, que incluyeron múltiples trabajos de investigación técnica, como evaluaciones y diagnósticos exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, evaluaciones metodológicas y evaluaciones rápidas de las necesidades para dar respuesta a la pandemia. En el anexo 4, se resumen los estudios realizados.

35. **Recursos humanos y presencia del PMA en el país.** El PMA cuenta con una oficina principal en Bogotá y 8 oficinas sobre el terreno (OT) en Arauca, Cali, Cúcuta, Florencia, Montería, Pasto, Quibdó y Riohacha. A fecha de junio de 2023, el PMA en Colombia cuenta con 390 empleados: 55 % son mujeres y 45 %, hombres. Aproximadamente, el 96 % son colombianos (56 %, mujeres y 44 %, hombres) y el 4 % restante son empleados internacionales (54 %, mujeres y 46 %, hombres).

1.4. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

36. Las cuatro preguntas de evaluación —que son comunes en todas las evaluaciones de los PEP— abarcan, a grandes rasgos, la pertinencia y la coherencia (PE 1), la eficacia y la sostenibilidad (PE 2), la eficiencia (PE 3) y los factores que explican los resultados (PE 4).

PE 1: ¿En qué medida el PEP está basado en evidencia y orientado estratégicamente a satisfacer las necesidades de los más vulnerables?

PE 2: ¿Cuál es el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del plan estratégico para el país y al Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en Colombia?⁷¹

PE 3: ¿En qué medida el PMA ha utilizado sus recursos de manera eficiente para contribuir a los productos y efectos estratégicos del PEP?

PE 4: ¿Cuáles son los factores que explican el desempeño del PMA y el grado en que este llevó a cabo el cambio estratégico previsto en el PEP?

37. La evaluación empleó un enfoque metodológico de estudio de casos basado en un modelo teórico. Cuatro casos territoriales y dos temáticos sirven de base de análisis para construir generalizaciones lógicas sobre los resultados del PEP (anexo 3).

Particularidades del contexto e implicaciones para la evaluación

38. Durante la misión inicial y en consulta con la oficina en el país, se identificaron algunas particularidades del contexto y de las intervenciones del PMA en Colombia, que se tuvieron en cuenta en el diseño de la evaluación y se plasmaron en el informe inicial. Se destacan dos de ellas por su especial relevancia para el diseño metodológico: la visibilidad del alcance de las intervenciones y la variabilidad territorial.

39. La oficina en el país observó que la **visibilidad** del alcance de las intervenciones del PMA en el país era limitada por diversos factores, como, por ejemplo, por el hecho de que la arquitectura del PEP y la manera en que el PMA agrupa múltiples intervenciones en una sola actividad (y EE) impide identificar y apreciar los resultados distintivos de cada una⁷². Por otro lado, los formatos institucionales de presentación de informes y el marco institucional de resultados no reflejan algunos de los efectos buscados por el PMA en Colombia.

Este aspecto fue ratificado por las partes interesadas entrevistadas en el PMA que coincidieron en que no se informaba respecto del trabajo del PMA en ámbitos como la cohesión social y la consolidación de la paz. Asimismo, en lo concerniente a la respuesta humanitaria y la protección social, en lo que el PEP pasó de la ejecución directa a prestar apoyo a los programas de respuesta gubernamentales, se presentaron dificultades de alineamiento con los marcos institucionales, a saber:

- dificultad para fijar objetivos anuales de beneficiarios atendidos cuando las cifras dependen de las peticiones gubernamentales;
- inconvenientes para informar correctamente sobre los beneficiarios que no coinciden con las categorías institucionales (como los caminantes);
- falta de claridad en las directrices institucionales sobre el recuento de beneficiarios que formaban parte de las acciones de fortalecimiento de las capacidades nacionales (FCN), y
- retos vinculados a la presentación de informes y la ejecución de múltiples proyectos pequeños con contribuciones solapadas entre diferentes actividades del PEP.

40. Por otra parte, las contribuciones del PMA en función de **la variabilidad territorial** también requieren atención especial, ya que el contexto social, económico, administrativo que determina la gobernabilidad a nivel territorial, así como la idiosincrasia propia de cada territorio moldean y afectan las

⁷¹ Los términos de referencia también incluían una subpregunta relacionada con el triple nexo: ¿Hasta qué medida el PEP ha facilitado vínculos de carácter más estratégico entre la acción humanitaria, la cooperación para el desarrollo y las contribuciones a la paz? En la revisión de las subpreguntas de evaluación, la subpregunta de los TdR duplicaba las nuevas subpreguntas relacionadas con la consolidación de la paz y la cohesión social (2.4), la asistencia humanitaria (2.5 y 2.6) y el desarrollo (2.3 y 2.5), por lo tanto ha sido eliminada.

⁷² Además, se deben tener en cuenta las lecciones aprendidas en el próximo diseño del PEP para que estos elementos sean más visibles.

acciones del PMA en cada territorio. En consecuencia, la oficina el país manifestó un interés por profundizar en el entendimiento de su trabajo y de los resultados distintivos en función de los diferentes contextos en los que opera.

Implicaciones para el marco analítico de la evaluación

41. A la luz de estas observaciones y de la mayor claridad sobre el trabajo del PMA en Colombia a lo largo de los años cubiertos por ambos PEP, en el informe inicial, se identificaron seis **dimensiones de análisis** que constituyen el marco analítico para la evaluación. Este conjunto redefine los parámetros del alcance de evaluación y adapta las líneas de investigación (subpreguntas y matriz de evaluación) y el análisis de evaluabilidad en consonancia con las dimensiones de análisis. La estructura del informe de evaluación también se adaptará a este nuevo marco analítico. En el anexo 3, se describe la vinculación entre los EE y cada dimensión de análisis.

- **Asistencia humanitaria.** Contribución a la asistencia humanitaria de los distintos grupos de población, incluidos los desplazados internos, las víctimas de la violencia y los desastres naturales, los migrantes con vocación de permanencia y los migrantes en tránsito (caminantes y pendulares) en el ámbito local, mediante paquetes de ayuda humanitaria.
- **Entorno político.** Contribuciones al marco regulatorio de la seguridad alimentaria y nutricional, las respuestas de emergencias ante desastres naturales y la consolidación de la paz, así como a un entorno político habilitante mediante la promoción, la asistencia técnica, los diálogos políticos y la generación de evidencia en el ámbito nacional y territorial.
- **Apoyo directo a servicios nacionales.** Apoyo directo a los programas nacionales de servicios (p. ej., PAE, bienestar familiar, protección social, transferencia monetaria) para garantizar flujos de servicios eficientes y eficaces mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales en el ámbito nacional y local, catalizar las sinergias entre actores nacionales e internacionales en el plano local y prestar servicios en el ámbito local.
- **Resiliencia.** Contribución a la resiliencia, el fortalecimiento de los medios de subsistencia, la reducción de riesgos y adaptación al cambio climático en el ámbito local con personas y comunidades en situaciones vulnerables mediante las respuestas directas ante desastres naturales y el fortalecimiento de sus capacidades, apoyo técnico a los Gobiernos territoriales, en coordinación con otras agencias y actores locales.
- **Cohesión social y contribuciones a la paz.** Contribuciones a la paz mediante el fortalecimiento de la cohesión social, la reintegración social de los excombatientes y el apoyo a las víctimas de la violencia, así como las intervenciones de ejecución directa en el ámbito comunitario con un enfoque intercultural, la articulación del tejido social, la generación de confianza y la construcción del capital social.
- **Integración socioeconómica.** Fomento a la integración socioeconómica de los migrantes con vocación de permanencia, las víctimas de la violencia y las poblaciones de acogida en el ámbito local, mediante la asistencia técnica, el fortalecimiento de capacidades, el desarrollo de activos y la ayuda humanitaria.

42. En la **matriz de evaluación** (anexo 5), se resumen las cuatro preguntas de evaluación (PE) de la evaluación, incluidas las subpreguntas, las líneas de investigación, los indicadores, las fuentes de datos y las técnicas de recopilación de datos. Las consideraciones relativas a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se integran en los criterios de evaluación mediante la inclusión de subpreguntas e indicadores (anexo 5). Se diseñó un calendario para el trabajo de campo para la recogida de datos (anexo 6) y se elaboró un conjunto de guías de entrevista para abordar las líneas de investigación a partir de múltiples enfoques (anexo 7).

43. **La fase de recopilación** de datos se extendió un poco más de tres semanas en junio de 2023. Para responder a las preguntas de la evaluación se utilizó un enfoque metodológico mixto basado en la elaboración de estudios de caso: cuatro estudios de caso territoriales y dos estudios de caso temáticos (la descripción de la lógica del uso de estudios de caso se encuentra en el anexo 3.3). La fase de recopilación de datos incluyó visitas territoriales, entrevistas a informantes clave y discusiones de grupos focales con las partes interesadas a nivel territorial, nacional, regional y de la Sede central. El equipo visitó los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, y Norte de Santander. Se entrevistó a 556 personas (62 % mujeres) (tabla 3).

Tabla 3: Personas entrevistadas por categoría

Categoría	Número	Porcentaje de mujeres
PMA (oficina en el país, Despacho Regional, Sede)	82	54 %
Gobierno nacional	21	41 %
ONU y donantes	31	42 %
ONG/sociedad civil	39	65 %
Autoridades territoriales	49	50 %
Beneficiarios (discusiones de grupos focales e historia oral)	332	71 %
TOTAL	556	62 %

44. Las herramientas de recopilación de datos se describen en el anexo 7. En la tabla de arriba, se resume la lista de entrevistados (véase el anexo 9 para más detalles). Las descripciones de los datos suministrados por el PMA y la oficina en el país sobre dotación de recursos, gastos, transferencias, indicadores y ejecución (y la línea de visión del PEP) figuran en el anexo 10. Se elaboraron recomendaciones vinculadas a las conclusiones (anexo 12).

45. Los hallazgos se triangularon a partir de múltiples fuentes, como la revisión de documentos con referencias cruzadas, las entrevistas a informantes clave, las discusiones de grupos focales, las observaciones y los datos cuantitativos secundarios. Cada herramienta de recopilación de datos tenía su propio enfoque analítico que se describen en el informe inicial y el informe resumido en el anexo 3.

46. Las consideraciones de género y los principios de inclusión, participación y no discriminación se incluyeron en el diseño, la formulación de preguntas, la recopilación de datos y la elaboración de informes, en consonancia con la *Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación del UNEG*. Las tareas de la evaluación se rigieron por las Directrices Éticas 2020 del UNEG (anexo 3).

47. **Evaluabilidad:** Aunque existen retos de evaluabilidad, como la agrupación de subactividades dentro del PEP y las limitaciones de los indicadores institucionales para medir las contribuciones de las dimensiones de análisis, como el entorno político o la cohesión social (descritos en anexo 3), se consideró que la evaluabilidad de los PEP de Colombia era buena con la aplicación de las medidas de mitigación identificadas en la fase inicial.

48. **Riesgos y limitaciones:** No hubo riesgos graves para la evaluación que afectaran a la fiabilidad de los resultados. En el anexo 3, se ofrece un resumen de las principales limitaciones de la evaluación y las medidas que se aplicaron para mitigarlas.

49. **Evaluación de las contribuciones de la asistencia técnica a través del marco de FCN:** En el marco institucional de FCN⁷³, se describen cinco vías para cambiar las capacidades de las partes interesadas. Como parte de la evaluación, se revisaron los informes anuales sobre el país publicados, buscando todas las referencias a las respectivas vías de cambio de FCN de acuerdo con las definiciones y ejemplos presentados en el documento del PMA "Actualización de la política en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales" de junio de 2022 (anexo 3).

50. **Proceso de garantía de calidad:** El presente informe de evaluación ha sido sometido a un proceso de control de calidad en el seno del equipo de evaluación y la Oficina de Evaluación. El proceso ha seguido las normas del sistema de garantía de calidad de las evaluaciones centralizadas (CEQAS, por sus siglas en inglés) y los materiales de orientación pertinentes, incluidas las guías sobre el proceso y el contenido.

⁷³ PMA (2022). Actualización de la política en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales, junio de 2022.

2. Resultados de la evaluación

2.1. PE 1: ¿EN QUÉ MEDIDA EL PEP ESTÁ BASADO EN EVIDENCIA Y ORIENTADO ESTRATÉGICAMENTE A SATISFACER LAS NECESIDADES DE LOS MÁS VULNERABLES?

PE 1.1: ¿En qué medida el PEP se basó en los datos empíricos existentes sobre los desafíos relacionados con el hambre y los problemas de seguridad alimentaria y nutrición imperantes en el país, para asegurar así la pertinencia de su diseño a nivel territorial, tomando en cuenta la interculturalidad?

Resumen

Se aceleró el diseño del PEP (2021-2024) debido al escaso tiempo, y este se basó en los datos disponibles en ese momento, principalmente la revisión de mitad de período de 2019 y las evaluaciones relevantes. La falta de anclaje de las acciones del PMA en materia de FCN en marcos estratégicos limitó el posicionamiento estratégico del PMA en este ámbito.

51. El diseño de los PEP se basó en la evidencia existente al momento de su diseño, y en el segundo PEP se aceleraron los procesos. En el diseño del PEP (2017-2021) se utilizaron los datos existentes en consonancia con las políticas y los planes nacionales vigentes (se tratan en la PE 1.2) y en la revisión estratégica de la seguridad alimentaria y nutricional de 2015-2016. Se identificaron deficiencias y desafíos importantes que luego se mencionaron en el documento del PEP, que guardaban relación con aspectos específicos del diseño⁷⁴.

52. En el diseño del PEP (2017-2021), se integraron las recomendaciones de evaluaciones del PMA y las Naciones Unidas, a saber:

- En la evaluación de la OPSR 200708, se reconoció la pertinencia del enfoque territorial del PMA y se recomendó: i) mantener el enfoque descentralizado del desarrollo de capacidades, con atención al FCN en materia de nutrición⁷⁵, la reducción de riesgos de desastres y el trabajo sobre medios de subsistencia en los planes territoriales, y ii) orientarse hacia un asesoramiento más técnico y la promoción de la nutrición.
- En la evaluación común para el país de 2016, que realizó el Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas (ECNU) para la elaboración del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MANUD), se identificaron deficiencias en el desarrollo humano, limitaciones en las capacidades nacionales y la necesidad de una mayor atención a los fenómenos de evolución lenta que surgen a consecuencia del cambio climático. Se constató que el conflicto armado era el principal punto de atención a la hora de abordar la paz social y seguridad alimentaria.

53. El breve plazo para elaborar el nuevo PEP, sumado a la postura del PMA de buscar alinearse con las prioridades gubernamentales y centrarse en la respuesta a los sectores solicitados por el Gobierno, redujo el nivel de análisis estratégico formal en el diseño del PEP. El período del PEP (2017-2021) se acortó para armonizar el ciclo programático del PEP (2021-2024) con el del MCNUDS (2020-2023). El resultado fue una fase de diseño acelerada, que principalmente se basó en la revisión de mitad de período de 2019. Dada la gran capacidad del Gobierno nacional, el PMA en Colombia se centró en armonizar sus líneas de actuación con las prioridades gubernamentales y en apoyar la respuesta orientada a aquellos sectores solicitados por el Gobierno. En la revisión mitad de período de 2019, se recomendaron cinco consideraciones para orientar el PEP (2021-2024), y tres de ellas se integraron al menos en parte en el

⁷⁴ PMA (2017). Plan estratégico para Colombia (2017-2021).

⁷⁵ PMA (2017). Evaluación de medio término de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, OPSR 200708.

diseño tal como se describe en la tabla 4. Las implicaciones de la integración sobre el rendimiento se tratan con más detalle en las PE 3 y PE 4.

Tabla 4: Recomendaciones de la revisión de mitad de período de 2019 y su integración en el PEP (2021-2024)

Recomendación de la revisión de mitad de período de 2019	Observaciones
Dar prioridad a la asistencia humanitaria, manteniendo programas del nexo entre la consolidación de la paz y la asistencia para el desarrollo	Confirmado. El PEP da prioridad sustantiva a la ayuda humanitaria, pero también contiene actividades centradas en otros sectores del nexo.
Simplificar la estructura del PEP para reducir el número de actividades y mejorar el enfoque estratégico	Parcialmente confirmado. El PEP redujo el número de actividades de 10 a 6 (sin contar los componentes de prestación de servicios comunes), pero mantuvo las mismas intervenciones en el nuevo PEP mediante la agrupación de actividades.
Dar prioridad a la sostenibilidad mediante una programación basada en datos empíricos que incluya una estrategia de transición para los beneficiarios desde la emergencia hasta el acceso a los mercados	No hay evidencia de una estrategia formal que permita que los beneficiarios de medidas de emergencia puedan hacer la transición y tener acceso a los mercados, aunque existe una actividad orientada a la integración socioeconómica de los migrantes. Debido a complejidades contextuales, las normas de proyectos, y los sistemas institucionales, no se evidencia un seguimiento a largo plazo de los beneficiarios tras recibir la ayuda humanitaria para determinar si han sido capaces de integrarse socioeconómicamente o para evaluar la sostenibilidad de las intervenciones (más detalle en la PE 4.2).
Incorporar el fortalecimiento de capacidades nacionales en materia de nutrición, género y protección	Confirmado. Estos tres sectores son temas transversales gestionados por unidades diferenciadas dentro de la oficina nacional.
Definir una estrategia de salida clara para una eventual transferencia al Gobierno	No hay evidencias de una estrategia formal de transferencia al Gobierno.

54. Además de las recomendaciones de la revisión de mitad de período de 2019, en el diseño se tuvieron en cuenta la Respuesta Interagencial sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición acordada entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la FAO y el PMA, y el Plan de Trabajo Conjunto entre la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA, que buscaba fortalecer la complementariedad interagencial para crear soluciones colectivas y más integradas a fin de contribuir al logro del ODS 2. El PEP (2021-2024) reflejó la participación del PMA en el Plan de Respuesta Humanitaria, el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes y los demás planes de respuesta humanitaria de carácter interagencial que se desarrollaron a solicitud del Gobierno.

55. La oficina en el país realizó una encuesta de seguridad alimentaria en 2019 que sustentó la valoración de las necesidades para el nuevo PEP. Sin embargo, no hay evidencia de que el PMA anclara sus decisiones estratégicas en materia de FCN en un marco estratégico (se examina con más detalle en las PE 1.5 y PE 2.2). La ausencia de una valoración de las necesidades asociadas a las capacidades más allá de la seguridad alimentaria impide crear un marco coherente para vincular intervenciones individuales, aparentemente dispares, en múltiples actividades y efectos estratégicos.

PE 1.2: ¿En qué medida el PEP está alineado con las políticas y los planes nacionales y territoriales, así como con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?

Resumen

El PEP está en consonancia con las políticas nacionales y prioridades en materia de respuesta humanitaria, preparación para emergencias y consolidación de la paz. La orientación del PEP hacia el ODS 2 (Hambre Cero) y el ODS 17 (Alianzas) se alinea con las prioridades nacionales y es pertinente para abordar los desafíos en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El foco del PEP en la consolidación de la paz y la atención a migrantes refleja las prioridades del Gobierno. La transición desde las OPSR hacia los PEP permitió ampliar los vínculos con entidades del Gobierno, pero afectó la naturaleza de la relación entre el PMA y el Gobierno.

56. En el diseño del PEP tuvo en cuenta las políticas y estrategias nacionales y es coherente con las prioridades nacionales en materia de respuesta humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz. El diseño del PEP se basó en cuatro agendas y estrategias nacionales vigentes en 2017: el Plan Nacional de Desarrollo (2015-2022); el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) de 2013-2019⁷⁶; la misión de transformar las zonas rurales⁷⁷, y la Ley 1448 que estableció un marco para la reparación y restitución de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto liderado por Prosperidad Social y sus tres instituciones afiliadas.

57. Los tres pilares del PND (2018-2022) en la fase del diseño del PEP (2021-2024) incluían la legalidad, el emprendimiento y la equidad. El Marco de Cooperación organizó la asistencia de los organismos de la ONU a este plan a través de tres pilares: la estabilización (paz con legalidad), la migración como factor de desarrollo y la asistencia técnica para la aceleración de los ODS catalizadores. El PEP (2021-2024) fue rediseñado, teniendo en cuenta los cambios del contexto colombiano, especialmente el inicio del flujo migratorio de Venezuela y la firma de los acuerdos de paz. En la primera, se dio lugar a un enfoque sustantivo en la asistencia humanitaria, mientras que en la segunda se aumentó el enfoque territorial prioritario a los PDET. En la tabla 5 de la PE 1.3, se resumen los vínculos entre los pilares del Marco de Cooperación y el PEP (2021-2024). Las implicaciones de los cambios se detallan en la PE 4.3.

PE 1.3: ¿En qué medida el PEP es coherente y está alineado con las estrategias de la ONU en Colombia y cuenta con asociaciones estratégicas adecuadas en función de las ventajas comparativas del PMA en el país tanto a nivel nacional como territorial?

Resumen

Los PEP se ajustaron a las prioridades del Marco de Cooperación al momento del diseño, especialmente el del período 2021-2024. El diseño del PEP se ajustó a las ventajas comparativas del PMA, tomando en cuenta su presencia territorial, pericia en materia de SAN y asistencia humanitaria, y sus capacidades en coordinación interagencial.

58. El PEP (2021-2024) guardó consonancia con las prioridades del Marco de Cooperación al momento de su diseño y revisiones posteriores. Aunque ambos PEP hacen referencia a la alineación tanto con las políticas gubernamentales como con los marcos de la ONU, el énfasis es diferente en sus documentos.

59. El PEP (2017-2021) se centró más en la alineación de los resultados estratégicos y las actividades con las prioridades y políticas gubernamentales que con el Marco de Cooperación. En el documento Plan

⁷⁶ El PNSAN tenía tres prioridades: i) garantizar un suministro adecuado de alimentos nutritivos; ii) mejorar el bienestar social y la calidad de vida, y iii) mejorar la calidad de los alimentos y el agua. Estos objetivos debían aplicarse a través de los temas transversales de la sensibilidad etnocultural y la autonomía territorial.

⁷⁷ Esta misión pretende desarrollar las zonas rurales afectadas por el conflicto, promoviendo la seguridad alimentaria a través de un enfoque territorial y prestando atención a las mujeres rurales (y urbanas) que carecen de acceso al crédito y la educación.

estratégico para Colombia (2017-2021) tan solo se dedica un único párrafo al MANUD, en el que se afirma su armonización⁷⁸.

60. En PEP (2021-2024) posterior, se hizo mucho más hincapié en alinear los nuevos resultados estratégicos del PEP con el Marco de Cooperación para 2020-2023 que reemplazó al MANUD. A pesar de referencias a las políticas y prioridades del Gobierno en el PEP (2021-2024), estas se analizaron desde el prisma del apoyo proporcionado por el Marco de Cooperación. Además, el PEP se centró en los ODS 1, 2 y 17, en consonancia con el mandato institucional del PMA. En la tabla 5, se resumen los vínculos entre el PEP (2021-2024) y el Marco de Cooperación (2020-2023).

Tabla 5: El PEP (2021-2024) y el MCNUDS

Pilares del Marco de Cooperación	Efectos estratégicos del PEP ⁷⁹
Colombia estará en mejor capacidad para fortalecer la presencia y oferta institucional del Estado a los municipios PDET para velar por los derechos de las poblaciones más afectadas por el conflicto, aumentar la sustitución de cultivos ilícitos, para finalmente lograr la estabilización y consolidación de los territorios sin dejar a nadie atrás.	EE1: Los PDET (resiliencia) <u>Actividad 1:</u> Asistencia técnica y alimentaria/productiva para fortalecer la resiliencia en los municipios PDET
Colombia estará en mejor capacidad para integrar socioeconómicamente y atender a la población migrante venezolana, colombianos retornados y comunidades de acogida, y convertir así la migración en una oportunidad de desarrollo.	EE2: Asistencia humanitaria <u>Actividad 2:</u> Asistencia humanitaria <u>Actividad 3:</u> Vinculación con los mercados (medios de subsistencia)
Colombia contará con gobiernos territoriales e instituciones gubernamentales y estatales fortalecidas para acelerar la inclusión de los más vulnerables, sin dejar a nadie atrás y asegurar la sostenibilidad ambiental para reducir brechas de los ODS y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.	EE3: Fortalecimiento de las capacidades nacionales <u>Actividad 4:</u> Fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales <u>Actividad 5:</u> Alimentación escolar <u>Actividad 6:</u> Nutrición

Fuente: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, Colombia 2020-2023 y plan estratégico para Colombia (2021-2024)

61. **El diseño del PEP se ajusta a las ventajas comparativas del PMA.** Existe un consenso sobre las ventajas comparativas particulares del PMA en el contexto colombiano que se tuvieron en cuenta en el diseño del PEP actual y se resumen en la tabla 6⁸⁰.

Tabla 6: Ventajas comparativas y aprovechamiento en el diseño del PEP

Ventaja comparativa	Aplicación en el diseño del PEP
Presencia territorial	El PMA había mantenido una estructura descentralizada a lo largo de los períodos de la OPSR, con múltiples oficinas sobre el terreno. En la evaluación de la OPSR 200708 anterior a la elaboración del PEP (2017-2021), se recomendó que se mantuviera esta estructura descentralizada durante la ejecución del PEP. El consenso expresado en esta evaluación reafirmó esta orientación, en el sentido de que la amplia presencia territorial del PMA constituía una ventaja comparativa particular dentro del Equipo de las Naciones Unidas en el país, especialmente porque otros organismos habían comenzado a reducir su presencia territorial durante el período del PEP 2021-2024.
Competencia en el manejo de datos y gestión de información	En el marco de las actividades de fortalecimiento de capacidades (EE3), las autoridades nacionales y territoriales con cargos técnicos citaron la ventaja comparativa del PMA para el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de gestión del conocimiento, con especial énfasis en metodologías de manejo datos y mapeos.
Conocimientos en SAN, transferencia monetaria y asistencia humanitaria	El consenso generalizado acerca de la competencia técnica del PMA en materia de SAN, asistencia humanitaria y capacidades técnicas de transferencia se ajusta a la elaboración de un diseño del PEP centrado en la asistencia humanitaria (EE2), la resiliencia (EE1 y actividad 6 en el marco del EE3) y el desarrollo y perfeccionamiento de modalidades de transferencia que incluyan dinero en efectivo (para las actividades de los EE1 y EE2).

⁷⁸ Ello se debió en parte al desajuste entre el calendario del MANUD (2015-2019) y el calendario del PEP (2017-2021).

⁷⁹ En este cuadro, se resumen los efectos estratégicos y las actividades; los títulos completos figuran en el anexo 10.

⁸⁰ En la PE 2 (2.1, 2.2, 2.3 y 2.4), se explica con más detalle cómo las ventajas comparativas del PMA incidieron en la ejecución del PEP.

Ventaja comparativa	Aplicación en el diseño del PEP
Coordinación	Las capacidades de coordinación y convocatoria se observan en el diseño y la ejecución del PEP a través de la pertenencia del PMA a los grupos de trabajo del equipo de la ONU en el país a nivel nacional y territorial, incluidos el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), los equipos locales de coordinación y diversos grupos temáticos.
Una cultura organizativa que da prioridad a los compromisos pragmáticos y proactivos, y a la apertura a la innovación	La oficina en el país se percibe como abierta a las innovaciones. Se citaron ejemplos principalmente en la forma en que el PMA pudo responder a las múltiples modalidades de migración dentro de la respuesta a la población venezolana (caminantes, con vocación de permanencia y pendulares) y adaptar los enfoques de asistencia estándar para abordar las necesidades específicas de estos grupos. El carácter pionero de la modalidad de transferencia en el contexto colombiano y el establecimiento de un centro de innovación en la oficina en el país (como recurso para toda la región) también fueron ejemplos citados con frecuencia en las entrevistas.

62. **El PEP se ajusta a las prioridades del equipo de la ONU en el país dentro del nexa.** La atención al nexa puede verse como una prioridad en la oficina en el país a través de dos flujos de información. Por un lado, las entrevistas al personal del PMA confirman que el nexa es una prioridad de programación. Por otro lado, se observa la integración de componentes del nexa en los objetivos estratégicos del PEP. El EE1 enfatiza la consolidación de la paz dentro de la atención del Gobierno a los municipios PDET. El EE2 se centra en la asistencia humanitaria, y los tres EE incluyen componentes de desarrollo (resiliencia en la actividad 1, integración socioeconómica en la actividad 3 y fortalecimiento institucional en las actividades de protección social, nutrición y alimentación escolar del objetivo estratégico 3). Las implicaciones relativas a las vinculaciones entre los elementos del nexa se analizan con más detalle en las secciones siguientes (PE 1.4, PE 1.5, PE 2.2, PE 2.3).

PE 1.4: ¿En qué medida el diseño del PEP ha sido internamente coherente y se ha basado en una teoría del cambio (TdC) clara que articula la función y las contribuciones del PMA de manera realista y con base en sus ventajas comparativas, enunciadas en el Plan Estratégico institucional?

Resumen

Los PEP toman en cuenta las ventajas comparativas del PMA dentro de las Naciones Unidas. Aunque durante el diseño del PEP (2017-2021) no se elaboró ninguna teoría del cambio, sí se hizo en 2019 para el PEP (2021-2024), en coherencia y pertinencia con el contexto. Sin embargo, la arquitectura del PEP limitó su coherencia interna.

63. **Existe una teoría del cambio implícita para el PEP (2021-2024) que permite vislumbrar una lógica de intervención coherente.** El diseño del PEP (2021-2024) se alimentó de un ejercicio de TdC llevado a cabo a finales de 2019, pero las interrupciones de la pandemia en 2020 impidieron que la TdC se usara como un documento de orientación prioritario, según las entrevistas. La TdC presenta una lógica de intervención coherente entre las acciones del PMA y las contribuciones previstas, así como una descripción de las hipótesis críticas necesarias para lograr los resultados estratégicos (tabla 7).

Tabla 7: Supuestos estratégicos y causales, y declaraciones de impacto de la TdC del PEP⁸¹

Acciones del PMA	Contribuciones previstas	Supuestos críticos
Efecto estratégico 1: Atención a los PDET		
<p>Si el PMA apoya los esfuerzos del Estado en la incorporación de excombatientes, personas y comunidades en condiciones de vulnerabilidad afectadas por la violencia ocasionada por grupos armados ilegales, el cambio climático, la degradación ambiental y las medidas de prevención, contención y mitigación de la COVID-19 en los municipios PDET y territorios priorizados por el Gobierno, con la participación equitativa de mujeres y hombres en su diversidad, mejorando su resiliencia y sus medios de vida y promoviendo el triple nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo sostenible y la paz, entonces...</p>	<p>Colombia estará en mejores condiciones de fortalecer la presencia y la oferta institucional del Estado a los municipios PDET y de garantizar los derechos de las poblaciones más afectadas por el conflicto con objeto, finalmente, de lograr la estabilización y consolidación de los territorios sin dejar a nadie atrás.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se dispone de recursos complementarios para prestar una asistencia integral y llevar a cabo iniciativas sostenibles. - La producción y los precios de los pequeños agricultores son lo bastante competitivos como para poder conectarlos a los mercados públicos y privados. - Las condiciones de seguridad en las zonas cubiertas por los PDET permiten la realización de actividades de fomento de la resiliencia y los medios de subsistencia.
Efecto estratégico 2: Asistencia humanitaria		
<p>Si el PMA prioriza en sus programas a la población migrante venezolana, los colombianos repatriados y las comunidades de acogida, promoviendo una participación equitativa de las mujeres y los hombres en su diversidad y de las poblaciones priorizadas por expresa solicitud del Gobierno (incluidas las afectadas por el impacto socioeconómico de la COVID-19) —y si brinda atención humanitaria de calidad, promoviendo mecanismos de inclusión social en las intervenciones de emergencias, de recuperación temprana y de integración socioeconómica de estas poblaciones en apoyo de los esfuerzos nacionales, fortaleciendo sus capacidades y complementando la intervención directa—, entonces...</p>	<p>Colombia estará en mejor posición para integrar socioeconómicamente a la población migrante venezolana, los colombianos repatriados y las comunidades de acogida, y convertir así la migración en una oportunidad de desarrollo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se dispone de recursos financieros para realizar actividades integrales destinadas a la población migrante (triple nexo). - Los asociados cooperantes tienen suficientes capacidades técnicas y financieras. - Se dispone de capacidades y recursos financieros suficientes para ejecutar proyectos de fomento de la inclusión socioeconómica para inmigrantes (incluido el fomento de los medios de subsistencia urbanos no agrícolas). - Se dispone de recursos financieros para ayudar a las víctimas del conflicto armado y de otras crisis.
Efecto estratégico 3: Fortalecimiento de las capacidades		
<p>Si el PMA fortalece las capacidades de las instituciones nacionales y locales para la preparación y respuesta frente a emergencias, trabaja en la incorporación de mecanismos de atención en los sistemas de inclusión social, promueve la construcción de herramientas, sistemas y capacidades de alerta temprana y análisis de la vulnerabilidad, y complementa la acción del Gobierno en el ámbito de la alimentación escolar y la nutrición en las zonas más críticas, fortaleciendo las intervenciones orientadas a prevenir la desnutrición y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, entonces...</p>	<p>Colombia contará con instituciones fortalecidas para acelerar la inclusión de los más vulnerables, sin dejar a nadie atrás, y para reducir las brechas que dificultan el logro de los ODS, y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno de Colombia reconoce las capacidades del PMA en materia de seguridad alimentaria y nutrición y de preparación ante emergencias. - La función de la comunidad internacional está claramente definida para crear sinergias con el Gobierno anfitrión en apoyo de los ODS. - El Gobierno reconoce las capacidades y el valor añadido del PMA en la ejecución de los programas de alimentación escolar.

⁸¹ Los resultados estratégicos se resumen aquí con títulos breves, pero se describen íntegramente en el anexo 8.

		- Las actividades se adaptan a los contextos locales y tienen en cuenta el género y el origen étnico.
--	--	---

Fuente: Teoría del cambio elaborada en 2019 y resumida por el equipo de evaluación

64. El equipo de evaluación revisó la documentación del PEP para identificar otros supuestos críticos implícitos y los organizó por tema y nivel de contribución (insumos a productos, productos a resultados y resultados a impacto). Estos supuestos críticos se exponen en el anexo 8. En resumen, los supuestos críticos que se detallan en el PEP se enuncian en un contexto nacional que permanecería estable con la renovación del compromiso del Gobierno con la respuesta humanitaria y el desarrollo de la resiliencia; que las prioridades de los donantes y los mandatos entre las agencias permanecerían estables durante el ciclo del PEP, y que los fenómenos climáticos y las crisis estarían dentro de unos parámetros aceptables.

65. Las áreas estratégicas de intervención del PEP son pertinentes al contexto, pero la arquitectura del PEP limitó su coherencia interna. Los entrevistados de la oficina en el país señalaron problemas de coordinación e integración de enfoques durante la ejecución del PEP, con un compromiso aislado creado por la construcción de los pilares de los efectos estratégicos. A la hora de establecer la arquitectura del PEP en el PMA, se pretendía promover cuatro objetivos principales: i) mejorar la reflexión estratégica a largo plazo y el posicionamiento estratégico de las oficinas del PMA en los países; ii) mejorar la integración de los proyectos y programas dentro de una cartera de proyectos en los países; iii) apoyar el cambio hacia un enfoque de fortalecimiento de capacidades en los países, y iv) mejorar la flexibilidad presupuestaria y de recursos para responder a las oportunidades. Sin embargo, la arquitectura del PEP no reforzó estos objetivos como estaba previsto, y las consecuencias se tratan más en detalle en las PE 2.1, PE 2.3, PE 4.2 y PE 4.4.

66. La gama de intervenciones y colaboraciones se ha ampliado a partir de la transición de la OPSR a lo largo del período de los dos PEP con una fragmentación cada vez mayor. La nueva arquitectura estratégica y programática de la que se dotó el PMA en Colombia a partir del PEP en 2017, cambió significativamente la programación del PMA en el contexto nacional, con un número cada vez mayor de alianzas y nuevos enfoques de programación y atención a los beneficiarios (se analizan con más detalle en las PE 3 y PE 4). A su vez, esto dio como resultado una mayor fragmentación de la programación del PMA. Desde la OPSR hasta el PEP actual, el panorama operativo se ha vuelto cada vez más fragmentado y expansivo. En la última OPSR, el enfoque de la programación y las colaboraciones de la oficina en el país estaban relativamente bien definidos y regulados. El PMA se asoció principalmente con dos entidades gubernamentales (el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF] y Prosperidad Social) para ejecutar proyectos de recuperación temprana y medios de subsistencia. Si bien, en la evaluación de la OPSR, se observó un desajuste entre proyectos ejecutados y la ubicación de las oficinas sobre el terreno (que planteó dificultades para organizar el impacto colectivo y presentar informes), los sectores en los que trabajaba el PMA y las alianzas tenían parámetros bien definidos. En cambio, durante el primer PEP, se evidencia un aumento sustancial del número de alianzas con entidades gubernamentales y una ampliación de los sectores.

67. **Esta fragmentación se vio exacerbada por la ausencia de estrategias definidas para orientar los compromisos.** La arquitectura de los PEP debería proporcionar un marco teórico general para orientar las actividades, pero el contexto planteó dificultades para lograrlo en los períodos de los PEP. Se constató la ausencia de estrategias y marcos claros para proporcionar una coherencia estratégica que unificara las acciones dispersas dentro de los múltiples proyectos individuales.

68. Esta fragmentación surgió, según el consenso, por dos factores principales.

- Debido a la gran capacidad del Gobierno colombiano, durante la época del PEP, el PMA optó por tratar de responder a las solicitudes gubernamentales emergentes con apoyo puntual. Se percibió como un factor positivo —por parte de los informantes claves del Gobierno— que el PMA fuera receptivo y ágil, dispuesto a abordar cualquier oportunidad emergente. Al mismo tiempo, otros señalaron que esta capacidad de respuesta podía conducir a la "proyectitis", ejemplificada por el análisis de los hitos del FCN (anexo 3), en el que casi la mitad de las intervenciones citadas en el primer PEP escaparon al ámbito sectorial y línea de visión.
- Los ajustes constantes de los PEP (un promedio de tres revisiones presupuestales por cada año de ejecución) debidos a la pandemia y los flujos migratorios llevaron a priorizar la flexibilidad y capacidad de respuesta más que la alineación con una estrategia definida. Por ejemplo, una revisión

de las descripciones de los informes anuales sobre el país mostró que al menos la mitad de las iniciativas mencionadas no estaban conectadas con la línea de visión de los dos PEP. Aunque esto demuestra la capacidad de respuesta a las necesidades emergentes priorizadas por el Gobierno, también limitó la utilidad del PEP como documento estratégico.

69. La evaluación constata un consenso entre los informantes clave acerca de la necesidad de que el PMA considere centrar su programación y reducir el número de alianzas y sectores. Este hallazgo también se desprende de dos revisiones y una auditoría anteriores (revisiones de mitad de período de 2019 y 2023 y la auditoría de 2021), pero no hubo consenso en cuanto a qué sectores y alianzas debían priorizarse.

PE 1.5: ¿En qué medida el posicionamiento estratégico del PMA ha seguido siendo pertinente durante la ejecución del PEP, teniendo en cuenta el contexto cambiante, las capacidades y las necesidades nacionales?

Resumen

El PMA fue capaz de reubicarse estratégicamente para poder responder al flujo migratorio de Venezuela y a otros cambios contextuales. El posicionamiento estratégico del PEP siguió siendo pertinente durante la pandemia, y el PMA respondió adecuadamente —dentro de las prioridades gubernamentales— a las nuevas necesidades.

70. Los dos PEP coincidieron con tres cambios importantes de contexto: i) el inicio del flujo migratorio de Venezuela en 2018; ii) la pandemia de COVID-19 que se desató en 2020, y iii) la transición gubernamental en 2021. Cada uno de ellos tuvo implicaciones para el posicionamiento estratégico del PMA.

71. El PMA adaptó su posicionamiento estratégico para responder a los cambios en el contexto y las necesidades nacionales especialmente ante los flujos migratorios de Venezuela, superando los efectos sobre la estructura organizativa. Los cambios que vienen ocurriendo desde 2017 —descritos en la sección 1.3— son evidencias de la capacidad y rapidez de adaptación. El flujo migratorio de Venezuela alteró sustancialmente el enfoque original del PEP, y la atención a la respuesta humanitaria llegó a asumir más del 70 % del PBN total.

72. Los informes y encuestados elogiaron la capacidad de respuesta del PMA, pero esto conllevó costos organizativos. En primer lugar, el tamaño de la oficina en el país se disparó — en menos de dos años, se multiplicó por más de cuatro el personal—, y la cantidad de financiación y atención organizativa requerida para la respuesta humanitaria hizo que los componentes del PEP más orientados al desarrollo, consolidación de la paz y FCN adquirieran un peso relativo menor⁸², con una decreciente proporción de la financiación total. El posicionamiento estratégico del PMA ante el Gobierno se desplazó hacia unidades dedicadas a dar respuesta a la población venezolana (como Migración o la antigua Gerencia de Fronteras), y el papel del PMA se convirtió en el de "proveedor de servicios" a fin de colmar las lagunas organizativas y satisfacer las crecientes necesidades mediante la ejecución directa⁸³.

73. **El PMA adaptó su posicionamiento estratégico para responder a la pandemia de COVID-19 basándose en sus ventajas comparativas.** Durante la pandemia, el Gobierno pidió asistencia al PMA para dar respuesta a la COVID-19, especialmente, en las zonas de difícil acceso. Además de la logística y entrega, el PMA acompañó la respuesta del Gobierno mediante el apoyo técnico en la recopilación, gestión y análisis de datos, incluida la evaluación del impacto de la pandemia en la seguridad alimentaria y las necesidades básicas. Se consideró que el PMA adaptó con agilidad su respuesta programática a las necesidades cambiantes durante la pandemia de COVID-19, lo cual permitió atender a un mayor número de niños y adolescentes, apoyar el fortalecimiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI), impulsar campañas sobre igualdad e inclusión, promover actividades de género y protección, continuar con las unidades móviles de atención nutricional y psicosocial, y abogar por la preparación frente a emergencias. La

⁸² Las implicaciones se tratan con más detalles en las PE 3.1 y PE 4.2.

⁸³ Las implicaciones de estos cambios se analizan con más detalle en las PE 3.1, PE 4.1 y PE 4.3.

respuesta a la COVID-19 había finalizado en el momento de la elaboración del actual ciclo del PEP, pero los encuestados valoraron positivamente la rapidez y calidad del apoyo del PMA durante la pandemia⁸⁴.

74. A la hora de realizar adaptaciones territoriales de los proyectos, no se aprovecha lo suficiente la capacidad de analizar el contexto, lo cual refleja la existencia de barreras estructurales entre la oficina en el país y las oficinas sobre el terreno. La capacidad del PMA en análisis de contexto no es del todo utilizada a la hora de adaptar los proyectos a nivel territorial, lo que se expresa como una contradicción por parte de los entrevistados en esta evaluación y en otros ejercicios anteriores. Un tema recurrente en las recomendaciones de los cuatro ejercicios de revisión anteriores⁸⁵ fue la necesidad de mejorar el análisis del contexto, en particular a nivel territorial. Al respecto, las entrevistas realizadas en los estudios de caso de esta evaluación confirmaron que existen oportunidades para capitalizar más el conocimiento que se tiene a nivel territorial para informar decisiones sobre la gestión y adaptación de las intervenciones a nivel programático. Las entrevistas internas coincidieron en que estas barreras se relacionan con los procesos internos del PMA, en particular la forma en que se gestionan los proyectos a nivel nacional y los flujos de comunicación entre la oficina nacional y las oficinas territoriales en cuanto a diseño y ejecución de proyectos (se trata más en detalle en las PE 3.1 y PE 4.4).

75. La gran atención puesta en asegurar la alineación de los componentes del PEP con las prioridades nacionales, combinada con las elevadas capacidades del Gobierno, permite un sólido posicionamiento del PMA, pero con desafíos para utilizar los ciclos programáticos institucionales de los PEP. El Gobierno colombiano tiene un gran interés en los componentes clave del PEP, incluida la respuesta ante emergencias, la atención a las víctimas de la violencia y las catástrofes naturales, y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la nutrición. Este interés, combinado con la elevada capacidad del Gobierno, proporciona un entorno sólido y propicio para la participación del PMA. Sin embargo, un desafío que afecta a los resultados es que, si bien el ciclo programático del PEP se ajustó al Marco de Cooperación, no se acomoda bien a los ciclos programáticos de las intervenciones gubernamentales dictados por sus planes nacionales. Según los encuestados, debido al ciclo programático del PND y al calendario de elecciones en Colombia, hay un período de tres años en el que el PND, las prioridades actuales del Gobierno y las prioridades del PEP están alineadas. Los ciclos quinquenales del PEP no encajan fácilmente en este calendario, lo que ha despertado la necesidad sobrevenida de acortar ambos PEP para encontrar ese acompañamiento con las políticas nacionales. Esto, a su vez, ha supuesto considerables trastornos en la programación del PMA, ya que la oficina en el país tuvo que comprimir las actividades requeridas dentro de los tiempos y espacio disponibles, lo cual generó ineficiencias (como la elaboración de la revisión de mitad de período de 2023 que se hizo al mismo tiempo que la evaluación final).

2.2. PE 2: ¿CUÁL ES EL ALCANCE Y LA CALIDAD DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECÍFICA DEL PMA A LOS EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PEP Y AL MARCO DE COOPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN COLOMBIA?⁸⁶

PE 2.1: ¿En qué medida las actividades implementadas y los productos entregados por el PMA contribuyeron a los resultados estratégicos indicados en el PEP⁸⁷? ¿Qué factores contribuyeron a estos resultados?

PE 2.2: ¿En qué medida el PMA cumplió con los resultados esperados en áreas clave pertinentes para las necesidades de Colombia?

76. A continuación, se presenta una combinación de las preguntas de evaluación 2.1 y 2.2 con los resultados correspondientes a las seis dimensiones de análisis, que se elaboraron en la fase inicial; se hace referencia a los indicadores de los resultados pertinentes asociados a cada dimensión (detallados en el

⁸⁴ Se trata con más detalle en las PE 2.1 y PE 2.2.

⁸⁵ En la evaluación de la OPSR de 2017, las revisiones de mitad de período de 2019 y 2023, y la auditoría de 2012.

⁸⁶ Los términos de referencia también contienen una subpregunta relacionada con el triple nexo: ¿Hasta qué medida el PEP ha facilitado vínculos de carácter más estratégico entre la acción humanitaria, la cooperación para el desarrollo y las contribuciones a la paz? En la revisión de las subpreguntas de evaluación, esta subpregunta duplicaba las nuevas subpreguntas relacionadas con la consolidación de la paz y la cohesión social (2.4), la asistencia humanitaria (2.5 y 2.6) y el desarrollo (2.3 y 2.5), por lo tanto ha sido eliminada.

⁸⁷ Dentro del marco institucional del PMA, cuando se habla de los productos, se refiere a cinco categorías: i) el número de beneficiarios; ii) el monto de transferencias; iii) el número de capacitaciones; iv) el tipo de asistencia técnica, y v) a nivel de las actividades, se incluyen medidas, activos creados o capacidad instalada.

anexo 10.8) y se destacan los patrones específicos que se identificaron en el análisis de los estudios de caso. El análisis del grado de consecución de los indicadores de los productos se presenta en el anexo 10.7, primero en resumen general y luego con desgloses detallados por efecto estratégico y actividad. En la tabla 8, se resume la relación entre las actividades del PEP y las dimensiones de análisis respectivas. Algunas actividades contribuyen a más de una dimensión de análisis.

Tabla 8: Vinculación entre las dimensiones de análisis y los productos

Dimensión de análisis para la evaluación	Efectos estratégicos que contribuyen a la dimensión ⁸⁸	
	PEP (2021-2024)	Actividad
Entorno político	EE3: FCN EE1: Resiliencia	Actividad 1.4 (PDET) Actividad 4 (PS) Actividad 5 (AE) Actividad 6 (NUT)
Apoyo directo a servicios nacionales	EE3: FCN	Actividad 4 (PS) Actividad 5 (AE) Actividad 6 (NUT)
Resiliencia	EE1: Resiliencia	Actividad 1 (PDET)
Cohesión social	EE1: Resiliencia EE2: Asistencia humanitaria	Actividad 1 Actividad 2 Actividad 3
Integración socioeconómica	EE2: Asistencia humanitaria	Actividad 3
Asistencia humanitaria	EE2: Asistencia humanitaria	Actividad 2

⁸⁸ Por razones de espacio, cada EE se describe con una sola palabra clave. El título completo de cada EE figura en el anexo 10.1.

Resumen

Asistencia humanitaria: El PMA ha proporcionado asistencia humanitaria a casi un millón de personas migrantes y a otro medio millón de personas colombianas cada año, gracias a la adaptación de las herramientas institucionales a las particularidades y características presentadas por los diferentes grupos de población afectada. Esto incluyó, entre otros, el establecimiento de plataformas de financiación para proporcionar transferencias monetarias a migrantes y la entrega de kits "listos para comer" a los migrantes caminantes.

Entorno político: Dada la elevada capacidad del Gobierno, los principales resultados de las contribuciones del PMA a nivel territorial consisten en la promoción de la ejecución de las políticas y los marcos existentes en SAN, alimentación escolar y protección social. La contribución política a nivel territorial es menos visible de lo que había sido antes, pero está presente.

Apoyo directo a programas nacionales de servicios públicos: A nivel tanto nacional como territorial, las contribuciones del PMA a programas nacionales de servicio consisten en la elaboración de herramientas y el manejo de sistemas de información, la adquisición de alimentos para alimentación escolar en ciertas regiones y el apoyo técnico y operativo a las unidades móviles. El apoyo directo ha tenido consecuencias positivas, pero falta una estrategia formal que aborde la transferencia de conocimiento a los servicios estatales, de manera que se pueda asegurar, en el futuro y tras la retirada progresiva del apoyo del PMA, un funcionamiento independiente de los servicios públicos.

Resiliencia: Se observan resultados positivos en materia de fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de activos individuales y colectivos, en el refuerzo de los grupos comunitarios y el apoyo al emprendimiento. La amplitud de estos resultados es limitada debido a una financiación insuficiente y la corta duración de los proyectos.

Cohesión social: El PMA ha contribuido al fortalecimiento de la cohesión social a través de la mejora de las relaciones entre comunidades (poblaciones migrantes y de acogida, poblaciones vecinas y firmantes de la paz, tanto hombres como mujeres), el fortalecimiento de la solidaridad grupal (y entre grupos de mujeres) y la mejora de las relaciones intrafamiliares. Esta es la dimensión cuyos resultados son más "invisibles".

Integración socioeconómica: A pesar de la limitada financiación y corta duración de los proyectos, el apoyo prestado al emprendimiento tuvo cierto éxito y contribuyó a la mejora de los indicadores de seguridad alimentaria. Los resultados en materia de empleabilidad no son tan claros.

Dimensión 1: Asistencia humanitaria

Productos

77. La ayuda humanitaria en los dos PEP abarcó una multiplicidad de situaciones y poblaciones —cada una con sus características particulares— y demandó una ampliación sustancial para atender a las poblaciones necesitadas. La atención a la población colombiana consistió en la asistencia a las poblaciones afectadas por catástrofes naturales (en colaboración con la Unidad de Gestión de Riesgos y Desastres Naturales) y por la violencia (en colaboración con la Unidad para las Víctimas). En ambos casos, las necesidades fueron marcadas por una serie de "microeventos" que surgieron con regularidad a lo largo de los años en un amplio ámbito geográfico. Según las entrevistas en los estudios de caso, una oficina sobre el terreno atendió hasta 75 microeventos al año. Cada microevento afectó a un número relativamente pequeño de hogares (entre 50 y 200 hogares por evento), pero la suma de los eventos representó cerca de 500.000 mujeres y hombres colombianos atendidos por el PMA al año. Estas características tuvieron implicaciones en el tipo de estructura logística requerida y en la adaptación de las modalidades de entrega. El éxito de esta atención humanitaria se debió, a menudo, a la capacidad del PMA de acceder a regiones muy inseguras o de difícil acceso, disputadas por diferentes grupos armados ilegales.

78. La población migrante venezolana se categorizó por tres subgrupos con necesidades diferentes que requirieron distintas formas de atención: Las “personas migrantes con vocación de permanencia” que se encontraban principalmente en zonas urbanas y necesitaban no solo asistencia inmediata, sino también el establecimiento de vínculos con los sistemas de protección social colombianos. Los “caminantes” —que se refiere a las personas migrantes que transitan por Colombia, pero se dirigen a otro país, y están en constante desplazamiento, a menudo, en carreteras y caminos muy aislados— tenían acceso limitado a instalaciones para cocinar y solían llevar la mayoría de sus pertenencias en pequeñas mochilas. Los “pendulares”, personas migrantes establecidas cerca de la frontera, en territorio venezolano, que atravesaban la frontera con Colombia a diario y regresaban a su casa por la tarde. En este grupo, se encuentran los niños y las niñas que cruzaban para ir a la escuela en territorio colombiano.

79. Los flujos migratorios que comenzaron en 2018 supusieron una ampliación sin precedentes de los dos PEP, tal como evidencia el incremento del PBN del PEP (2017-2021), cuyo diseño original preveía 32,6 millones para la atención humanitaria y, en 2023, llegó a multiplicarse por 16 veces, hasta 543 millones (77 % financiado) para poder atender las necesidades humanitarias de los flujos migratorios.

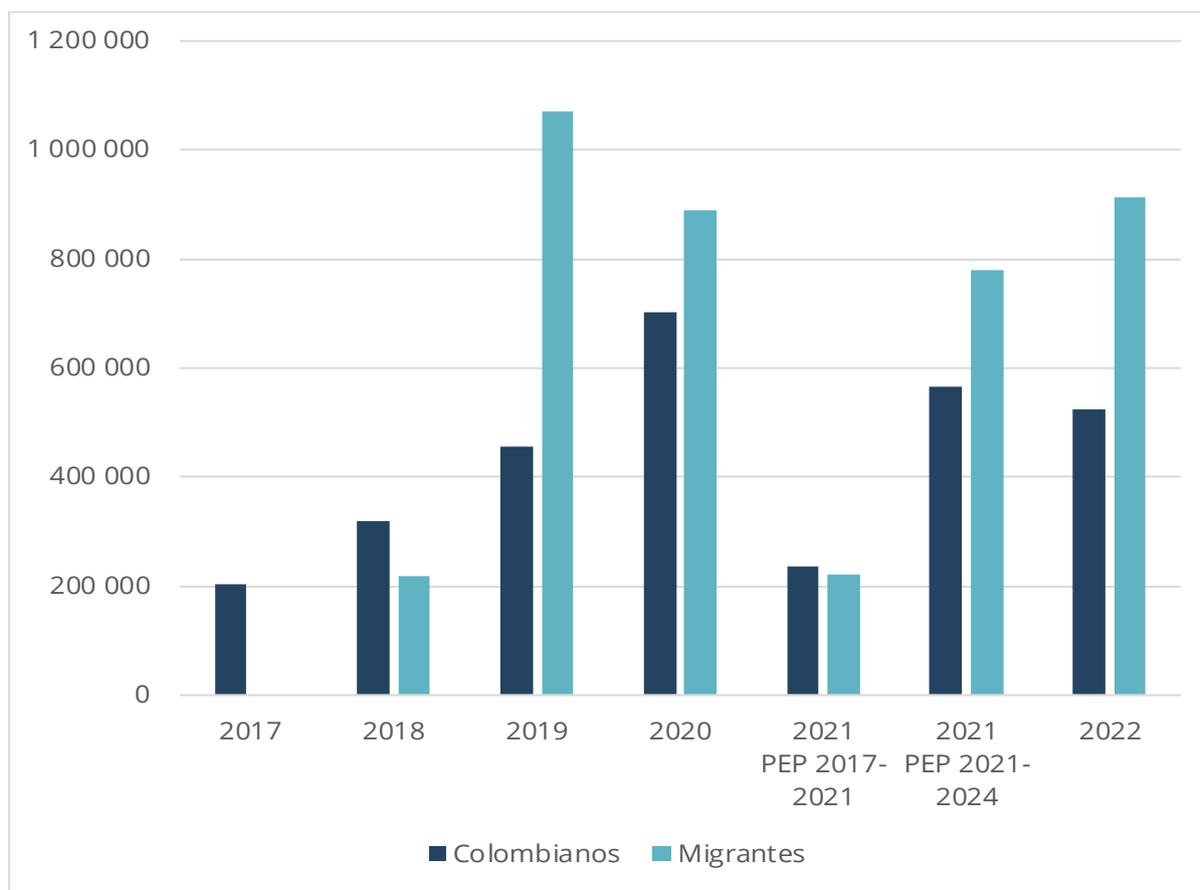
Resultados

80. **El PMA tuvo la capacidad de responder a los contextos diferentes de crisis.** Según los datos que se exponen en el anexo 10.7, los indicadores de los productos demuestran que el PMA ha sobrepasado sus metas anuales en lo que atañe al número de beneficiarios atendidos. Entre 2017 y 2019, la cantidad de personas que recibieron asistencia del PMA aumentó de unos 200.000 a más de 1,5 millones por año y se mantuvo estable en torno a esta cifra durante el resto de los períodos del PEP. En materia de transferencias, los indicadores de los productos muestran una mejora progresiva desde 2017, aunque no siempre se lograron alcanzar los valores de las metas. En su conjunto, desde 2017, los indicadores anuales demuestran que el PMA logró sus metas más del 75 % de las veces.

81. Resulta un tanto contradictorio que las tasas de beneficiarios superaran a las de las transferencias, aunque esto se explica por una combinación de tres factores: i) se redujo el tiempo de apoyo de seis a tres meses en las actividades de algunos proyectos, como capacitaciones o atención a desplazados internos por desastres naturales; ii) en algunos años, se obtuvieron ganancias por las tasas de cambios entre el dólar estadounidense y el peso colombiano, y iii) en ciertas modalidades de atención a los migrantes en tránsito —como los kits de alimentos “listos para comer” que se distribuían en las carreteras o los comedores en la frontera con Venezuela—, se entregaron raciones más pequeñas de alimento a fin de que se los puedan consumir en el camino, ya que los migrantes seguían avanzando. De este modo, se pudo atender a un mayor número de beneficiarios con la ración estándar.

82. De las entrevistas realizadas a múltiples actores se desprende el reconocimiento generalizado respecto de la capacidad del PMA para dar respuesta a gran escala a la crisis humanitaria, a pesar de que las poblaciones implicadas presentaban características y necesidades distintas. El PMA amplió su programación para llegar a un porcentaje significativo de la población afectada y migrante y poder satisfacer las necesidades del Gobierno y la población. En 2017, durante el primer PEP, el diseño original todavía se centraba en el apoyo complementario al Gobierno para atender a los colombianos afectados por la violencia o los desastres naturales. Con el inicio de los flujos migratorios, el número de beneficiarios, especialmente migrantes, se amplió rápidamente, y los beneficiarios migrantes atendidos se estabilizaron en torno a un millón de personas al año. El número de colombianos que recibieron asistencia también aumentó sustancialmente, sobre todo en 2020 y 2021, a medida que el PMA dirigía sus esfuerzos para dar respuesta a la COVID-19. En la figura 10 a continuación, se refleja el número de personas atendidas por año a lo largo de los dos PEP.

Figura 10: Número de personas migrantes y colombianos atendidos por año^{89,90}



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

83. Aunque se logró atender a las personas beneficiarias, hubo desafíos relacionados con la escala de la programación, la duplicación y la fragmentación de procesos (se tratan más en detalle en las PE 3.1, PE 3.3. y PE 4.4).

84. **El PMA demostró la capacidad para adaptarse e innovar en un contexto variable.** Los estudios de caso ilustran tres logros operativos que se repiten a lo largo de las intervenciones humanitarias:

85. *La adaptación de las herramientas y modalidades institucionales a las necesidades de diferentes grupos de población:* Los estudios de caso demostraron adaptaciones con respecto a la atención de personas migrantes "caminantes" que se desplazan por Colombia en dirección a otros países. En este caso, la oficina en el país innovó y creó un kit de alimentos, denominado "fiambreira", que permitía el consumo de alimentos cuando las personas no disponen de instalaciones para cocinar. De igual modo, durante el primer PEP, en aras de atender a los migrantes "pendulares" que se desplazaban diariamente de un lado a otro de la frontera, la oficina en el país ideó un nuevo sistema de cocinas para comidas calientes. El PMA también adaptó las plataformas financieras que ya existían en el sistema nacional de protección social para ciudadanos colombianos, para poder realizar transferencias monetarias a los migrantes.

86. La capacidad del PMA para llevar a cabo actividades a gran escala y en contextos diversos, con múltiples asociados y contrapartes, a quienes reforzó sus capacidades: El PMA ha sido capaz de atender a más de 1,5 millones de beneficiarios por año. Se trata de beneficiarios con características muy diferenciadas, como las víctimas de la violencia o personas en tránsito y amplia movilidad (caminantes y pendulares), que se distribuyen en poblaciones pequeñas y muy dispersas, lo cual supuso un desafío operativo. Para lograrlo, el PMA desarrolló una amplia red de más de 700 asociados cooperantes

⁸⁹ En ambos casos, las mujeres representaron un 51 % de la población atendida.

⁹⁰ Para 2021, se comunican dos cifras porque el (PEP 2017-2021) funcionó de enero a marzo de 2021 antes de que el PEP (2021-2024) entrara en vigencia de abril a noviembre de 2021.

nacionales y territoriales. En los estudios de caso, los asociados destacaron que el PMA no solo los contrató para la ejecución, sino también colaboró estrechamente con ellos en el refuerzo de sus propias capacidades. La oficina en el país creó una unidad específica para la gestión de asociados, y a través de sus diferentes unidades técnicas impartió capacitación y orientaciones a los asociados sobre una serie de temas, entre ellos, la sensibilidad de género y la SAN.

87. *Sinergias de las actividades del PMA entre la asistencia humanitaria y el desarrollo:* Aunque la respuesta humanitaria no estaba necesariamente diseñada de forma explícita para vincularse a iniciativas de desarrollo, los estudios de caso destacaron ejemplos en los que se produjeron estas sinergias. Tanto en Chocó como en Norte de Santander, el PMA estableció acuerdos con vendedores en los mercados locales para canjear los bonos por productos de la canasta básica de alimentos con la finalidad de abordar la gran dispersión de la respuesta humanitaria. Estos tuvieron un efecto positivo en el fortalecimiento de la economía local y el apoyo a vendedores a pequeña escala, y se contribuyó a las dimensiones de resiliencia y cohesión social (tratadas en secciones posteriores).

88. La vinculación de la población migrante a los sistemas de apoyo más allá de la asistencia humanitaria ha sido un reto continuo para el PMA. La ambición de lograr la transición de los beneficiarios de la asistencia humanitaria a otros programas de apoyo es un tema central y recurrente tanto en las entrevistas realizadas como en los informes anuales sobre el país desde 2019, en los cuales se recomienda avanzar en este objetivo. En el PEP, se describen dos opciones para ello:

89. La transición de los beneficiarios de ayuda humanitaria a los proyectos de desarrollo, ejecutados por el PMA o por otras agencias. El documento del PEP esboza una lógica para esta transición, pero su aplicación se ha complicado por la magnitud de la ayuda humanitaria en el país. En el marco de la actividad 2 de asistencia humanitaria, se atendió a más de un millón de beneficiarios, mientras que en la actividad 3 de integración socioeconómica, se brindó asistencia a menos de 2.000 personas por año; y en la actividad 1 (PDET) de recuperación temprana, a menos de 25.000 por año. Con esta enorme diferencia de escala entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo, no es factible reconducir significativamente los beneficiarios de la ayuda humanitaria a programas de desarrollo conforme sus necesidades van evolucionando, sin un plan financiero y programático realista.

90. *La vinculación de población migrante a los sistemas nacionales de protección social:* Un ejemplo de la integración entre la ayuda humanitaria y los esfuerzos de desarrollo es el apoyo del PMA al registro de migrantes para poder conseguir el Permiso por Protección Temporal, dado que este documento es clave para el acceso al mundo laboral y a la encuesta del SISBEN (se desarrolla más abajo) y, por lo tanto, para poder conectarse al sistema de protección social colombiano.



En Nariño (2018), el PMA proporcionó ayuda humanitaria a una de las comunidades indígenas, como parte de la respuesta frente a emergencias producidas por una catástrofe natural (deslizamiento de tierra). Las relaciones establecidas con la comunidad se utilizaron posteriormente para integrarla en el Proyecto Binacional de Adaptación en 2019, que incluía una serie de proyectos de desarrollo con gallinas ponedoras, estanques para peces y huertos mejorados. La comunidad entrevistada citó que la forma en que el PMA colaboró con sus proyectos les permitió tener las herramientas para emprender sus propias actividades. "Nos dieron una parte, el empujón que necesitábamos. El PMA puso los primeros granos de arena, y nosotros hicimos el resto. Me dieron la oportunidad de compartir una idea, me escucharon, y me ayudaron a enriquecer la idea de que el proyecto sea empresa".



En Chocó, algunos de los asociados resaltaron que la colaboración con el PMA reforzó sus propias capacidades y aumentó su visibilidad ante el municipio, de forma que luego el municipio los contrató directamente para otras tareas. Además, señalaron que trabajar con el PMA les permitió acceder por sí mismos a regiones inseguras y establecer las relaciones necesarias para después trabajar con estas poblaciones en otros proyectos.

Dimensión 2: Entorno político

Productos

91. Como se refleja en la tabla 8 anterior, la dimensión de entorno político se vincula principalmente con las actividades del EE3, pero la subactividad 1.4 del EE1 también contribuye a esta dimensión a través del apoyo territorial en la planeación de los PDET.

92. El EE3 se compone de tres actividades relacionadas con el entorno político y su modalidad es la asistencia técnica, con un componente muy pequeño de transferencia de alimentos nutritivos en la actividad 6 (valores en el anexo 10.7). La actividad 4 se centra en fortalecer el sistema de protección social nacional; la actividad 5, en la alimentación escolar⁹¹, y la actividad 6, en la nutrición. La subactividad 1.4 del EE1 se centra en el apoyo técnico al nivel territorial.

93. **Los indicadores de los productos tienden a cumplirse en el caso de las actividades de FCN.** En general, las actividades relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades han tendido a alcanzar los productos previstos anualmente. Los indicadores de los productos pertinentes a FCN incluyen la capacitación, la coordinación y la asistencia técnica, y según los datos esbozados en el anexo 10.7, estos alcanzaron sus metas anuales desde 2017 al menos el 75 % de las veces. Se lograron los objetivos anuales en cuanto a las transferencias de efectivo y bonos a beneficiarios, pero cabe notar que estas son menos pertinentes para la dimensión del análisis del entorno político.

Resultados⁹²

94. A nivel nacional, existe evidencia de resultados en el entorno político mediante aportaciones puntuales a las políticas y los marcos existentes. En Colombia, ya existe un marco de políticas nacionales y una capacidad institucional en materia de SAN, alimentación escolar y protección social. Por ello, el rol del PMA ha sido el de promover los ajustes para avanzar en los objetivos de cada una de estas esferas. Aunque es difícil identificar las contribuciones específicas de las acciones del PMA, la triangulación entre las fuentes gubernamentales, las agencias y el PMA, permite concluir que el PMA ha contribuido a cuatro cambios en el entorno político, a saber:

- una mayor visibilidad de los objetivos de SAN en el nuevo PND (2022) en comparación con el anterior que incluía la iniciativa sobre micronutrientes;
- alimentación escolar, proporcionando apoyo técnico para afinar las políticas y procedimientos nacionales y promoviendo la dotación de recursos nacionales para la expansión del programa;
- integración del enfoque Hambre Cero (derecho humano a la alimentación) en las actividades del nuevo Ministerio de la Igualdad y la Equidad, y
- mayor enfoque del Gobierno en las mujeres rurales, particularmente en relación con las iniciativas de la política de reforma rural integral.

95. **El posicionamiento del PMA ha dado lugar a nuevas relaciones estratégicas y compromisos a nivel nacional y territorial.** El PMA ha establecido importantes relaciones de coordinación y colaboración con instituciones gubernamentales del ámbito nacional. Por ejemplo, el PMA es miembro invitado de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), que es un órgano de coordinación compuesto por instituciones gubernamentales con mandatos pertinentes a la SAN. La CISAN se reproduce a nivel local a través de los comités locales de SAN con los que colaboran los asesores de SAN de las oficinas sobre el terreno del PMA. El PMA también mantiene una estrecha coordinación nacional con la oficina de Prosperidad Social que trabaja en el fortalecimiento de los sistemas de protección social y apoya la integración de población migrante en los sistemas existentes, así como con el ICBF en temas vinculados a los ajustes y medidas de la política de nutrición.

96. La contribución al fortalecimiento de las capacidades locales ofrece la oportunidad de expandir estratégicamente los compromisos territoriales. Durante la época de las OPSR, las colaboraciones territoriales se materializaron con dos instituciones gubernamentales: el ICBF y la oficina de Prosperidad Social. Las tres organizaciones trabajaron conjuntamente mediante un acuerdo tripartito con fondos

⁹¹ El PMA también provee apoyo directo a las medidas de alimentación escolar destinadas a la población migrante, pero estas intervenciones son parte de la actividad 2 del EE2.

⁹² El único indicador pertinente al FCN en el marco lógico institucional es el número de políticas que ha recibido apoyo y está integrado en la narrativa en lugar de presentarse como una tabla.

comunes para identificar proyectos de respuesta humanitaria y de desarrollo a nivel comunitario, dirigidos a personas afectadas por la violencia y el desplazamiento interno. Con el inicio del primer PEP, el acuerdo tripartito se transformó en una estructura consolidada a nivel nacional. Este cambio ha tenido consecuencias positivas para el posicionamiento estratégico del PMA a nivel nacional, pero ha reducido su compromiso estratégico con el fortalecimiento de las capacidades locales. Aunque la arquitectura de los PEP está orientada al plano nacional, existe un consenso casi universal entre las partes interesadas entrevistadas sobre la oportunidad de dirigir esfuerzos al fortalecimiento de las capacidades locales, puesto que se considera que el Gobierno nacional cuenta con capacidades sólidas y las directrices institucionales relativas a los PEP permiten que las oficinas en el país tengan la flexibilidad para identificar intervenciones de fortalecimiento de las capacidades locales.

97. El apoyo del PMA a la generación de datos empíricos en materia de SAN y adaptación al cambio climático ha contribuido a mejorar los procesos de planificación del Gobierno. Las capacidades de los municipios en lo concerniente a la planificación de la SAN se vieron fortalecidas, gracias al patrocinio por parte del PMA de estudios empíricos. Por ejemplo, en Nariño, el estudio sobre el “costo-eficacia y diagnóstico de la supervisión del programa de alimentación escolar” contribuyó al desarrollo del componente de fortalecimiento de las capacidades locales para la ejecución del PAE dentro de sus planes de SAN. Además, los estudios diagnósticos en el Proyecto Binacional de Adaptación se utilizaron en el diseño del Plan Decenal DHANA (2020-2029).

98. **Un logro positivo a nivel territorial ha sido el establecimiento de los asesores de SAN en cada oficina sobre el terreno.** A diferencia de muchos de los expertos técnicos de las oficinas sobre el terreno, los asesores de SAN no intervienen en la fase de ejecución de un proyecto concreto, sino que se trata de personal que se vincula a más largo plazo con una gran variedad de actores locales e iniciativas con los consiguientes resultados positivos. Entre las contribuciones facilitadas por los asesores de SAN mencionadas en los estudios de caso se incluyen las iniciativas estratégicas en fortalecimientos de las capacidades locales, como, por ejemplo, la contribución del PMA a políticas, planificación y programación gubernamentales mediante la coordinación y la colaboración en mesas de trabajo territoriales, así como el apoyo a la planificación y la programación a través de recomendaciones con base empírica.

99. La triangulación entre las entrevistas, los estudios de casos y la revisión de mitad de período de 2023 indica que más allá del acompañamiento municipal en el diseño de la política y los planes municipales de soberanía y SAN, el PMA apoyó la reactivación o conformación de los Comités Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Salud, contribuyendo así a la vinculación entre las unidades territoriales y las medidas de SAN. Los asesores de SAN ayudaron con la aplicación en los territorios de las políticas nacionales, que se elaboraron en colaboración con la CISAN. De este modo, los asesores de SAN crearon una conexión entre el plano nacional y el local. En territorios con alta presencia de migrantes, se citó la existencia de alianzas entre el PMA y la Secretaría de Desarrollo Social a nivel departamental y varias unidades en los municipios, entre ellas, la oficina del SISBEN, con el propósito de favorecer la gestión de la



El PMA proporcionó asistencia técnica en Norte Santander para elaborar una política territorial de la mujer: El PMA colaboró con una organización de mujeres especializada en la política de género y que contaba con la participación de representantes municipales locales de diferentes etnias, ocupaciones y orígenes. Se realizó un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en Tibú que fue utilizado posteriormente para desarrollar una exitosa campaña que llevó al municipio de Tibú a desarrollar la política pública sobre seguridad alimentaria sensible a las cuestiones de género.



Para mitigar el impacto de la pandemia en Arauca, el PMA apoyó el fomento del uso de transferencias monetarias como parte del sistema de protección social nacional a través de un mecanismo conjunto entre el Gobierno nacional y las autoridades locales. El PMA patrocinó un estudio de caso sobre la protección social reactiva a emergencia que fue usado como base de un conjunto de recomendaciones sobre ajustes políticos para facilitar la distribución de transferencias monetarias frente a emergencias dentro del sistema de protección social existente.

información a nivel territorial sobre el registro de beneficiarios (véase el cuadro de texto de Arauca como ejemplo).

Dimensión 3: Apoyo directo a servicios nacionales

Productos

100. **El concepto de apoyo directo a servicios nacionales contiene dos dimensiones distintas.** El término *apoyo directo a servicios nacionales*, tal y como se utiliza aquí, difiere del concepto de prestación de servicios que se usa a nivel institucional. El concepto elaborado a los fines de esta evaluación consiste en dos dimensiones. La primera se refiere a la asistencia técnica y el apoyo de FCN que brinda el PMA para mejorar los programas de servicios del Gobierno destinados a poblaciones vulnerables (se relaciona con las actividades 4, 5 y 6 del EE3). La segunda alude a los casos en el que el Gobierno contrata directamente al PMA para que preste un servicio concreto (se vincula con la actividad 2, sobre el apoyo al programa de alimentación escolar y las unidades móviles). La consecución de los productos de las actividades se describe en el anexo 10.7.

Resultados

101. Los resultados relacionados con la mejora de los programas de servicios públicos se refieren a la elaboración de herramientas y al manejo de sistemas de información. Entre los tipos de actividades citadas en las entrevistas se incluyen la construcción colectiva de herramientas de SAN, la conexión con espacios de formación en SAN, en los que participan diversos actores, y el desarrollo de espacios de formación en colaboración con otros programas del PMA. Además, el PMA es miembro de foros de gestión para la implementación de políticas públicas, como el de SAN y el de cambio climático, así como de foros relacionados con la asistencia humanitaria ante emergencias causadas por desastres naturales, conflictos sociales y grandes flujos migratorios de poblaciones vulnerables. Además, en la triangulación, en la revisión de mitad de período de 2023, se destaca el fortalecimiento de las relaciones con actores gubernamentales claves, como las Secretarías de Salud, la Dirección del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS) y la Oficina de la Primera Dama.

102. Uno de los resultados más destacados en este ámbito tiene que ver con las contribuciones al SISBEN. El SISBEN es el sistema de registro de beneficiarios que utiliza el Gobierno para que los ciudadanos colombianos puedan acceder a los servicios de protección social de entidades gubernamentales, como Prosperidad Social, ICBF y Ministerio de Salud. Estos servicios están dirigidos por diferentes entidades del Gobierno colombiano, y la integración de los migrantes en el sistema general permite un acceso más ágil. Por ejemplo, los asociados cooperantes, como la Pastoral Social, proporcionan apoyo monetario para la adquisición de alimentos durante un período de tres a seis meses, mientras que la estrategia de Unidades Integrales del ICBF y el proyecto de nutrición para hogares de migrantes se centran en las madres embarazadas, los lactantes y niños menores de 2 años. El sistema de protección social se compone de múltiples subunidades y, hasta ahora, cada subunidad tenía un sistema de registro diferente, lo que suponía un obstáculo para acceder a los distintos servicios. El PMA no contribuyó al desarrollo del SISBEN en sí, durante la época del PEP, pero sí colaboró con la realización de ajustes y mejoras del sistema para proporcionar un único registro unificado que pudiera aplicarse a los diferentes componentes de protección social, lo que a su vez mejoró la integración y cobertura de la población migrante.



En Chocó, los acuerdos a nivel nacional agilizaron la asistencia humanitaria en situaciones de desastres naturales y la atención a víctimas de la violencia, y permitieron la integración de la asistencia del PMA en los procesos gubernamentales existentes. Tres unidades territoriales (la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Unidad para las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras) coordinaron la ejecución de los PDET, y el PMA contribuyó a los resultados a través de las acciones del asesor en SAN.

103. Otros ejemplos identificados en los estudios de caso a nivel territorial guardaron relación con el programa de alimentación escolar, nutrición y SAN: i) la labor de promoción del PMA con los equipos locales de coordinación en La Guajira propició la modificación del programa de alimentación escolar frente a emergencias; ii) en Norte de Santander, Chocó y Cauca, el PMA contribuyó con las mejoras del sistema de recopilación de datos sobre SAN en los municipios para uso en procesos de toma de decisiones, y iii) en

Nariño y Norte de Santander, se citó que el PMA ayudó a impulsar estrategias y campañas que llevó adelante el ICBF, como la estrategia de fortificación casera con micronutrientes en polvo, y la puesta a prueba de la Estrategia de Unidades Integrales en las regiones.

104. Los resultados relacionados con el apoyo directo a servicios nacionales se relacionan con la adquisición de alimentos y el apoyo logístico para la entrega. En Colombia, la mayoría de los ejemplos de fortalecimiento de capacidades nacionales se enmarcan en la asistencia técnica al Gobierno, pero hay ejemplos de contratación directa del PMA por parte del Gobierno para apoyar los servicios institucionales. El Gobierno de Colombia es el segundo donante del actual PEP, y financia aproximadamente el 15 % de los recursos totales. Un porcentaje significativo de este apoyo se destina a la prestación directa de servicios. Las mayores contribuciones consisten en el apoyo alimentario y logístico del PMA para la gestión del programa de comidas escolares en lugares con alta presencia de personas migrantes, en particular en La Guajira, y el apoyo técnico a las unidades móviles⁹³ en sus procesos de adquisición y distribución de alimentos.

105. Como se observó en las discusiones de grupos focales con los beneficiarios a los fines de los estudios de caso, a pesar de que los procesos internos del PMA afectan la puntualidad, se seguía percibiendo al PMA como una entidad de respuesta más rápida que otras. Lo mismo ocurre con la prestación de servicios contratados por el Gobierno. Se percibía que el PMA tenía una ventaja competitiva en términos de capacidad de respuesta, y eficiencia en relación con los costos, porque las compras y la contratación se gestionaban de forma diferente a los sistemas de compra del Gobierno, que están regulados por ley. La disponibilidad de una financiación previsible por parte de un donante para este trabajo (el Gobierno) también fue favorable, dado que permitió que el PMA prestara los servicios contratados en los plazos previstos, y se valoran las contribuciones del PMA en los aspectos de la logística y la cadena de suministro.

106. La ausencia de una estrategia formal para la transición desde el apoyo directo a servicios nacionales hacia la autonomía del Gobierno pone en tela de juicio la adecuación del FCN. Aunque hubo un consenso sobre la eficacia y eficiencia del apoyo del PMA a estos servicios y operaciones, no se evidencia una estrategia formal para la transición de la prestación directa de servicios que anticipe y marque el camino hacia la independencia de las instancias nacionales una vez que el PMA deje de prestar apoyo. A pesar de las capacitaciones a personal de la institucionalidad, especialmente en cuanto al programa de alimentación escolar, no existe un plan de transición con indicadores clave de desempeño que determinen cuándo se ha alcanzado una capacidad. Esta falta de visión formal sobre la transición en materia de FCN genera incertidumbre acerca de la adecuación del enfoque y su sostenibilidad a mediano plazo y sugiere que el PMA trabaja más en la sustitución de capacidades que en el desarrollo de ellas.

Dimensión 4: Resiliencia

Productos

107. El trabajo relativo a la resiliencia está vinculado al EE1 que incluye actividades de fortalecimiento de los medios de subsistencia en los municipios PDET priorizados por el Gobierno. El EE1 es una actividad con ejecución a nivel territorial directa tendiente a mejorar los resultados en materia de SAN de las poblaciones vulnerables mediante proyectos pequeños de desarrollo⁹⁴. Las modalidades utilizadas en el EE1 son asistencia técnica y transferencias de alimentos, bonos y efectivo (los valores de los efectos y productos se encuentran en el anexo 10.7). En los dos PEP, se observaron dos tipos principales de actividades de resiliencia: i) la creación de activos a través de las modalidades de alimentos por activos o dinero por activos, y ii) el refuerzo del acceso al mercado de los pequeños productores a través de sistemas de agrupación.

108. Los indicadores de los productos muestran buenos índices de cumplimiento anual con respecto a los objetivos de creación de activos, pero con índices bajos en cuanto a número de beneficiarios, montos de las transferencias y capacitaciones (anexo 10.7).

⁹³ Se trata de equipamientos multidisciplinarios móviles, que el Gobierno utiliza para primera intervención en casos de desastres naturales.

⁹⁴ Dentro del EE1, existe una subactividad que refuerza las capacidades de los Gobiernos locales en la planificación e implementación de SAN, que se ha tratado en la dimensión de entorno político.

Resultados

109. **Se observan resultados positivos en favor de los beneficiarios de iniciativas de seguridad alimentaria.** Los indicadores de los efectos muestran buenos índices de cumplimiento anual con respecto a los indicadores relacionados con la seguridad alimentaria que superan al relativo al acceso a los mercados (valor y volumen de las ventas) (anexo 10.7). A continuación, en la tabla 9, se resumen los indicadores respectivos.

Tabla 9: Indicadores de los efectos (resiliencia)⁹⁵

Indicadores de los efectos ⁹⁶	2017	2018	2019	2020	2021 ⁹⁷	2021 ⁹⁸	2022
Índice relativo a las estrategias de supervivencia ⁹⁹	87 (>80)	89 (>80)	80 (>56)	6,1 (<10)	4 (<10)	8,6 (<10)	6 (<10)
Puntuación relativa a la diversidad del régimen alimentario ¹⁰⁰	6,9 (7)	7 (7)	6,8 (7)	6,1 (7)	6,6 (7)		
Puntuación relativa al consumo de alimentos (nutrición) ¹⁰¹	97,5 (>80)	90 (>80)	97 (85)				
Puntuación relativa al consumo de alimentos ¹⁰²				82 (>90)	95 (>90)	95 (>90)	93 (>90)
Proporción del gasto en alimentos	48 (<50)	54 (<50)					
Proporción de las comunidades seleccionadas donde se ha constatado empíricamente un aumento de la capacidad para gestionar las crisis y los riesgos de origen climático	100 (100)	100 (100)	100 (>95)				
Proporción de la población de las comunidades seleccionadas que informa de haber obtenido beneficios del aumento de la base de activos de subsistencia	72 (>60)	72 (>60)	97 (>95)		72 (>75)	0 (>75)	79 (>50)
Volumen de las ventas (toneladas)						0 (500)	2 (>500)
Valor de ventas (USD)						0 (>100.000)	7.023 (>100.000)

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022. El color verde indica que el objetivo se ha alcanzado en un 90 % o más. El color naranja denota que se ha logrado entre el 50 % y el 89 % del objetivo. El color rojo indica logros inferiores al 50 %. El color gris se usa para señalar que no hay datos (n. d.), no se aplica (n. a.) o, si hay datos, pero no hay paréntesis, no se indica ninguna meta.

110. **La efectividad de los proyectos para contribuciones a escala se ve afectada por la estructura de financiación.** Como se trata en la PE 4.1, las actividades relacionadas con la resiliencia están sustancialmente subfinanciadas, lo que limita sus contribuciones a nivel macro. La mayor parte de la financiación procede de un gran número de pequeños proyectos de corta duración. Aunque los proyectos tienen un énfasis especial dentro de las aspiraciones del PMA y a pesar de los ejemplos exitosos a nivel micro, el efecto a gran escala se ve obstaculizado por la limitación de la financiación, la amplia gama de pequeños proyectos en el marco de una única actividad y el corto período asignado al plazo del proyecto cuando se requiere un acompañamiento a más largo plazo. Una consecuencia importante es el escaso alcance y cobertura del fomento de la resiliencia por tratarse de un efecto estratégico, lo que da lugar a que el enfoque de proyectos y áreas específicas se base en los intereses de los donantes. Por ejemplo, en el

⁹⁵ Los indicadores pertinentes a la resiliencia se comunican en ambos PEP.

⁹⁶ En el caso de los indicadores de los efectos, el objetivo anual figura entre paréntesis. El color indica el porcentaje de logro.

⁹⁷ La consecución de los objetivos anuales en 2021 para el PEP (2017-2021) no es tan relevante porque en 2021, el PEP (2017-2021) se acortó con el fin de alinear el nuevo PEP (2021-2024) con el Marco de Cooperación. Entonces, la implementación del PEP (2017-2021) fue solo hasta marzo de 2021, antes de que comenzara el nuevo PEP en abril de 2021.

⁹⁸ El PEP (2021-2024) comenzó en abril de 2021.

Coping Strategy Index en inglés

Dietary Diversity Index en inglés

¹⁰¹ *Food Consumption Score – nutrition* en inglés Este indicador se muestra en valores porcentuales como porcentaje de todos los hogares encuestados.

¹⁰² Este indicador se muestra en valores porcentuales como porcentaje de todos los hogares encuestados.

caso de Norte de Santander, el PMA tenía la posibilidad de apoyar organizaciones de mujeres, pero no pudo incluirlas en el proyecto Mujer Rural debido a los criterios geográficos del donante.

111. **En los estudios de caso, se evidencia que las acciones colectivas tienden a producir mejores resultados.** Por ejemplo, en Chocó, en el marco del proyecto se capacitó a las mujeres para que se organizaran y transformaran los productos de la huerta en bienes de valor añadido. En Nariño, los medios de subsistencia colectivos con énfasis en los enfoques transformacionales y orientados al grupo tuvieron más éxito dentro del proyecto para poder mantenerse. Muchos de estos logros correspondieron al proyecto Mujer Rural que se ejecutaba en los territorios pacíficos. Por el contrario, según las discusiones de grupos focales, pareciera que los beneficiarios que participaron en el desarrollo de actividades de un solo servicio, como un salón de belleza, tuvieron más dificultades para emprender sus actividades.

112. Las personas entrevistadas señalaron dos factores que, en su opinión, influyeron en este éxito relativo. En primer lugar, en las actividades orientadas a grupos, se solía hacer hincapié en la identificación de enfoques transformacionales, mientras que, las actividades destinadas a personas tendían más a la prestación de servicios (como un salón de belleza). En un servicio, las personas están comercializando su mano de obra (para prestar un servicio), mientras que, en las actividades colectivas, se vende un producto con valor añadido. Asimismo, es probable que el margen de ganancia en la prestación de un servicio — como un salón de belleza (en relación con la inversión de capital necesaria para establecer dicho salón)— sea inferior al derivado de la comercialización de un producto con valor añadido. En segundo lugar, y lo que es más importante, cuando surgían dificultades en la ejecución del proyecto, los entrevistados observaron que los grupos contaban con más recursos y habilidades a los que recurrir para superar estas dificultades que las personas que llevaban adelante proyectos individuales.

113. **Los resultados en materia de resiliencia también contribuyeron a efectos positivos no previstos.** Aunque los indicadores y el lenguaje del proyecto se centran en la resiliencia a través de la creación de activos (o conexiones con el mercado), en los estudios de caso, se destaca una serie de efectos que no figuran oficialmente en los documentos del proyecto. Por ejemplo, las participantes del proyecto Mujer Rural en Chocó, Nariño y Cauca citaron con frecuencia cambios positivos en la autoestima y el aumento de la confianza en sí mismas (ejemplos en los cuadros de texto). En un estudio de 2023 sobre los proyectos de integración socioeconómica en La Guajira, se observó un aumento de las habilidades blandas gracias a la participación en las actividades del proyecto, como la capacidad de negociación o la inteligencia emocional¹⁰³. Con frecuencia, estos efectos secundarios estuvieron vinculados a cambios en la cohesión social. Por ejemplo, la aplicación de las



En Chocó, una de las organizaciones de mujeres del proyecto de Mujer Rural está conformado por 31 mujeres desplazadas/reubicadas, habitantes de la urbanización, unidad residencial de viviendas de interés social que adjudicó el Gobierno en 2016 para víctimas de la violencia. La organización inició con charlas de mujeres, para afrontar las situaciones cotidianas de violencia intrafamiliar, y de necesidades alimentarias. Se continuó con un proyecto de desarrollo de huertas, y las mujeres comenzaron a utilizar los espacios de las huertas para realizar círculos de apoyo de mujeres para afrontar situaciones de violencia. A lo largo del tiempo de colaboración con el PMA, el grupo de mujeres desarrolló su propia capacidad de capacitación para la consolidación de la paz hasta el punto de ser contratado por el PMA como socio cooperante para llevar a cabo estas capacitaciones con otros grupos como parte de los proyectos de desarrollo del PMA. Así el PMA apoyó a la organización de mujeres a ganar credibilidad en la comunidad y a llegar a zonas donde el PMA no tenía acceso directo.



En Nariño y Norte de Santander, un grupo comunitario indígena y otro de población rural, respectivamente, se reunieron para sustituir la producción de coca por otros cultivos en el marco del programa patrocinado por el Gobierno. No obstante, algunas comunidades, cuando se les retiró el cultivo de coca, se quedaron sin el apoyo del Estado. Al no estar recibiendo ningún beneficio, el PMA empezó a trabajar con ellos en un proyecto para proveedores de gallinas, que produjo un efecto cascada positivo no solo porque fomentó la sustitución de cultivos, sino también conectó a diferentes partes de la comunidad en un trabajo de colaboración. Los hogares participantes pudieron mejorar su propia seguridad alimentaria y vender los huevos sobrantes a lo largo de las carreteras para obtener más ingresos familiares

¹⁰³ FundAlianza (2023). Programa Integración Socioeconómica: Maicao y Riohacha. Informe Visita Usuarios.

habilidades blandas de negociación o mediación para resolver conflictos intrafamiliares. Estos elementos se tratan con más detalle en la sección sobre cohesión social.

Dimensión 5: Cohesión social y contribuciones a la paz

Productos

114. Las contribuciones a la cohesión social derivan de las consecuencias indirectas de otros proyectos, en el sentido de que, a través de la acción de un proyecto o la provisión de un servicio, se mejoraron las relaciones entre las personas y comunidades. Se observa que la cohesión social se

relaciona con la forma en que se ejecuta un proyecto más que con el tema sectorial; y la mejora en esta esfera se produce gracias a los cambios en las relaciones y actitudes, más que a través de la entrega de productos concretos. Dos ejemplos para ilustrar la manera en la que el PMA contribuyó a reforzar esta dimensión son: (i) el proyecto con excombatientes en Norte de Santander, en el que las actividades siempre se realizaban con grupos mixtos de excombatientes y pobladores residentes e incluían ejercicios de inclusión social y valoración de las diferencias (más desarrollado en el cuadro de texto), y (ii) las intervenciones de alimentación escolar en La Guajira, Barranquilla, Santa Marta, Cúcuta y Arauquita (ya mencionadas), en las que además de la entrega de alimentos y las campañas de sensibilización nutricional, se llevó a cabo la campaña de prevención de la xenofobia “¿A qué sabe la igualdad?” en las escuelas.

115. Las actividades relacionadas con la cohesión social se solapan con los proyectos de apoyo a la resiliencia, la ayuda humanitaria y la integración socioeconómica e incluyen las actividades 1, 2 y 3 de los efectos estratégicos 1 y 2. El nivel de cumplimiento de los productos se detalla en el análisis de las dimensiones de resiliencia, integración socioeconómica y asistencia humanitaria en el anexo 10.7.

Resultados

116. **Se constatan resultados positivos en el fortalecimiento de la cohesión social en tres niveles que contribuyen a la paz.** Las experiencias compartidas por los beneficiarios en los estudios de caso permiten identificar tres niveles de mejora de la cohesión social, a saber: i) mejora de las relaciones entre comunidades distintas; ii) fortalecimiento de la solidaridad grupal, y iii) refuerzo de las relaciones intrafamiliares.



En los territorios pacíficos, el proyecto Oportunidades Pacíficas Mujeres Rurales impulsado por el Ministerio de Agricultura con fondos del KOICA destinados a mejorar la economía y seguridad alimentaria de las poblaciones afrocolombianas en las zonas también fortaleció las capacidades organizativas de las mujeres al ser ellas mismas las administradoras del proyecto y gestoras de los fondos. Esto reforzó las capacidades organizativas de las mujeres que lograron que el capital semilla redundara en el crecimiento de la actividad y la consolidación de la organización y evitó que estas dependieran de intermediarios y de la duración del proyecto. Las beneficiarias señalaron que los proyectos con focalización a las mujeres a menudo tratan a las mujeres como pobres víctimas, pero en este caso, la actitud del proyecto fue tratarlas como socias cooperantes, lo que generó estas consecuencias positivas.

117. En el primer nivel, los ejemplos más citados se refirieron a la integración de excombatientes y comunidades de acogida en Norte de Santander (véase el cuadro de texto).



En Norte de Santander, el PMA apoyó a un grupo de hombres y mujeres firmantes de la paz (excombatientes) que se encontraba en riesgo de abandonar sus compromisos por la ausencia de servicios y apoyo estatal. Formaron una organización para llevar a cabo un proyecto piscícola y uno de ellos fue contratado para gestionar los estanques. A pesar de la inicial alta tensión entre este grupo y la población de acogida, lograron establecer sinergias a través del proyecto lo que no solamente incrementó los beneficios para ambos grupos, sino que resultó en una rebaja de la tensión entre ellos y una motivación para seguir trabajando juntos. El proyecto además tuvo efectos positivos en el incremento de la resiliencia ya que el grupo de excombatientes aprendió a autogestionarse y estableció un fondo económico para el apoyo mutuo. Además, mejoró la imagen y la visibilidad del apoyo de la ONU dentro del grupo de hombres y mujeres firmantes.

118. En el segundo nivel, las acciones colectivas de la programación relativa a la resiliencia y los medios de subsistencia fortalecieron la solidaridad de grupo (véanse los cuadros de texto).



En Cauca, como parte de los acuerdos de paz, se formaron juntas de acción comunal en las comunidades afectadas para impulsar la adopción de los cinco puntos del Acuerdo Final de Paz de 2016. Al principio, hubo problemas de liderazgo y tensiones entre los miembros. Los compromisos del PMA con estas juntas ayudaron a fortalecer su capacidad interna y reducir tensiones. Por ejemplo, en Río Mayorquín, el PMA y la Unidad de Restitución de Tierras apoyaron a las juntas con proyectos de asistencia humanitaria y creación de huertos que contribuyeron a fortalecer su capacidad de liderazgo, lo que a su vez favoreció las relaciones entre sus miembros y con la comunidad.



En el Chocó, incluso la distribución más sencilla de gallinas ponedoras tuvo aportaciones de cohesión social mediante el trabajo colectivo a través de los consejos comunitarios locales, lo que contribuyó al fortaleciendo las relaciones internas de la comunidad.



El proyecto Mujer Rural se articuló a través de asociaciones de mujeres, que si bien ya existían, en muchos casos eran de reciente creación o estaban bastante debilitadas tras años de falta de atención. El proyecto revitalizó las asociaciones y aumentó la fuerza organizativa de las mismas a través de la promoción del trabajo conjunto y la generación de sinergias entre ellas. Todo ello contribuyó a fortalecer la cohesión y la solidaridad dentro de los grupos. Las participantes destacaron como un factor importante para lograr estos cambios la insistencia de la coordinadora del proyecto en la importancia de la acción comunal.



En Chocó, los huertos familiares creados por los proyectos de medio de subsistencia han servido, no solo como medio de producción de hortalizas, sino también como espacios de reflexión, apoyo psicosocial y mediación entre los miembros de la comunidad y la familia. La inclusión de un componente psicosocial en el proyecto Mujeres Rurales contribuyó a que el huerto se convirtiera en un espacio de bienestar, y las familias lo usaron como una "zona de tranquilidad" para debatir problemas familiares y compartir sus experiencias de violencia.

119. En el tercer nivel, las contribuciones a la dinámica intrafamiliar fueron más sutiles. Los proyectos tenían el potencial de incidir en la dinámica intrafamiliar de dos maneras, a saber: (i) algunos proyectos incluían capacitaciones en habilidades blandas, como la resolución de conflictos que, según los encuestados, también podían aplicarse a sus propias interacciones familiares, y (ii) las actividades de los proyectos podían crear espacios en los que las familias pudieran interactuar, como, por ejemplo, en el proyecto de huertas urbanas de Chocó (véase el cuadro de texto).

120. **La ausencia de una estrategia de cohesión social limita la visibilidad de los logros del PMA.** No se evidencia una estrategia formal de la promoción de cohesión social dentro del PEP, cuando su presencia podría articular vías posibles de cambio o esbozar la cohesión social como una consideración transversal (al igual que la sensibilidad al género y nutrición). En consecuencia, los informes del PMA sobre estas dimensiones se limitan a observaciones anecdóticas fragmentadas, y la aplicación de los principios de ejecución que contribuye a la cohesión social no se aplica sistemáticamente a todas las actividades de los proyectos.

Dimensión 6: Integración socioeconómica

Productos

121. El PMA ha desarrollado recientemente una serie de pequeños proyectos piloto que financió la Oficina de Asistencia Humanitaria (BHA) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la integración socioeconómica de hombres y mujeres migrantes. No obstante, la trayectoria del PMA en este ámbito data del primer PEP, cuando las personas migrantes y personas afectadas por el desplazamiento interno en el país recibieron atención a través de las actividades de recuperación temprana. En el segundo PEP, la actividad 3 se centra en la integración socioeconómica de personas migrantes, para las cuales se han puesto en marcha proyectos de integración socioeconómica en 13 municipios. Por falta de financiación, los indicadores de los productos muestran índices bajos en cuanto a número de beneficiarios y transferencias (anexo 10.7).

Resultados

122. **Los indicadores de los efectos mostraron cambios favorables en el consumo de alimentos.** En los dos PEP, los indicadores de los efectos se refieren a la seguridad alimentaria. En el primer PEP, los indicadores relativos a la integración socioeconómica se solapan con los indicadores de resiliencia y medios de subsistencia (tabla 9). En el segundo PEP, se diseñó un componente específicamente para la integración socioeconómica de las personas migrantes (actividad 3 dentro del EE2). En la tabla 10 siguiente se presentan los valores de los indicadores de los efectos.

Tabla 10: Indicadores de los efectos (integración socioeconómica)

Indicador de los efectos ^{104 105}	2021 ¹⁰⁶	2022
Índice relativo a las estrategias de supervivencia	13,5	7 (<6)
Puntuación relativa a la diversidad del régimen alimentario	5,1	6 (7)
Puntuación relativa al consumo de alimentos	60	92 (>90)
Proporción de la población de las comunidades seleccionadas que informa de haber obtenido beneficios del aumento de la base de activos mejorados de subsistencia	72	92 (>50)

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022. El color verde indica que el objetivo se ha alcanzado en un 90 % o más. El color naranja denota que se ha logrado entre el 50 % y el 89 % del objetivo. El color rojo indica logros inferiores al 50 %. El color gris se usa para señalar que no hay datos (n. d.), no se aplica (n. a.) o, si hay datos, pero no hay paréntesis, no se indica ninguna meta.

123. **Los proyectos de emprendimiento resultaron ser los más exitosos.** De las personas que participaron en los proyectos piloto del segundo PEP, casi el 70 % declaró poder realizar después alguna actividad que le permitió generar ingresos. La mayoría de ellas lo hicieron a través de actividades de emprendimiento (72 %), y un porcentaje mucho menor consiguió empleo en empresas (23 %). Según las entrevistas a participantes, las barreras para conseguir un empleo tenían que ver con tres factores, a saber:

¹⁰⁴ El objetivo anual de los indicadores de los efectos figura entre paréntesis. El color indica el porcentaje de logro.

¹⁰⁵ Los indicadores de los efectos se resumen aquí, pero se presentan desglosados en el anexo 11.7.

¹⁰⁶ El PEP se acortó con el fin de comenzar el PEP (2021-2024) en mejor alineación con el Marco de Cooperación, y la ejecución del PEP (2017-2021) fue solo durante dos meses antes de que comenzara el nuevo PEP. Los valores presentados en 2021 corresponden a valores de línea de base, por lo tanto, la consecución de los objetivos anuales no es tan relevante.

i) la xenofobia y el rechazo al migrante; ii) el conocimiento limitado de las empresas del sector por parte de los beneficiarios, y iii) la falta de experiencia o certificaciones necesarias por parte de los beneficiarios.

124. **El PMA contribuyó a la integración socioeconómica de tres poblaciones seleccionadas.** De los estudios de caso se desprenden evidencias de integración socioeconómica en tres grupos de población: i) hombres y mujeres colombianas marginadas y vulnerables, ii) hombres y mujeres excombatientes, y iii) hombres y mujeres migrantes. Al igual que en el caso de la dimensión relativa a la resiliencia, en los estudios de caso también se destacó una serie de efectos secundarios que contribuyeron a aumentar la cohesión social.

125. Respecto al primer grupo, el proyecto Mujer Rural y el Proyecto Binacional de Nariño demostraron efectos positivos en favor de la integración socioeconómica. Por ejemplo, en Chocó, en una discusión de grupos focales con una cooperativa de mujeres, se habló de la experiencia de construir y desarrollar un estanque piscícola para generar ingresos para sus miembros. La mayoría de estas familias no tenían acceso a la tierra y eran jornaleras. Mediante la creación del estanque piscícola, en un proceso colectivo, fue posible mejorar la seguridad alimentaria de las familias y proporcionarles un recurso productivo que no dependía del acceso a parcelas de tierra. Las entrevistadas también destacaron los resultados positivos de las capacitaciones para fortalecer la cooperativa y desarrollar una mayor conciencia de los derechos de las mujeres (cuadro de texto).



En Nariño, una mujer afrocolombiana cuenta que a los quince años interrumpió su educación y dejó la casa de sus padres para formar su propia familia tras el nacimiento de su primer hijo. Su pasión por el trabajo comunitario la impulsó desde muy joven a participar en el Consejo Veredal con el propósito de "rescatar nuestras tierras ancestrales". En 2021, se iniciaron las actividades con el equipo del PMA y la Pastoral Social, y ella recuerda con cariño que en la primera sesión de capacitación se invitó a las participantes a soñar e imaginar un cambio posible para ellas y su comunidad, a través de un concepto: "el sueño es una empresa". Las mujeres en esta zona no tienen opciones de formación ni ofertas laborales, pero mediante el proyecto, establecieron empresas productivas de pollos. El proyecto ha fortalecido las acciones de equidad de género, a través de los procesos de capacitación y el acompañamiento. "Para mí, es una experiencia muy bonita; me ha cambiado la vida, la manera de pensar, me ayudó a defenderme, a conocer más de mis derechos y a saber que no solamente es el lugar donde vivo, sino que hay más, que se puede soñar y tener algo diferente, que no es solamente el rol de estar en la casa", señala la mujer.

126. Respecto al segundo grupo, en Norte de Santander, el PMA ayudó a las comunidades de excombatientes a integrarse económica y socialmente en los entornos circundantes (cuadro de texto).



En Catatumbo, mediante los acuerdos de paz, se establecieron los Espacios Territoriales de Capacitación y Reinserción (ETCR) para los excombatientes que llegaron a sumar 7.000. Al formar parte de los PDET, Catatumbo fue priorizada para muchos proyectos dirigidos a la sustitución de cultivos ilícitos. Sin embargo, las ayudas y los compromisos del Gobierno con estos excombatientes no se materializaron, por lo que estos empezaron a buscar oportunidades en otros lugares a fin de paliar su vulnerabilidad. El PMA intervino para mitigar la crisis con proyectos que ofrecían oportunidades económicas: se inició una cooperativa de gallinas ponedoras en la comunidad, que abordaba el proyecto con un enfoque de empresa a largo plazo y económicamente sostenible. Se realizó un balance de la demanda para la comercialización; se contrató a una persona para que se ocupara de la administración, y se calcularon los costos de las jornadas que cada persona había dedicado, con el objetivo de devolverle a cada una el equivalente a lo que puso de mano de obra.

127. En el tercer grupo, los ejemplos de integración socioeconómica se dan en contextos urbanos (cuadro de texto).



Un grupo de migrantes venezolanas, establecidas desde hacía cinco años y con vocación de permanencia en Cali había sido inicialmente beneficiaria de ayuda humanitaria del PMA y después fue integrado en el proyecto de inserción socioeconómica a través de un socio del PMA. Destacan que no fue fácil salir adelante en la ciudad, pero el proyecto les permitió aliviar la presión económica y alimentar a sus familias. Además, a través de las actividades del proyecto, los participantes accedieron al sistema de ayudas estatales para la capacitación profesional, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Estos recursos han ayudado a las participantes a reforzar aún más sus capacidades económicas.

PE 2.3 ¿En qué medida el PMA contribuyó al logro de los objetivos transversales?¹⁰⁷

Resumen

La capacidad de respuesta en materia de género ha sido una prioridad en la programación del PMA, que ha mejorado desde 2017. El PEP ha obtenido buenos resultados en materia de protección. El PMA se ha adherido sistemáticamente a los principios humanitarios a lo largo de los dos PEP. Los datos existentes sugieren que la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas sigue siendo un trabajo en curso, aunque con mejoras en el PEP actual. La rendición de cuentas institucional también es una tarea en curso. Las consideraciones medioambientales ocupan un lugar destacado en el documento del PEP y en la orientación del programa, pero hay pocas pruebas de la integración de las evaluaciones de riesgos medioambientales en las propias

128. Las dimensiones cubiertas en esta subpregunta son las cinco definidas por las preguntas de evaluación: género, protección, adhesión a los principios humanitarios, rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y respeto al medio ambiente.

Género

129. La oficina en el país mantiene la prioridad en las cuestiones de género y cumple con los requisitos institucionales en lo tocante a la presentación de informes, los indicadores institucionales y la inclusión de mujeres en los proyectos. Se observa que la oficina en el país ha invertido en recursos importantes para avanzar con las agendas de género, como, por ejemplo, con la creación de una unidad de género y protección en la oficina y la contratación de asesores de género en cada una de las oficinas sobre el terreno. Estas medidas favorecieron una mayor transversalización de la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de las actividades, que se comprueba en los siguientes hallazgos:

¹⁰⁷ Los datos desglosados de todos los indicadores transversales figuran en el anexo 10, y se hace referencia a ellos cuando procede.

- la integración de consideraciones de género en el análisis del contexto para los proyectos;
- la presentación de datos desglosados por sexo y edad en informes de seguimiento;
- la integración de temas de género en las capacitaciones, y
- la asignación de presupuesto para intervenciones específicas de género.

130. Además, se constata que los proyectos incluyen a las mujeres (así como a diferentes grupos étnicos) en las intervenciones. Por ejemplo, en las transferencias monetarias, más del 70 % de las personas beneficiarias fueron mujeres. Los informes anuales del PMA sobre el país incluyen tres indicadores de género: la participación de las mujeres en los comités del proyecto, la toma de decisiones en el hogar y la recepción de transferencias. Los datos de estos informes muestran, en general, el cumplimiento de los indicadores de género (anexo 10)¹⁰⁸.

131. **La integración de las cuestiones de género en la programación sigue planteando problemas estructurales.** A pesar de estos avances institucionales, el abordaje de las cuestiones de género a nivel programático sigue dependiendo de decisiones *ad hoc* que se dan según los recursos disponibles a nivel de gestión de los proyectos y plantea desafíos para la integración estratégica de los aspectos de género. Por ejemplo, a diferencia de los asesores de SAN que son contratados como personal de la oficina en el país independiente del proyecto, los asesores de género en las oficinas sobre el terreno se contratan en función del presupuesto de proyectos específicos y están sujetos a rotaciones al finalizar los proyectos. Además, la coordinación estratégica entre ellos es exigua. Se observa que las oficinas sobre el terreno pueden tener hasta tres asesores de género contratados para diferentes proyectos. Por otra parte, si bien existe un presupuesto específico (aunque reducido) para la ejecución de proyectos y acciones de formación e integración de la perspectiva de género con los asociados cooperantes o beneficiarios, se advierte que estas actividades específicas de género están aisladas del resto de la programación y tienden a surgir como oportunidades *ad hoc* en el momento, lo que dificulta hacer seguimiento de la planificación y desempeño de forma estratégica.

132. **Se evidencian resultados estratégicos en materia de género.** Estos resultados se dividen en tres categorías: i) el establecimiento de relaciones estratégicas; ii) los cambios en la vida de las mujeres, y iii) el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres como efecto complementario de la ejecución del proyecto. Estos se han destacado en otras secciones (PE 2.2, PE 4.3 y PE 1.5), pero se resumen de nuevo aquí. Los resultados más estratégicos relacionados con el género citados en las entrevistas y triangulados con datos secundarios tienden a estar relacionados con procesos institucionales, por ejemplo, la firma de un convenio de acción con ONU Mujeres dentro del equipo de la ONU en el país o la vinculación con la Vicepresidencia de la República y la Consejería Nacional para la Equidad de la Mujer. En cuanto a cambios visibles en la vida de las mujeres, según las entrevistas a los fines de los estudios de caso y el proyecto Mujer Rural, las iniciativas de prevención de la violencia de género en las oficinas sobre el terreno lograron reducir los casos en los que las mujeres regresan a los ambientes de agresión, y los proyectos de resiliencia con grupos de mujeres mejoraron la autoestima, el empoderamiento y las relaciones intrafamiliares (PE 2.2). En la tercera dimensión de resultados, un efecto colateral importante de los proyectos ha sido el fortalecimiento de los grupos de mujeres (como en el proyecto Mujer Rural) o de los grupos comunitarios compuestos mayoritariamente por mujeres (como en el Proyecto Binacional de Adaptación). Como se señala en la PE 2.2, hay evidencias de que el acompañamiento del PMA a estos grupos fortaleció las capacidades internas lo suficiente como para que pudieran implicarse en otras acciones comunitarias ajenas al proyecto y en otras funciones además de las de beneficiarias (por ejemplo, para convertirse en asociado cooperante que imparte capacitación a otros grupos).

133. **Existen oportunidades para integrar más transversalmente el género.** Aunque haya pruebas de éxito en las consideraciones de género, múltiples fuentes de evidencia citan nuevas oportunidades para la integración de la perspectiva de género. Por ejemplo, en el estudio de caso del proyecto Mujer Rural se señaló que, a pesar de los logros y del enfoque en las mujeres rurales, no se comprobó una transversalización de la perspectiva de género en el proyecto para atender a las necesidades de las mujeres. Por ejemplo, a la hora de seleccionar las actividades, se podría haber considerado la carga laboral de las mujeres en el hogar, se podrían haber seleccionado a equipos protectores o convocado a charlas de género que incluyeran tanto hombres como mujeres. Además, en la revisión de mitad de período, se

¹⁰⁸ Tanto en las entrevistas como en la revisión de documentos, se observó que estos indicadores no son suficientes para captar todas las contribuciones de género en la programación.

señaló la falta de actividades específicas que buscaran mejorar la participación de las mujeres en la toma de decisiones domésticas, lo que apunta a oportunidades de integrar este componente en los proyectos de asistencia y de desarrollo. En las entrevistas a representantes gubernamentales, se destacaron otras oportunidades para la transversalización de la perspectiva de género, entre ellas, tercerizar servicios de cuidado de niños y niñas, lavado de ropa y preparación de comida con el siguiente fin: 1) reconocer el trabajo del hogar como trabajo; 2) reducir la carga laboral de mujeres, y 3) reforzar la participación y el liderazgo de mujeres en proyectos/asociaciones de mujeres con mayor sostenibilidad. El Gobierno también señaló que ya existen iniciativas en Bogotá que pueden servir como pilotos para su aplicación en contextos rurales.

Principios humanitarios

134. **El PMA se ha adherido sistemáticamente a los principios humanitarios a lo largo de los dos PEP.** Los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia se consideran fundamentales para la acción humanitaria. En los informes anuales sobre el país, no hay indicadores institucionales que midan específicamente el cumplimiento de los principios humanitarios por parte del PMA. Sin embargo, estas consideraciones se citan en los informes descriptivos de ambos PEP y en las entrevistas con las partes interesadas. La documentación revisada demuestra la atención otorgada a los cuatro principios:

- Humanidad: en la priorización de los más vulnerables, a través del análisis de contexto y ejercicios de verificación para la selección y cobertura de beneficiarios (véase la PE 3.2).
- Imparcialidad: en la inclusión de diferentes grupos marginados, sin que influya el origen étnico o el posicionamiento en el conflicto (para comunidades excombatientes).
- Neutralidad: en la capacidad del PMA de proporcionar ayuda humanitaria y aportar al desarrollo de las personas afectadas sin diferenciar entre poblaciones en función de las zonas de influencia de los distintos grupos armados.
- Independencia: se muestra mediante la aplicación de los ejercicios de verificación y validación de las bases de datos gubernamentales para garantizar la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad.

135. Esta evidencia se trianguló mediante las discusiones de grupos focales con beneficiarios y las entrevistas a asociados cooperantes y el Gobierno. Se constató una respuesta apropiada del PMA al flujo migratorio de Venezuela, atención a personas en la respuesta a la COVID-19 y a las víctimas de violencia o catástrofes naturales. Igualmente, se confirmó la neutralidad del PMA y su capacidad de acceder a zonas en colaboración con las autoridades municipales, pero también a zonas controladas por grupos armados ilegales. El proceso de selección de beneficiarios y la toma de decisiones geográficas se consideraron de manera imparcial, y se estimó que el PMA era libre de influencias políticas a la hora de desarrollar proyectos y programas. Por último, se reconoció la preocupación del PMA por las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como los grupos indígenas, los afrocolombianos o las mujeres (y los hogares encabezados por mujeres).

Protección

136. **El PEP ha obtenido buenos resultados en materia de protección.** Ninguno de los flujos de datos para la evaluación sugiere algún problema de protección, más bien afirman que el PEP actual y el anterior han funcionado bien en cuestiones de protección, incluso en el contexto de la ampliación masiva de la respuesta a los migrantes venezolanos. Los informes anuales sobre el país miden la protección a través de cuatro indicadores que evalúan los elementos de protección, acceso, seguridad y dignidad. En todos los valores notificados en los dos PEP, estos se sitúan a pocos puntos porcentuales del 100 % (anexo 10.8). La puntuación más baja en los siete ciclos de presentación de informes fue para los hombres en la actividad 3 (asistencia humanitaria) en el anterior PEP de 2021, en el que solo el 92 % de los que recibieron asistencia en especie declararon no tener problemas para acceder a ella. Esto se trianguló a partir de las entrevistas a beneficiarios durante los estudios de caso territoriales, en los que los encuestados confirmaron unánimemente la facilidad de acceso a la ayuda. En las entrevistas externas con otras agencias y representantes gubernamentales, se destacó la capacidad del PMA para llegar a zonas de difícil acceso y a contextos con altos riesgos de seguridad. En las entrevistas internas y con los donantes, se observó que el PMA revisa sistemáticamente qué modalidad es la más adecuada para la prestación de la

asistencia y en qué contextos, con el fin de garantizar un acceso más satisfactorio. Por último, la revisión de mitad de período de 2023 permitió confirmar el éxito en materia de protección y poner de relieve otros logros en este ámbito.

Rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas

137. Los datos existentes sugieren que la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas sigue siendo un trabajo en curso, aunque con algunas mejoras en el PEP actual. En los informes anuales sobre el país, hay tres indicadores sobre la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas: la proporción de personas asistidas, las informadas sobre el programa y la proporción de actividades en las que la retroinformación de los beneficiarios se documenta. Estos indicadores no se comunican de forma consistente en los dos PEP, pero según los resultados presentados en los informes anuales, se aprecian mejoras en la rendición de cuentas, máxime en la integración de retroinformación de los beneficiarios. En el anexo 10.10, se resumen los valores que se publican en dichos informes, desglosados por actividad y sexo. Esos datos reflejan un descenso en la proporción de beneficiarios informados sobre el programa, pero una mejora en la proporción de actividades con comentarios documentados de los beneficiarios.

138. En la revisión de mitad de período, se señala que, en el nuevo PEP, se han intensificado y fortalecido los procesos y herramientas de monitoreo de las diversas modalidades, los equipos se consolidaron técnicamente y se capacitaron para describir y puntualizar mejor los hallazgos y la información. Esto puede haber incidido en los cambios positivos observados en la documentación de la información de los beneficiarios, en particular, el establecimiento y la mejora de un mecanismo comunitario de retroalimentación que se creó a efectos de recibir la opinión de los beneficiarios a través de teléfonos, correo electrónico o sitios web (*chatbots*). Durante los dos primeros años de funcionamiento del mecanismo, se recibieron aproximadamente 70.000 solicitudes —con una media de entre 3.000 y 4.000 llamadas al mes—, de las que más del 95 % se notificaron como resueltas. El mayor porcentaje de llamadas no resueltas estuvo relacionado con las denuncias de posible fraude (52 % no resueltas), pero hay que señalar que hubo muy pocas llamadas de este tipo, ya que las denuncias de posible fraude representaron menos del 0,4 % de todas las llamadas (289 en total).

139. Sin embargo, garantizar que los beneficiarios estén bien informados sobre el programa sigue siendo un reto, especialmente en contextos en los que un porcentaje desproporcionado de los beneficiarios está formado por grupos relativamente pequeños en zonas muy aisladas. Durante las discusiones de grupos focales con beneficiarios a los fines de los estudios de caso territoriales, un patrón constante fue que los beneficiarios estaban agradecidos por la ayuda, pero no podían expresar de forma coherente los objetivos del programa, su duración o el tiempo de la ayuda. Los líderes de la comunidad que participaban con más frecuencia en el proceso de selección de beneficiarios solían conocer mejor el alcance del proyecto que los propios participantes. Además del aislamiento, se identificaron otros factores que influían en esta cuestión de escasa información de los beneficiarios y variaban en función del tipo de persona entrevistada, a saber: i) las capacidades de los asociados cooperantes; ii) la falta de un proceso de formación u orientación en el inicio de los proyectos; iii) la inexistencia de un seguimiento coherente de las acciones de los asociados, y iv) la fragmentación de la información territorial y su integración coherente en los informes anuales.

Medioambiente

140. Las consideraciones medioambientales ocupan un lugar destacado en los documentos del PEP y la orientación del programa, pero hay pocas pruebas de la integración de las evaluaciones de riesgos medioambientales en las propias actividades del PEP. En ambos documentos, se destaca la importancia de las consideraciones medioambientales, con especial énfasis en el PEP actual, lo que refleja la relevancia de la agenda climática en Colombia y la preocupación por la frecuencia de los desastres naturales y la degradación medioambiental provocada por la acción humana. La adaptación al cambio climático ocupa un lugar preponderante en el Plan Nacional de Desarrollo, y el documento del PEP se ajusta a estas consideraciones. El Proyecto Binacional de Adaptación al cambio climático de la actividad 1 se considera una de las acciones medioambientales emblemáticas del PEP. Además, los relatos plasmados en el informe anual, especialmente del primer PEP, dan cuenta del apoyo a la creación de activos para la mitigación medioambiental, incluida la restauración de bosques y la mejora de los recursos hídricos.

141. Sin embargo, hay menos pruebas de que las consideraciones medioambientales se tengan en cuenta sistemáticamente en la aplicación de todas las actividades e intervenciones del PEP. Una actividad

que no se centre en concreto en el medio ambiente, como la distribución de gallineros, puede tener riesgos (o beneficios) medioambientales asociados a la aplicación de la actividad. En el Marco de resultados institucionales, esta dinámica se mide a través de un indicador que rastrea la proporción de actividades para las que se han examinado los riesgos medioambientales. En teoría, este indicador sería pertinente para todas las intervenciones del PMA, pero los informes anuales solo comunican de manera esporádica al respecto y, sobre todo, en las actividades con pequeños agricultores (anexo 10.8).

142. Las entrevistas a los asociados cooperantes y al personal del PMA en las oficinas sobre el terreno indican que existe un proceso informal de examen de las actividades para detectar riesgos ambientales o sociales antes de su ejecución, ya que todos los encuestados pudieron identificar elementos de las actividades que pueden o no tener riesgos asociados. Sin embargo, no parece que esta información se recoja de forma sistemática y se informe sobre ella a nivel nacional.

PE 2.4 ¿En qué medida es probable que los logros del PEP sean sostenibles, en particular desde una perspectiva financiera, social, institucional y medioambiental?

Resumen

En general, la sostenibilidad institucional dentro del PEP es buena por el alto grado de anclaje de las acciones en iniciativas gubernamentales, pero en ciertos ámbitos puede estar limitada por la falta de estrategias de transición. A nivel de proyecto, hay muchas menos probabilidades de que la sostenibilidad de los beneficios pueda mantenerse una vez finalizado el apoyo al proyecto.

143. A los efectos de esta evaluación, la sostenibilidad se analiza bajo dos dimensiones: la sostenibilidad institucional (resultados sostenidos por las instituciones) y la sostenibilidad de los beneficios en pro de los participantes en los proyectos del PMA. La primera dimensión —sostenibilidad institucional— se define a través de cinco criterios: i) el grado de integración estratégica de las actividades del PEP en los programas gubernamentales; ii) el grado de probabilidad de que el Gobierno financie la continuación de los programas; iii) la capacidad técnica del Gobierno para gestionar y ejecutar los programas; iv) la existencia de un plan con el PEP para la transición desde el apoyo del PEP, y v) el grado de priorización del Gobierno en los programas.

144. La segunda dimensión de sostenibilidad se define como el grado de probabilidad de que persistan los beneficios del proyecto para los beneficiarios, lo que, en el caso del PEP, podría incluir cambios sostenidos en las medidas de seguridad alimentaria, activos creados, procesos iniciados u otros indicadores de los efectos. Como parte de la evaluación, se elaboró una rúbrica de sostenibilidad basada en estas dimensiones para evaluar cada una de las contribuciones de los EE a la sostenibilidad (anexo 3) y su utilización se basa en un análisis a partir de la revisión de documentos, entrevistas y observaciones sobre el terreno (anexo 3). El resumen por actividad se encuentra en el anexo 10.10. La sostenibilidad de los proyectos se aborda en el marco de la PE 2.2 como parte del análisis sobre resiliencia, cohesión social e integración socioeconómica.

Sostenibilidad institucional

145. **Alineación estratégica:** El PEP está bien alineado con los planes y prioridades del Gobierno, tal como se describe en la PE 1.2, y la oficina en el país revisa y actualiza el PEP para garantizar la alineación a través de los cambios del Gobierno, como se expone en la PE 1.5.

146. **Capacidad técnica y financiera:** La asistencia técnica del PMA ha contribuido a consolidar capacidades institucionales en el ámbito nacional y local, lo que comprende la capacidad técnica de los asociados cooperantes, como se ha evidenciado en los estudios de caso territoriales. Esto permite vislumbrar buenas perspectivas para la continuación de los procesos y flujos de servicios apoyados. Claramente, la plena sostenibilidad dependerá también de la disponibilidad de recursos en el presupuesto del Estado y las prioridades políticas nacionales.

147. **Alineación con las prioridades:** Las actividades del PEP están bien alineadas con las prioridades gubernamentales existentes, en especial, en lo relativo a la atención de las víctimas de la violencia, los medios de subsistencia y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en SAN. La respuesta al flujo

migratorio de Venezuela es menos prioritaria en la actualidad, pero también se espera que se mantenga, aunque con menores niveles de inversión.

148. **Estrategia de transición:** Hay pocas pruebas de que existan estrategias formales de transición, en las que se describa cómo se llevará a cabo la transición de la asistencia del PMA una vez finalizado el proyecto.

Sostenibilidad de los beneficios de los proyectos

149. Se constatan beneficios sostenidos para los participantes en los proyectos, pero la evidencia para identificar la sostenibilidad de los efectos a largo plazo es limitada. Como se señala en la PE 2.2, existen pruebas que demuestran resultados positivos en favor de los hogares que participan en proyectos de resiliencia o integración socioeconómica; sin embargo, las limitaciones de financiación y el corto plazo del ciclo impiden su ampliación y el acompañamiento prolongado que requieren los proyectos de desarrollo. Sobre la base de las lecciones aprendidas y las experiencias de la ejecución de estos proyectos, existe una vía para contribuir a cambios a largo plazo en las poblaciones vulnerables a través de estos proyectos. Sin embargo, la forma en la que se ejecutan actualmente los proyectos plantea problemas de sostenibilidad, cuyos retos se han tratado en otras secciones (PE 2.2 y PE 4.2). Como se señala en la PE 4.2, la ausencia de estudios *a posteriori* limita la base de evidencias para identificar los efectos a largo plazo de los proyectos en los beneficiarios tras su finalización. Asimismo, la ausencia de grupos de comparación dentro de los proyectos minimiza la capacidad de analizar cómo maximizar los efectos de los proyectos en pro de las personas beneficiarias.

150. A nivel de asistencia humanitaria, como se señala en la PE 2.2, las similitudes en materia de seguridad alimentaria entre los migrantes recién llegados y los residentes de larga duración sugieren que la ayuda humanitaria solo tiene efecto a corto plazo en este ámbito. Según las entrevistas, existen evidencias anecdóticas de que las transferencias monetarias pueden proporcionar una mayor sostenibilidad a largo plazo (comparadas con transferencias de alimentos), pero se tendría que estudiar sistemáticamente para poder determinar las cantidades necesarias para lograr cambios duraderos en la seguridad alimentaria.

151. **La financiación limitada y la corta duración de los proyectos dificultan su éxito.** En los proyectos de desarrollo, la estructura de financiación (muchos donantes con contribuciones pequeñas para proyectos de corta duración) limita la sostenibilidad de los resultados de desarrollo. Por otra parte, entre las dificultades para encontrar empleo o crear empresas por parte de los beneficiarios, figuran la falta de recursos, el conocimiento limitado de los beneficiarios de las empresas del sector y la experiencia laboral insuficiente.

152. **La sostenibilidad del éxito económico puede ser alterada por los grupos armados ilegales.** En la mayoría de las zonas con iniciativas de inserción económica, existe una próspera práctica de extorsión por parte de grupos armados ilegales a los comerciantes locales, y este nivel de extorsión se ejerce, incluso, contra los vendedores más humildes, lo que reduce el grado de viabilidad económica de las actividades comerciales. El personal del PMA sobre el terreno que participó en las entrevistas era muy consciente de estos riesgos y, a modo anecdótico, comentó que esta realidad se tenía en cuenta de manera informal a la hora de seleccionar los grupos beneficiarios o decidir las actividades específicas que se iban a promover, pero este conocimiento del contexto de extorsión no condujo a ajustes formales en la ejecución de los proyectos (PE 1.5 y PE 4.4).

2.3. PE 3: ¿EN QUÉ MEDIDA EL PMA HA UTILIZADO SUS RECURSOS DE MANERA EFICIENTE PARA CONTRIBUIR A LOS PRODUCTOS Y EFECTOS ESTRATÉGICOS DEL PEP?

PE 3.1 ¿En qué medida se entregaron los productos en el plazo previsto?

Resumen

Las partes interesadas coinciden en indicar que el PMA es más puntual en la respuesta que otros actores. Sin embargo, los resultados de ambos PEP indican que el PMA tiene dificultades para entregar los productos en los plazos previstos, lo que parece deberse a la creciente burocracia y los trámites administrativos internos.

153. La puntualidad se evalúa de tres maneras. La primera consiste en comparar los logros anuales de los productos con los objetivos anuales (PE 2.1)¹⁰⁹. En la segunda, se cotejan los índices de gastos anuales reales frente a los índices de gastos anuales previstos, tal como se informa en los planes de ejecución anuales¹¹⁰. Un tercer enfoque es la percepción cualitativa de la puntualidad del PMA por parte de los beneficiarios o las partes interesadas¹¹¹.

Productos y logros

154. La puntualidad, que se define en función de los logros anuales de los productos previstos con respecto a los objetivos, varía anualmente y entre los dos PEP, pero en general refleja desafíos. Como ya se ha presentado en la PE 2.1, los índices anuales de consecución de los productos previstos han sido bastante bajos, aunque se ha alcanzado sistemáticamente el número previsto de beneficiarios. Los factores que influyen en la concreción de la entrega de productos (transferencias de alimentos, bonos, efectivo o capacitaciones) ya se trataron en la PE 2.1.

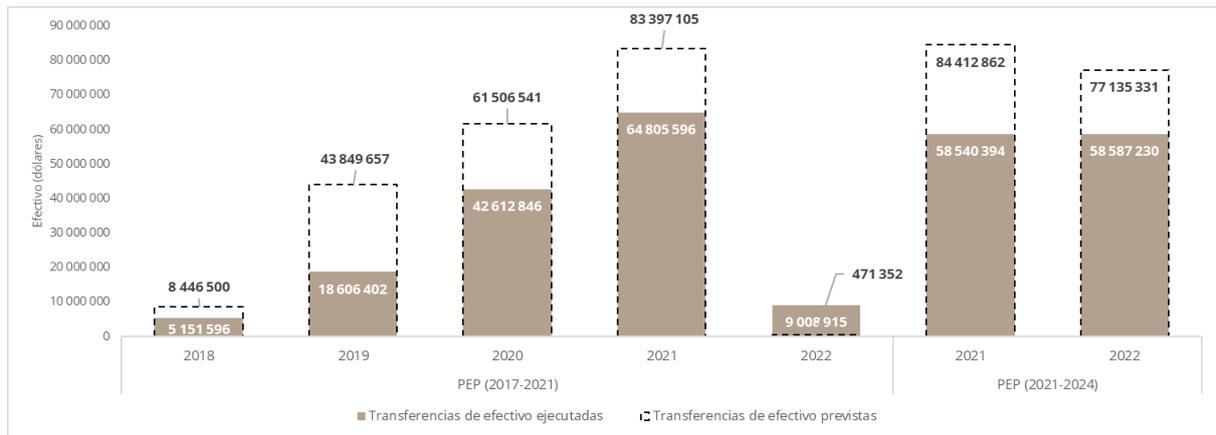
155. **Las transferencias de efectivo han sido más puntuales que las de alimentos o bonos.** Las siguientes figuras muestran las transferencias anuales previstas y reales de alimentos, efectivo y bonos en los dos PEP (figuras 11 a 13). Aunque las tres modalidades no alcanzan los resultados previstos, la transferencia de efectivo es la más puntual, pues se obtuvo una media global de realización del 71 % de lo previsto, seguida de la de alimentos (58 %) y la de bonos (43 %). Se trata de un dato positivo, ya que la transferencia de efectivo supera con creces la asignación presupuestaria de las tres modalidades. Según los relatos vertidos en el informe anual sobre el país y lo confirmado en las entrevistas internas, la oficina en el país ha invertido una cantidad considerable de tiempo y energía en el desarrollo de mecanismos de transferencia de efectivo adecuados al contexto, y las partes interesadas entrevistadas del Despacho Regional y la Sede consideraron que, en este sentido, Colombia era un emblema. Las transferencias de efectivo representan una nueva modalidad en Colombia dentro de los PEP, ya que la oficina en el país nunca las había utilizado en la ayuda humanitaria, en la que tan solo se aplicaban transferencias de bonos y alimentos. Con el inicio del flujo migratorio desde Venezuela, la oficina en el país elaboró un sistema para el despliegue de las transferencias de efectivo para poder responder a la magnitud de la situación.

¹⁰⁹ Si los productos se entregaron según lo previsto en un año de ejecución.

¹¹⁰ Si los gastos previstos se ejecutaron a su debido tiempo.

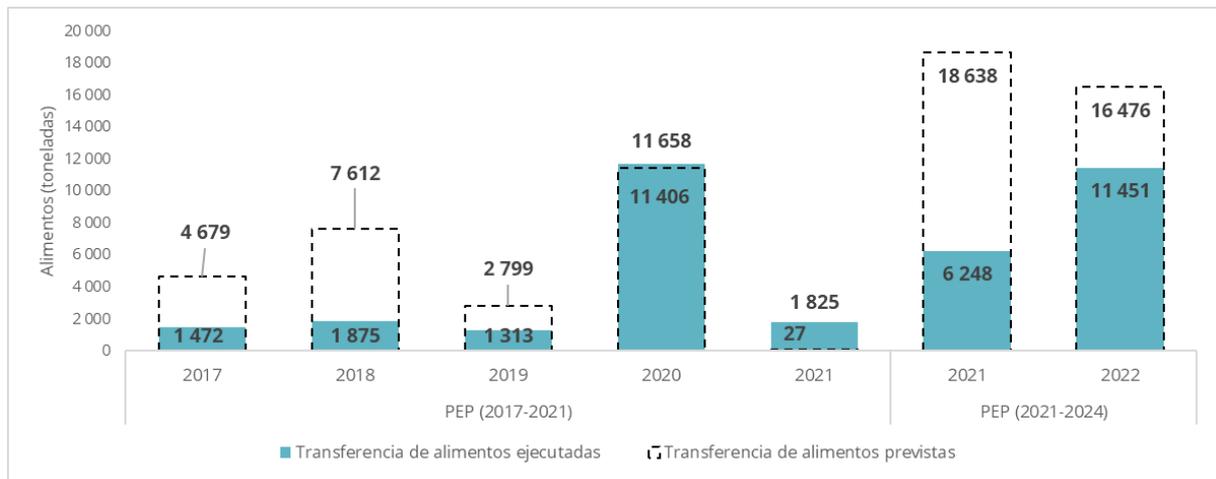
¹¹¹ Esto se evalúa principalmente mediante entrevistas a informantes clave y debates de grupos focales.

Figura 11: Total de dólares anuales en transferencias de efectivo ejecutadas



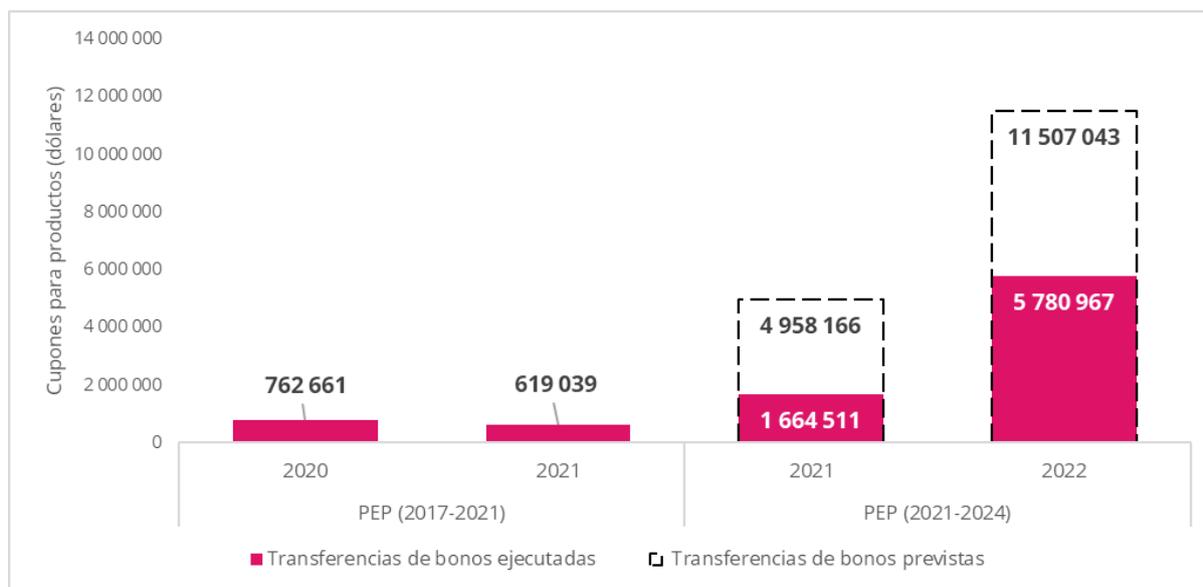
Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

Figura 12: Total de dólares anuales en transferencias de alimentos ejecutadas



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

Figura 13: Total de dólares anuales en transferencias de bonos ejecutadas¹¹²



Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

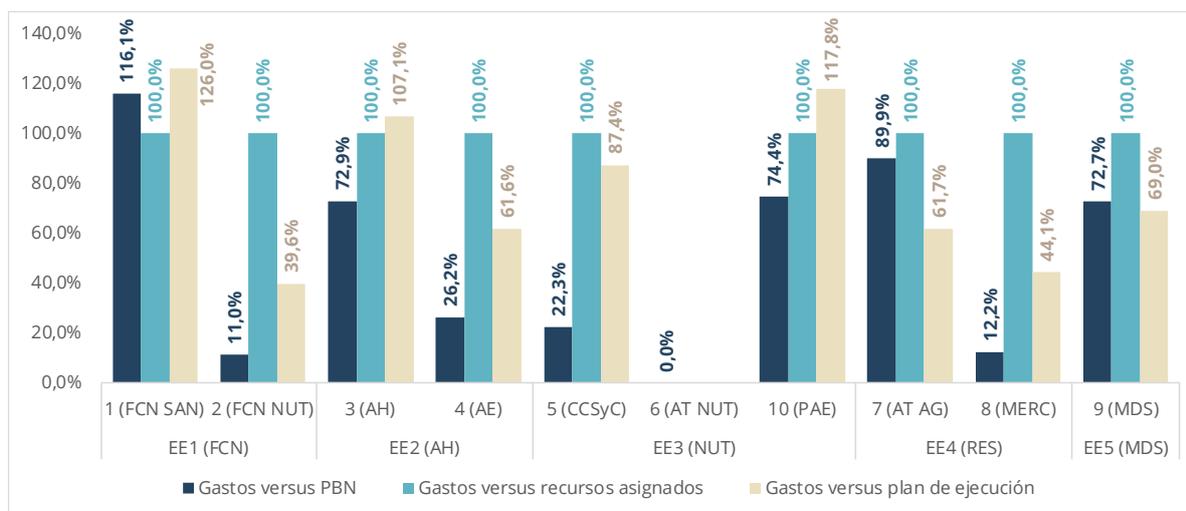
Índice de gastos

156. Los índices de gastos acumulados y anuales sugieren ineficiencias operativas dada la diferencia entre los recursos asignados y gastados, aunque con mucha volatilidad. Las figuras 14 y 15 presentan los índices de gastos acumulados para cada PEP por actividad, mientras que en las tablas 11 y 12, se desglosan los índices de gastos de lo mismo por año¹¹³. El índice de gastos en comparación con los recursos asignados es el más adecuado para comprender las eficiencias operativas. En términos de su eficiencia global, durante el primer PEP, se aprecian diferencias significativas en la capacidad de gasto en un mismo EE, especialmente, en el EE1 (fortalecimiento de las capacidades) y el EE4 (medios de subsistencia) con diferencias acusadas en los niveles de gasto según el tipo de actividad. En el caso del EE2 (asistencia humanitaria) y el EE3 (nutrición), se aprecian niveles de gastos algo más consistentes en el interior de cada efecto, con valores siempre por encima del 50 %. En el segundo PEP, se observa algo más de consistencia en el gasto con valores que oscilan entre el 30 % y el 64 % a lo largo de las actividades. Estos resultados denotan una dificultad generalizada del PMA para cumplir con sus compromisos conforme al plan de ejecución, pues reflejan demoras en la entrega de recursos a tiempo.

¹¹² En casi todos los años del PEP (2017-2021), los bonos y las distribuciones de efectivo se notificaron conjuntamente. En el gráfico anterior, estos datos se muestran como transferencias de efectivo.

¹¹³ Para medir la puntualidad y la eficiencia, los gastos se comparan con los planes de ejecución y no con el PBN.

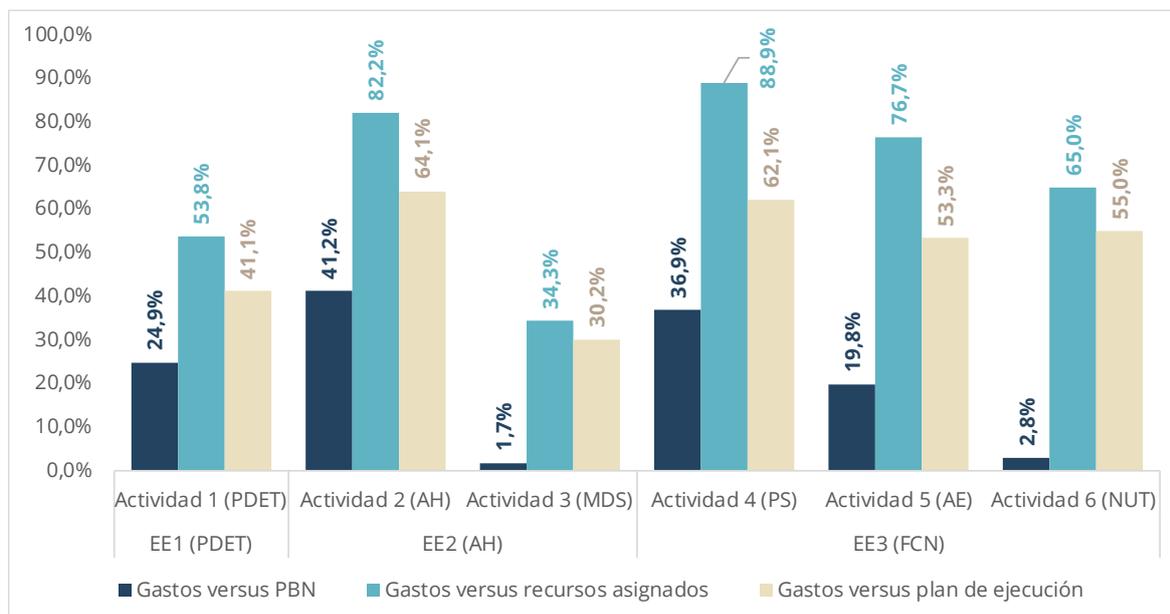
Figura 14: Índices de gastos acumulados por actividad (PEP 2017-2021)



Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023

Aclaración de siglas: FCN SAN: fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional; FCN NUT: fortalecimiento de las capacidades nacionales en materia de nutrición; AH: asistencia humanitaria; AE: alimentación escolar; CCSyC: comunicación para el cambio social y de comportamiento; AT NUT: asistencia técnica en el campo de la nutrición; PAE: programa de alimentación escolar; RES: resiliencia; AT AG: asistencia técnica a agricultores; MERC: mercados; MDS: medios de subsistencia

Figura 15: Índices de gastos acumulados por actividad (PEP 2021-2024)



Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023

Aclaración de siglas: PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; AH: asistencia humanitaria; MDS: medios de subsistencia; PS: protección social; AE: alimentación escolar; NUT: nutrición; FCN: fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Tabla 11: Índices de gastos anuales por actividad (PEP 2017-2021)¹¹⁴

EE	Actividad	2017	2018	2019	2020	2021
1 (FCN)	1 (FCN SAN)	86 %	97 %	42 %	73 %	92 %
	2 (FCN NUT)	78 %	2 %	0 %	29 %	30 %
2 (AH)	3 (AH)	88 %	106 %	87 %	104 %	48 %
	4 (AE)	45 %	67 %	41 %	55 %	29 %
3 (NUT)	5 (CCSyC)					
	6 (AT NUT)	92 %	74 %	97 %	0 %	
	10 (PAE)	90 %	107 %	99 %	88 %	100 %
4 (RES)	7 (AT AG)	73 %	78 %	97 %	27 %	7 %
	8 (MERC)	23 %	79 %		0 %	
5 (MDS)	9 (MDS)	105 %	106 %	94 %	34 %	103 %

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde oscuro: cumplimiento del 90 %; verde claro: cumplimiento de entre el 75% y el 90 %; naranja: cumplimiento de entre el 50 % y el 75 %, y rojo: cumplimiento inferior al 50 %

Tabla 12: Índices de gastos anuales por actividad (PEP 2021-2024)

EE	Actividad	2021	2022	2023
1 (PDET)	1 (PDET)	31 %	67 %	28 %
2 (AH)	2 (AH)	71 %	74 %	38 %
	3 (MDS)	40 %	59 %	9 %
3 (FCN)	4 (PS)	88 %	81 %	19 %
	5 (AE)	55 %	84 %	26 %
	6 (NUT)		50 %	67 %

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde claro: cumplimiento de entre el 75% y el 90 %; gris: sin datos; naranja: cumplimiento de entre el 50 % y el 75 %, y rojo: cumplimiento inferior al 50 %

157. Los índices de eficiencia del segundo PEP se han visto afectados por circunstancias que pueden enmascarar las mejoras de eficiencia adoptadas por la oficina en el país. En la auditoría de 2021 y la revisión de mitad de período de 2023, se observaron patrones similares que reflejan problemas de eficiencia organizativa, aunque se señaló que la oficina en el país había tomado medidas para mejorar la eficiencia. La efectividad de estas medidas aún no puede apreciarse en los datos, debido a las circunstancias que afectaron a tres de los cuatro años más recientes de aplicación: 2020 (COVID-19); 2021 (transición entre los dos PEP); 2023 (año parcial de aplicación). Los datos de los años 2020, 2021 y 2023 no aportan información válida para informar un análisis de eficiencia operativa por distintas razones: el año 2020 refleja una realidad muy afectada por la pandemia de COVID-19, que debe ser considerada de manera aislada, en su contexto específico. En 2021, tuvo lugar la transición entre un PEP y el otro, y los datos de cada PEP se comunican por separado, por lo que se registran secuencias incompletas de los meses que se atribuyen a cada uno. El período de 2023 tan solo comprende seis meses, por lo que la información es parcial. Con todo ello, lo único destacable y merecedor de más seguimiento en el siguiente PEP es el dato de que las actividades que usaron transferencias monetarias (4 y 5) tuvieron tasas de gasto significativamente más altas. Quizás esto refleje una mayor eficiencia operativa cuando se usa esta modalidad de transferencia, pero esto tendrá que ser objeto de estudio y eventual verificación en evaluaciones futuras. Más allá de la modalidad, si se miran otras dimensiones que podrían explicar la eficiencia operativa, como el tipo de asistencia humanitaria o de desarrollo, o el volumen de la financiación, la evaluación no puede —a partir de la volatilidad y limitación de estos datos— establecer conclusiones.

Percepciones de la puntualidad de la asistencia

158. Los beneficiarios y las partes interesadas tienen una percepción más positiva de la puntualidad del PMA de lo que reflejan los datos cuantitativos. Todos los encuestados en todos los niveles, desde el nacional hasta los beneficiarios en las discusiones de grupos focales, coincidieron en que el PMA era más receptivo que otras entidades. A nivel nacional, los encuestados destacaron la respuesta positiva y ágil del PMA ante la pandemia de COVID-19. En los niveles territoriales, los encuestados externos señalaron que, en comparación con otros organismos o las dependencias municipales, el PMA era más receptivo y oportuno en la prestación de su asistencia. Esta percepción se trianguló con los patrones de llamadas a la

¹¹⁴ Se calcula respecto a los planes de ejecución, a excepción de las actividades 1 y 10 de 2017, en las que no se registraron valores para el plan de ejecución en la base de datos EV CPB Resource Overview. En estos dos casos, se utilizó como referencia el presupuesto programado.

línea directa, donde las llamadas relativas a la puntualidad comprenden un porcentaje muy pequeño del total de llamadas.

159. **Se constata un cambio en la puntualidad de las entregas del PMA desde los períodos de las OPSR.** Según los datos en los estudios de caso, ha habido una extensión en el tiempo requerido para responder. Durante las OPSR, el PMA podía responder en un plazo de unos 10 días a partir de la recepción de la solicitud de respuesta humanitaria, mientras que, durante el PEP actual, se consideraba que un plazo normal de respuesta era de 28 días. En la práctica, se observaron casos con plazos aún mayores: en las discusiones de grupos focales con los beneficiarios en las visitas sobre el terreno, se indicó que, si bien el PMA se consideraba más ágil en la respuesta que las autoridades municipales, el tiempo transcurrido entre su primera petición de asistencia y la recepción oscilaba entre dos y cinco meses. Conforme a la evaluación de la política del PMA en materia de PEP, se observó una tendencia mundial similar en todas las evaluaciones de PEP: que la transición a la estructura del PEP ha provocado un aumento del tiempo necesario para responder a las solicitudes de respuesta ante emergencias.

160. **Los procesos internos se identifican como factor limitante de la eficiencia operativa.** El consenso universal dentro de las entrevistas, triangulado con los ejercicios de revisión anteriores, permitió detectar que el factor principal que afectaba el desempeño operativo eran los procesos internos. Se consideró que el crecimiento explosivo de la oficina en el país necesario para atender al inicio del flujo migratorio de Venezuela creó lagunas en los sistemas internos. Cuando se consideraron todas las fuentes, se identificaron nueve obstáculos dentro de los procesos internos, a saber:

- a. niveles múltiples de aprobación y una estructura centralizada con burocracia rígida para la entrega de la asistencia humanitaria;
- b. falta de contextualización adecuada de las actividades en los territorios;
- c. deficiencias en los procesos de planificación de los proyectos;
- d. ausencia de las capacidades adecuadas de parte de los asociados cooperantes para realizar la ejecución a tiempo;
- e. percepción de inflexibilidad del donante para hacer ajustes en el proyecto;
- f. percepción de inflexibilidad por parte de la oficina en el país para permitir ajustes territoriales;
- g. oportunidades limitadas de reflexión dentro de los ciclos del proyecto y el ajuste (debido a la corta duración de los proyectos);
- h. nodos múltiples de toma de decisiones que ralentizaron los ajustes en los proyectos, y
- i. falta de datos de seguimiento disponibles a tiempo para identificar áreas de subejecución y proceder a realizar medidas correctivas antes del cierre del mes/ año.

161. Entre estos factores, se observa que el primero es el que más ha influido en la eficacia operativa. Cabe destacar que, desde 2021, la oficina en el país ha llevado a cabo una serie de ejercicios internos para abordar los procesos internos con planes de acciones adicionales en la próxima fase de diseño del PEP.

PE 3.2: ¿En qué medida la profundidad y el alcance de la cobertura han asegurado que los más vulnerables a la inseguridad alimentaria se beneficien del programa?

Resumen

El PEP emplea criterios de cobertura amplia para atender a la diversidad y complejidad de las necesidades en Colombia. Los criterios de focalización en consonancia con los parámetros de los donantes y el proyecto son una preocupación más relevante que la complementariedad de la cobertura con la programación gubernamental.

162. **El PEP emplea criterios de cobertura amplia para atender a la diversidad y complejidad de las necesidades en Colombia.** La escala del flujo migratorio combinada con la dispersión geográfica de las víctimas afectadas por la violencia y los desastres naturales ha puesto a prueba la capacidad del PMA para proporcionar una cobertura y atención adecuadas en el marco de los acuerdos con el Gobierno. El PMA ha sido capaz de alcanzar con éxito la necesaria amplitud de cobertura, aunque a un costo considerable dentro de las oficinas sobre el terreno en términos de expectativas frente al personal (véanse más detalles

en la PE 4.4). Se evidencia que tanto la selección geográfica de los proyectos y programas como la focalización de los beneficiarios se basa en la valoración de las necesidades, y los encuestados del Gobierno confirmaron que la cobertura del PEP se ajusta a los acuerdos generales dentro del Marco de Cooperación y a las prioridades gubernamentales.

163. Los encuestados en los estudios de caso territoriales afirmaron que los procesos de selección de beneficiarios de los proyectos se llevan a cabo en consulta con las unidades gubernamentales apropiadas —dependiendo de la respuesta particular, como la Unidad para las Víctimas en los desplazamientos—, así como con las autoridades municipales. A través de revisión de mitad de período de 2023, se confirmó esta tendencia y se observó que el PMA se ajusta a las decisiones gubernamentales sobre focalización y reconoce que el Gobierno es el principal encargado de responder a todas las situaciones. En las discusiones de grupos focales con beneficiarios, se constató que la selección específica de beneficiarios a nivel de la comunidad se llevaba a cabo en colaboración con los consejos comunitarios y sus censos de ciudadanos. Asimismo, se confirmó que se examinaba la situación de seguridad alimentaria de quienes participaban en el proyecto mediante una encuesta inicial a cargo de los asociados cooperantes a efectos de proporcionar una valoración adicional de las necesidades y vulnerabilidades al respecto.

164. Los criterios de focalización de beneficiarios y cobertura geográfica de los donantes pueden reducir la pertinencia de las decisiones y limitan el servicio a las personas más vulnerables. En el caso de las actividades de asistencia directa del PEP, la alineación con los parámetros gubernamentales es adecuada, pero tanto las entrevistas con informantes clave como la revisión de mitad de período alertan sobre el riesgo que pueden suponer ciertos criterios de focalización de los donantes. Por ejemplo, en el marco de la actividad 2, un donante ha solicitado que la ayuda se entregue a migrantes en situación de inseguridad alimentaria recién llegados al país, aunque, como se señaló en un estudio sobre la seguridad alimentaria en situaciones de emergencia¹¹⁵, los migrantes que llevan más tiempo como residentes pueden llegar a tener los mismos o peores niveles de inseguridad alimentaria que los migrantes más recientes.

165. Por otra parte, los donantes de pequeños proyectos, a veces, exigen requisitos respecto a la selección geográfica de proyectos que impiden optimizar los vínculos con los sistemas gubernamentales. El estudio de caso en Norte de Santander permitió poner de relieve que el proyecto Mujer Rural se podría haber alineado bien con las intervenciones territoriales existentes, pero las restricciones geográficas del proyecto por parte del donante impidieron crear esta sinergia en el territorio.

166. La gama amplia de sectores de intervención ha tenido un impacto en la focalización. Como se indica en la PE 1.4, la gran variedad de compromisos sectoriales y la atención a una multiplicidad de necesidades han creado una creciente fragmentación en la programación. Esto ha repercutido en la focalización en algunos aspectos, por ejemplo, en el uso de los estudios del contexto. Aunque se afirmó que el PMA realizaba ejercicios de validación al comienzo de los proyectos, hubo consenso en que, debido a las presiones de tiempo en la elaboración de los proyectos, no siempre se llevaban a cabo evaluaciones complementarias de la seguridad alimentaria u otros estudios pertinentes, como estudios de mercado más exhaustivos y localizados, antes de seleccionar las actividades de los proyectos.

¹¹⁵ PMA (2023). Evaluación de seguridad alimentaria a migrantes y comunidades de acogida en Colombia (EFSA).

PE 3.3 ¿En qué medida las actividades del PMA tuvieron una buena relación costo-eficacia en la prestación de la asistencia?

Resumen

Se observa un proceso de mejora en la eficiencia desde los primeros años de los PEP hasta el PEP actual, en particular en los sistemas de transferencia. El elemento que preocupa tiene que ver con aspectos estructurales dado el incremento en los gastos de la oficina en el país, que ha aumentado casi un 50 % desde 2019 a pesar de que los niveles de financiación anuales para la ejecución se mantienen prácticamente iguales.

167. La relación costo-eficiencia se examina de varias formas: i) los costos de apoyo directo como porcentaje de los gastos directos totales, lo que implica una eficiencia operativa general en los costos recurrentes; ii) la comparación del porcentaje de los gastos de las transferencias con respecto a los gastos totales entre el plan de ejecución y los datos reales, lo que permite conocer si la oficina en el país identificó eficiencias durante las operaciones; iii) el detalle de los gastos destinados a los productos de las transferencias (efectivo, bonos, alimentos) como porcentaje de los gastos totales de las transferencia, lo que refleja qué tipo de modalidad aplica el PMA con mayor eficiencia, y iv) el desglose de los gastos de transferencia por beneficiario y modalidad, lo que revela si hubo eficiencia en la distribución.

168. En resumen, entre las cuatro dimensiones, se observa un proceso de mejora en la eficiencia desde los primeros años de los PEP hasta el PEP actual, en particular en los sistemas de transferencia. El único elemento que preocupa tiene que ver con aspectos estructurales dado el incremento en los costos de apoyo directo.

Eficiencia de los costos de apoyo directo

169. **La proporción de costos de apoyo directo en el PEP actual ha aumentado en comparación con el PEP anterior.** La comparación de los gastos relacionados con los costos de apoyo directo como porcentaje de los gastos directos totales puede proporcionar una evaluación de la consistencia anual en la eficiencia si la programación del PEP se mantiene constante de un año a otro. No existe un intervalo específico que se recomiende a nivel institucional para la proporción de costos de apoyo directo, ya que los PEP con cantidades significativas de transferencias tendrán una proporción de costos de apoyo directo más baja que la de los PEP que tienen principalmente un mandato de FCN, debido a los costos presupuestarios de los productos básicos frente a los de las capacitaciones. En el caso del primer PEP de Colombia, tras los dos primeros años que se centraron más en el fortalecimiento de capacidades, el inicio del flujo migratorio de Venezuela acrecentó sobremedida la cantidad de transferencias. En la tabla 13, se describe la proporción anual de los costos de apoyo directo en los gastos totales.

Tabla 13: Costos de apoyo directo en relación con los gastos directos totales

PEP (2017-2021)					
	2017	2018	2019	2020	2021
Costos de apoyo directo	1 549 587	4 387 687	3 469 565	4 462 702	2 173 117
Gastos directos totales	13 354 046	48 537 279	72 191 132	117 203 668	19 696 849
Porcentaje de costos de apoyo directo	11,6 %	9,0 %	4,8 %	3,8 %	11,0 %
PEP (2021-2024)					
	2021	2022			
Costos de apoyo directo	4 708 935	6 795 238			
Gastos directos total	102 491 545	116 723 136			
Porcentaje de costos de apoyo directo	4,6 %	5,8 %			

Fuente: Informes anuales sobre el país de 2017 a 2022

170. Como era de esperar, el porcentaje de los costos de apoyo directo disminuyó durante el primer PEP a medida que el inicio del flujo migratorio de Venezuela crecía, pasando de un porcentaje inicial del 11,6 % en 2017 hasta 3,8 % en 2020 (que también fue el año de la pandemia).

171. Resulta preocupante que la proporción de los costos de apoyo directo parezca estar aumentando durante el segundo PEP, incluso cuando los presupuestos de programación siguen siendo similares a los de los últimos años del primer PEP. Por ejemplo, en 2020 durante el primer PEP y en 2022 (segundo PEP), se registran gastos directos totales similares, pero las cifras reales de los costos de apoyo directo de 2022 son un 50 % mayores (6,7 millones de dólares frente a 4,4 millones de dólares en 2020).

172. Un factor que podría contribuir a este aumento señalado en la revisión de mitad de período de 2023 es que las contribuciones específicas para los proyectos son gestionadas por equipos nuevos, o sea recién contratados. Además de la complicación de crear islas de proyectos que apuntan a una misma actividad, esta práctica puede estar duplicando funciones y afectando así a la relación costo-eficiencia. Un ejemplo citado en varias entrevistas fue que una oficina sobre el terreno contrató a tres expertas en género, cada una de ellas con cargo al presupuesto de un proyecto distinto, aunque los tres proyectos se enmarcaban en la misma actividad del PEP.

Eficiencia de costos operativos

173. **Hay evidencia de que la oficina en el país ha tomado medidas para mejorar la eficiencia operativa.** En la PE 3.3, está implícito si las ineficiencias operativas están afectando al costo previsto de entrega de los productos y las transferencias. Un mecanismo para medir la eficiencia operativa consiste en comparar la relación entre los costos de transferencia y el valor del producto transferido entre el plan de ejecución y los gastos reales. Esto puede denotar cuándo la oficina en el país adoptó medidas para mejorar la eficiencia de la ejecución en el transcurso del año. Las acciones específicas podrían incluir una amplia gama de sectores potenciales, incluidos elementos operativos, como el cambio de proveedores, la sustitución de productos, la ampliación de las distribuciones o factores contextuales, como la inflación, las interrupciones en la cadena de suministro o las averías en las infraestructuras. Para mostrar esta comparación de forma sencilla, en las tablas 14 y 15, se presenta la proporción entre los costos de transferencia previstos y reales en comparación con los valores de transferencia para los dos PEP¹¹⁶. Los valores reflejan un aumento en eficiencia operativa desde 2017.

Tabla 14: Puntuación de eficiencia operativa por actividad (PEP 2017-2021)^{117 118}

EE	Actividad	Modalidad	2017	2018	2019	2020	2021
2 (AH)	3 (AH)	Alimentos	80	197	65	101	108
	3 (AH)	Transferencias monetarias	219	82	75	83	93
	4 (AE)	Transferencias monetarias	250	191	119	42	240
3 (NUT)	10 (PAE)	Alimentos	n. d.	107	n. d.	n. d.	n. d.
	10 (PAE)	Transferencias monetarias	n. d.	n. d.	67	54	n. d.
5 (MDS)	9 (MDS)	Transferencias monetarias	30	73	77	209	92

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde oscuro: muy eficiente (menos de 90); verde claro: un poco de eficiencia (entre 90 y 110); naranja: un poco de ineficiencia (entre 110 y 150); gris: no hay datos, y rojo: muy ineficiente (más de 150)

Tabla 15: Puntuación de eficiencia operativa por actividad (PEP 2021-2024)¹¹⁹

EE	Actividad	Modalidad	2021	2022	2023 ¹²⁰
1 (PDET)	1 (PDET)	Alimentos	3	179	n. d.
1 (PDET)	1 (PDET)	Transferencias monetarias	61	95	47
2 (AH)	2 (AH)	Alimentos	72	139	58

¹¹⁶ Es decir, la proporción = (valor real [costo de la transferencia de alimentos/valor real de la transferencia de alimentos]/plan de ejecución [costo de la transferencia de alimentos/valor real de la transferencia de alimentos]).

¹¹⁷ Solo se registran en esta tabla las actividades que notifican tanto una transferencia prevista como una transferencia real.

¹¹⁸ Un valor alrededor de 100 indica que la ejecución se desarrolló según lo previsto. Los valores inferiores a 100 reflejan un AUMENTO de la eficiencia porque se incurrió en menos costos de los previstos (en proporción al valor de la transferencia). Los valores superiores a 100 indican una DISMINUCIÓN en la eficacia porque se incurrió en más costos de los previstos.

¹¹⁹ Solo se registran en esta tabla las actividades que notifican tanto una transferencia prevista como una transferencia real.

¹²⁰ Solo se refleja parte del año.

2 (AH)	2 (AH)	Transferencias monetarias	86	122	65
	3 (MDS)	Transferencias monetarias	98	150	3
3 (FCN)	5 (AE)	Transferencias monetarias	30	85	70
3 (FCN)	6 (NUT)	Alimentos	38	100	n. d.
3 (FCN)	6 (NUT)	Transferencias monetarias	8	18	106

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde oscuro: muy eficiente (menos de 90); verde claro: un poco de eficiencia (entre 90 y 110); naranja: un poco de ineficiencia (entre 110 y 150); gris: no hay datos, y rojo: muy ineficiente (más de 150)

174. **Se ha producido un aumento de la eficiencia relativa en el PEP actual.** Los patrones en las tablas 14 y 15 de los dos PEP reflejan un aumento gradual de la eficiencia operativa, especialmente en el uso de las transferencias monetarias. Durante los primeros años del primer PEP, los sistemas de transferencia monetaria se estaban desarrollando y aún no se habían desplegado a escala, lo que se refleja en los mayores costos por valor de transferencia en 2017 y 2018. Los valores que denotan eficiencia (en verde en las tablas 14 y 15) mejoraron durante el primer PEP y han continuado en el segundo. El año 2022 fue una excepción, ya que se observó un aumento de la eficiencia en todas las modalidades y actividades (con más celdas en rojo y amarillo en la tabla 15), pero en 2023, las celdas vuelven a pintarse de verde.

Eficiencia de las modalidades

175. Las transferencias de alimentos son menos eficientes que las demás modalidades, pero se ha dado una mejora en la relación costo-eficiencia en todas las modalidades en el PEP actual. La oficina en el país ha dado prioridad al uso de transferencias de efectivo siempre que ha sido posible, lo que resulta apropiado dada la relativa eficacia de esta modalidad. En las tablas 16 y 17, se presentan los costos de transacción de las transferencias. Los costos asociados con las transferencias de alimentos fueron más de la mitad del valor de los alimentos en muchos años. En comparación, los costos asociados con las transferencias de efectivo eran mucho menos, normalmente menos de 15 % del valor de la transferencia. Además, se observa una diferencia entre los dos PEP en cuanto a las proporciones con mejores tasas en el PEP actual.

Tabla 16: Proporción entre costos y valor de transferencia (PEP 2017-2021)¹²¹

EE	Actividad	Modalidad	2017	2018	2019	2020	2021
2 (AH)	3 (AH)	Alimentos	62 %	106 %	60 %	20 %	28 %
	3 (AH)	Transferencias monetarias	4 %	10 %	15 %	2 %	11 %
	4 (AE)	Transferencias monetarias	4 %	65 %	17 %	4 %	12 %
3 (NUT)	10 (PAE)	Alimentos	10 %	51 %	n. d.	n. d.	n. d.
	10 (PAE)	Transferencias monetarias	n. d.	n. d.	27 %	18 %	19 %
5 (MDS)	9 (MDS)	Transferencias monetarias	1 %	17 %	16 %	28 %	12 %

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde oscuro: muy rentable (menos de 15); verde claro: un poco rentable (entre 15 y 30); naranja: un poco no rentable (entre 30 y 50); rojo: no muy rentable (más de 50), y gris: no hay datos

Tabla 17: Proporción entre gastos y valor de transferencia (PEP 2021-2024)¹²²

EE	Actividad	Modalidad	2021	2022	2023 ¹²³
1 (PDET)	1 (PDET)	Alimentos	1 %	40 %	7 %
1 (PDET)	1 (PDET)	Transferencias monetarias	10 %	10 %	18 %
2 (AH)	2 (AH)	Alimentos	23 %	28 %	11 %

¹²¹ Solo se registran en esta tabla las actividades que notifican tanto una transferencia prevista como una transferencia real.

¹²² Solo se registran en esta tabla las actividades que notifican tanto una transferencia prevista como una transferencia real.

¹²³ Solo se refleja una parte del año.

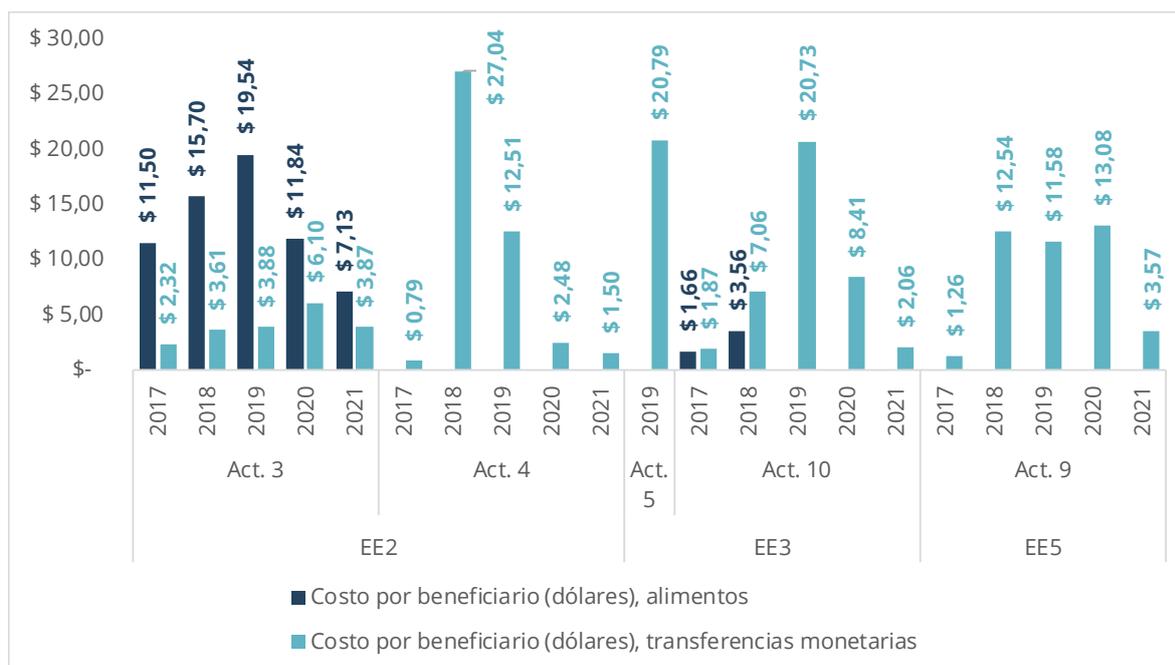
2 (AH)	2 (AH)	Transferencias monetarias	13 %	15 %	1 %
	3 (MDS)	Transferencias monetarias	24 %	16 %	n. d.
3 (FCN)	5 (AE)	Transferencias monetarias	28 %	26 %	23 %
3 (FCN)	6 (NUT)	Alimentos	n. d.	38 %	n. d.
3 (FCN)	6 (NUT)	Transferencias monetarias	n. d.	1 %	11 %

Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023. Verde oscuro: muy rentable (menos de 15); verde claro: un poco rentable (entre 15 y 30); naranja: un poco no rentable (entre 30 y 50); rojo: no muy rentable (más de 50), y gris: no hay datos

Costos por beneficiario

176. **Los costos anuales por beneficiario han mejorado y se han estabilizado a lo largo de los años entre los dos PEP.** La última medida de rentabilidad se refiere a los gastos relativos por beneficiario. En las figuras 16 y 17, se muestran los gastos medios anuales por beneficiario y actividad de los dos PEP. En el primer PEP, los gastos por beneficiario fueron volátiles anualmente, con variaciones significativas de un año a otro y también entre las distintas actividades. En términos relativos, los gastos por beneficiario también tendieron al alza, a menudo con valores superiores a 10 dólares por beneficiario. Durante el segundo PEP, los gastos han sido más estables de un año a otro y, en general, más bajos que en el primer PEP, con gastos por beneficiario, que, por lo general, no superan los 10 dólares¹²⁴. Esto sugiere que se ha producido una maduración de los sistemas de transferencia a lo largo de los dos PEP.

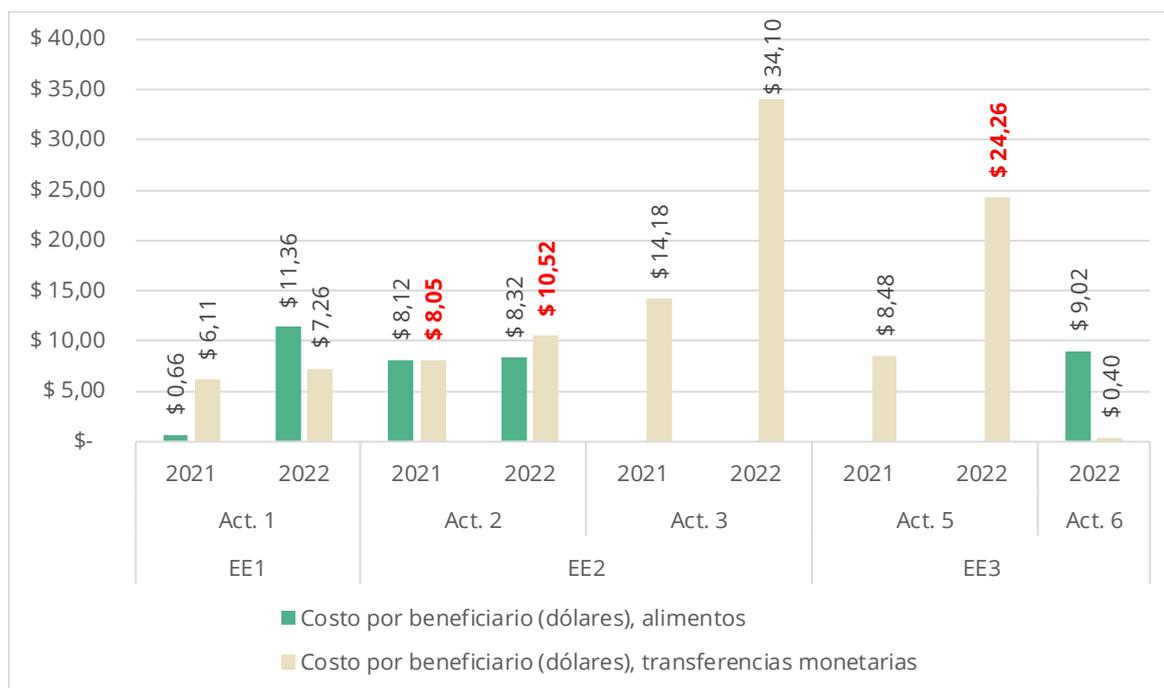
Figura 16: Costo por beneficiario, actividad y modalidad (PEP 2017-2021)



Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023; el número de beneficiarios se tomó de los informes anuales sobre el país de 2017 a 2021

¹²⁴ Con la excepción de un proyecto pequeño en 2022 de la actividad 3 que contenía muy pocos beneficiarios.

Figura 17: Costo por beneficiario, actividad y modalidad (PEP 2021-2024)



Fuente: Reporte EV CPB Resource Overview; datos extraídos en junio de 2023; el número de beneficiarios se tomó de los informes anuales sobre el país de 2017 a 2021

PE 3.4 ¿En qué medida se consideraron otras alternativas que tuvieran una mejor relación costo-eficacia?

Resumen

El PEP ha explorado medidas para mejorar la relación costo-eficacia a nivel macroeconómico. Un PEP con un componente sustantivo de transferencia se beneficiaría de la exploración de medidas rentables a nivel macro, como dar prioridad a modalidades específicas de transferencia con mayor eficacia o buscar opciones alternativas de adquisición de alimentos.

177. **El PEP ha explorado medidas rentables a nivel macroeconómico.** Como ha quedado establecido en las preguntas anteriores, el PMA ha explorado medidas para mejorar la relación costo-eficacia. El PEP ha dado prioridad a las opciones de efectivo y bonos, y se han aplicado medidas de verificación para mantener la eficiencia, como, por ejemplo, la revisión de los contratos de los asociados. Ha mantenido las transferencias de alimentos cuando estas eran más viables para responder a las necesidades (como en comunidades extremadamente aisladas con acceso limitado a servicios bancarios o de efectivo). Los alimentos provienen de procesos de adquisición nacionales, y el PMA ha explorado la opción de promover una mayor compra de alimentos a los pequeños agricultores, en especial en lo que respecta a la adquisición de alimentos apropiados desde el punto de vista cultural para los grupos indígenas y otras comunidades marginadas.

2.4. PE 4: ¿CUÁLES SON LOS FACTORES QUE EXPLICAN EL DESEMPEÑO DEL PMA Y EL GRADO EN QUE ESTE LLEVÓ A CABO EL CAMBIO ESTRATÉGICO PREVISTO EN EL PEP?¹²⁵

PE 4.1 ¿En qué medida el PMA ha sido capaz de movilizar recursos suficientes, oportunos, previsibles y flexibles para financiar el PEP?

Resumen

Los dos PEP han experimentado una subfinanciación de recursos, a pesar de que los recursos globales han aumentado. La dotación de recursos del PEP se ve dificultada por los elevados niveles de asignación a nivel de actividad. El PEP corre el doble riesgo de sufrir una excesiva homogeneidad y diversidad de donantes, lo que dificulta la coherencia y la agregación de acciones estratégicas. La distribución y previsibilidad de los recursos afectó a los resultados del PEP.

178. Los dos PEP han experimentado una subfinanciación de recursos, a pesar de que los recursos globales han aumentado. Cuando se elaboraron los PEP en el PMA, se partió de dos supuestos: i) que los donantes estarían más dispuestos a financiar un PEP (en lugar de los mecanismos anteriores del PMA), y ii) que los donantes estarían más dispuestos a proporcionar recursos a nivel del PEP (en lugar de asignarlos a nivel de las actividades). En Colombia, estos supuestos no se cumplieron.

179. Con respecto al primer supuesto, los donantes sí aportaron una mayor financiación en comparación con las OPSR, pero ello se debió más al inicio del flujo migratorio de Venezuela que a la arquitectura del PEP. La OPSR final contó con una financiación de 21 millones de dólares anuales para actividades específicas. El primer año del PEP anterior recibió en total aproximadamente la misma cantidad de recursos. Solo tras las posteriores revisiones presupuestarias, con el inicio del flujo migratorio de Venezuela, los PEP empezaron a recibir un mayor nivel de apoyo financiero (sustancial) que la estructura de la OPSR. Incluso con el aumento de la financiación, el grado de dotación de recursos frente al PBN ha sido insuficiente. En la actualidad, el PEP está financiado en un 40,2 % con cargo al PBN, y más del 80 % de la financiación procede de dos donantes (EE. UU. y Colombia). En la tabla 18, se describe la dotación de recursos por donante.

Tabla 18: Financiación por donante en los dos PEP

Donante	Contribuciones (dólares) PEP 2017-2021	% del PBN	% de recursos	Contribuciones (dólares) PEP 2021-2024	% del PBN	% de recursos
EE. UU.	\$160 194 166,26	38,7 %	59,0%	\$228 876 974,92	26,7%	66,5%
Colombia	\$38 282 548,42	9,2 %	14,1 %	\$51 394 734	6,0 %	14,9 %
Asignaciones regionales o fondos fiduciarios	\$20 344 097,52	4,9 %	7,5 %	\$186 886,85	0,0 %	0,1 %
Financiación flexible	\$17 971 542,27	4,3 %	6,6 %	\$11 284 605,21	1,3 %	3,3 %
Alemania	\$16 072 386,24	3,9 %	5,9 %	\$7 859 538	0,9 %	2,3 %
Suiza	\$6 360 859,92	1,5 %	2,3 %	\$4 955 585	0,6 %	1,4 %
Donantes privados	\$3 835 079,36	0,9 %	1,4 %	\$4 362 152,13	0,5 %	1,3 %
Canadá	\$3 137 713,63	0,8 %	1,2 %	\$6 827 029,48	0,8 %	2,0 %
CERF ONU	\$2 291 283,21	0,6 %	0,8 %	\$3 653 401,34	0,4 %	1,1 %
Comisión Europea	\$1 667 766,30	0,4 %	0,6 %	\$4 880 701,74	0,6 %	1,4 %
Ingresos varios	\$1 102 171,69	0,3 %	0,4 %	\$1 600 765,87	0,2 %	0,5 %
República de Corea	\$663 032,10	0,2 %	0,2 %	\$3 556 967,90	0,4 %	1,0 %
Fondo para la Consolidación de la Paz	\$458 576,00	0,1 %	0,2 %			0,0 %
Otros fondos y agencias de la ONU (excl. CERF)	\$336 461,08	0,1 %	0,1 %	\$5 879 517,92	0,7 %	1,7 %

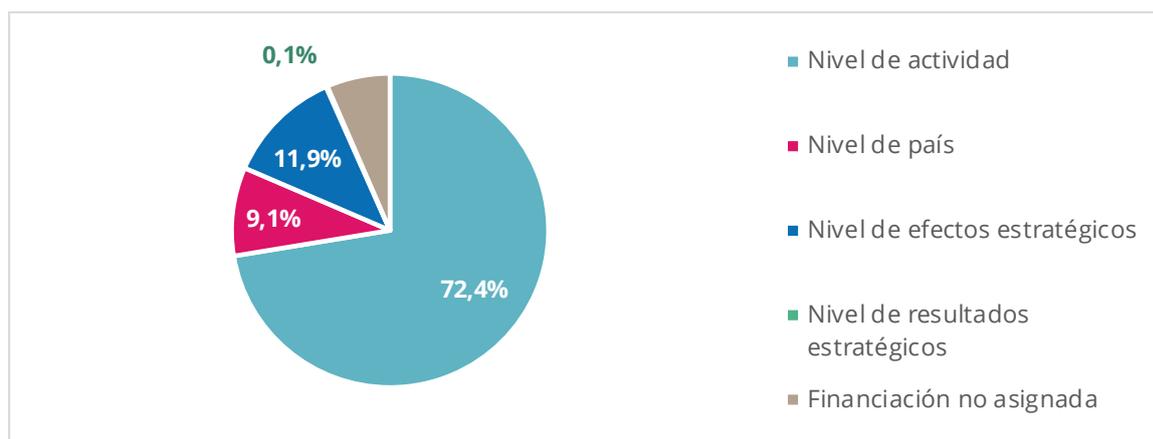
¹²⁵ La PE 4.5 (cuáles son los otros factores...) no se incluye en esta sección porque los factores relevantes ya se han tratado adecuadamente en las PE 3 y PE 4.

Donante	Contribuciones (dólares) PEP 2017-2021	% del PBN	% de recursos	Contribuciones (dólares) PEP 2021-2024	% del PBN	% de recursos
Banco Mundial				\$3 248 882,00	0,4 %	0,9 %
Fondo común de las Naciones Unidas				\$2 090 903,81	0,2 %	0,6 %
Francia				\$1 385 408,92	0,2 %	0,4 %
Italia				\$731 707,32	0,1 %	0,2 %
Luxemburgo				\$266 524,52	0,0 %	0,1 %
Transferencia de recursos	\$(1 345 211,36)	-0,3 %		\$1 365 684,99	0,2 %	0,4 %
Total	\$271 372 472,64	66 %	100,0 %	\$344 407 971,65	40,2 %	100,0 %

Fuente: Informe sobre la situación de recursos (2017-2023), FACTory; datos extraídos en junio de 2023

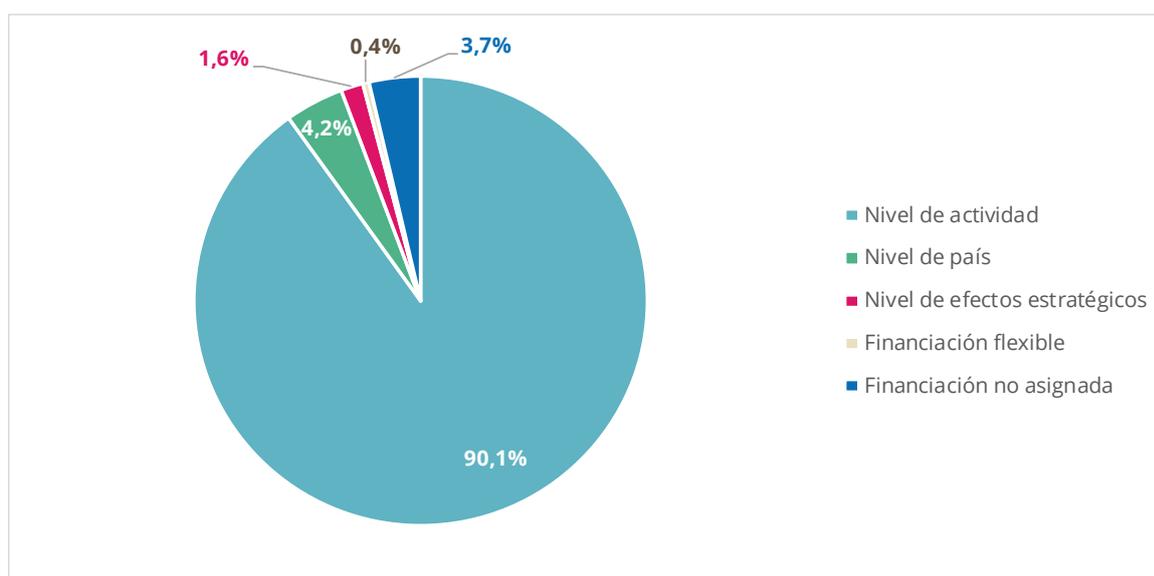
180. La flexibilidad en el manejo del presupuesto se ha visto obstaculizada por los elevados niveles de vinculación de los recursos a actividades específicas. El segundo supuesto, según el cual los donantes estarían dispuestos a proporcionar recursos en el marco del PEP (y, por tanto, una mayor flexibilidad financiera para el PMA), tampoco se cumplió. Una de las intenciones de la arquitectura del PEP era ofrecer oportunidades para compromisos de financiación flexibles y plurianuales que aumentarían la capacidad del PMA para adaptarse a las nuevas oportunidades y alinear la programación con las prioridades del Gobierno. Sin embargo, este resultado no se ha logrado en Colombia. Solo el 3 % de los recursos se destinan a nivel de país, mientras que más del 80 % se destina a las actividades. De hecho, el porcentaje de asignación a nivel de actividad ha aumentado desde el anterior PEP (del 72 % al 90 %). En las figuras 18 y 19, se muestra el porcentaje relativo de asignación para cada PEP.

Figura 18: Recursos asignados por nivel de afectación (PEP 2017-2021)¹²⁶



Fuente: Informe sobre la situación de recursos (2017-2023), FACTory; datos extraídos en junio de 2023

Figura 19: Recursos asignados por nivel de afectación (PEP 2021-2024)

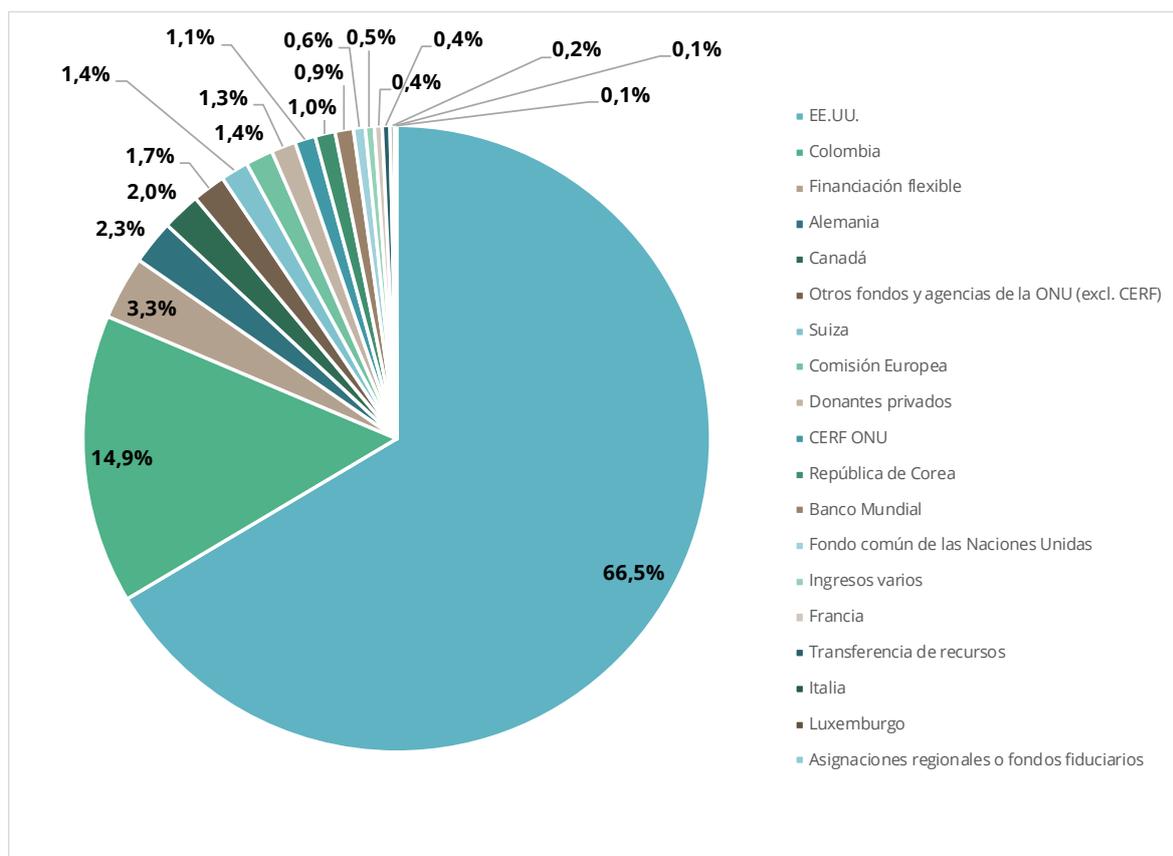


Fuente: Informe sobre la situación de recursos (2017-2023), FACTory; datos extraídos en junio de 2023

181. El PEP corre el doble riesgo de sufrir una excesiva homogeneidad y diversidad de donantes, lo que dificulta la coherencia y la agregación de acciones estratégicas. Los recursos del PEP proceden de forma desproporcionada de solo dos donantes con altos niveles de asignación. Esto presenta riesgos para la movilización de recursos del PEP en caso de que estos donantes cambien sus prioridades o reduzcan su financiación. De hecho, es lo que sucede en este momento, ya que el donante principal ha informado al PMA que habrá una reducción importante de la financiación futura para el resto del período, lo que ha provocado una preocupación significativa entre los encuestados —tanto a nivel territorial como nacional— por la reestructuración organizativa que implicaría. Al mismo tiempo, si bien se ha producido un aumento con respecto al anterior PEP en el número total de donantes, gran parte de ellos aporta cantidades relativamente pequeñas (figura 20).

¹²⁶ La financiación no asignada se refiere a los recursos internos del PMA, ya sean transferencias de la Sede o ingresos varios, ajenos a los flujos de donantes (como el alquiler pagado al PMA por el uso de un espacio). Estos ingresos no están clasificados oficialmente.

Figura 20: Número de donantes y su porcentaje de contribución



Fuente: Informe sobre la situación de recursos (2017-2023), FACTory, datos extraídos en junio de 2023

182. Según el personal del PMA, los donantes y las autoridades gubernamentales nacionales, el gran número de pequeños donantes ha tenido varias consecuencias negativas no deseadas. En primer lugar, los requisitos específicos de cada donante con cada una de estas pequeñas contribuciones pueden plantear problemas para la coherencia estratégica, ya que las pequeñas donaciones, combinadas con elevados niveles de asignación, crearon un entorno de ejecución dominado por muchos proyectos individuales con escasa interconexión. Además, los breves períodos de ejecución dieron lugar a una serie de proyectos que se ejecutaban en distintas zonas geográficas, con personal diferente y focalización en distintas partes interesadas, lo que dio lugar a una ruptura de las relaciones y perjudicó la continuidad.

183. A partir de los estudios de caso territoriales, un importante factor de éxito citado tanto por el personal del PMA como por las partes interesadas externas fue la importancia de contar con personal de largo recorrido en el PMA capaz de proporcionar un enfoque a largo plazo, con visión estratégica, y que fusionara la acción colectiva de múltiples proyectos individuales. En este sentido, en la revisión de mitad de período de 2023, se señaló que, cuando los proyectos contrataban equipos de ejecución separados, se producían islas de acción que fragmentaban la ejecución del PEP y limitaban su potencial convergente.

184. **Los sistemas para la movilización de recursos están fragmentados, lo cual reduce el potencial de análisis estratégico.** No se evidencia la existencia de una metodología formal que asegure la coherencia estratégica de la movilización de recursos o un proceso racionalizado de gestión de las propuestas de proyectos. Las bases de datos para el seguimiento de las propuestas están fragmentadas, lo que limita la revisión estratégica y el análisis de la movilización de recursos. Los procesos de elaboración de propuestas están también fragmentados y requieren aportaciones superpuestas de diversos sectores dentro de tiempos limitados. Además de la multiplicidad de financiaciones y proyectos con compromisos cortos, cuando estos se agotan y el donante ya no asigna más recursos, se rompe el ciclo de la sostenibilidad. La falta de una estrategia de comunicación limita aún más el posicionamiento del PMA especialmente en los territorios con los sectores público y privado de cada territorio.

185. **La distribución y previsibilidad de los recursos afectó los resultados del PEP.** En el conjunto del PEP, se ha asignado una cantidad considerable de recursos anuales. Sin embargo, esto oculta las disparidades entre los recursos individuales de cada EE. Por ejemplo, si bien la financiación total del EE2 representa la mayor asignación global (y el mayor porcentaje de recursos con respecto al PBN), la mayor parte se dedica a la actividad 2 (AH), y la actividad 3 (MDS) está extremadamente subfinanciada. La programación de la actividad 6 (nutrición) también está gravemente restringida debido a la escasez de recursos. Las consecuencias de esta falta de recursos en el pensamiento estratégico se tratan en la PE 2.1. También existe una relación entre los índices de gasto global y la falta de recursos. Aunque los índices de gasto global con respecto a los patrones del plan de ejecución varían entre los EE por año, existe una relación positiva entre el grado de dotación de recursos y los índices de gastos. Las actividades con mayores índices de dotación de recursos también parecen tener mayores índices de gastos con respecto a esos recursos (véase la tabla 3 de la sección 1).

PE 4.2 ¿En qué medida los sistemas de seguimiento y presentación de informes han sido útiles para hacer un seguimiento y demostrar los avances hacia los efectos previstos, así como para orientar las decisiones de gestión?

Resumen

Existe un consenso generalizado en la oficina en el país de que los sistemas institucionales de seguimiento y presentación de informes tienen una utilidad limitada para el contexto colombiano. Hay ejemplos de datos de seguimiento que orientan las decisiones de gestión a nivel de proyecto. Las lagunas en la definición y el seguimiento de los indicadores de resultados del FCN limitan las oportunidades de identificar las contribuciones de alto nivel a largo plazo en esta esfera. Hay indicaciones de que la oficina en el país está mejorando el seguimiento para demostrar los avances hacia los resultados, pero las limitaciones de la gestión de los conocimientos plantean problemas para mantener la memoria institucional y la coherencia estratégica.

186. Existe un consenso en la oficina en el país de que los sistemas institucionales de seguimiento y presentación de informes tienen una utilidad limitada para el contexto colombiano. La oficina en el país cumple con los requisitos institucionales de presentar los informes anuales sobre el país, incluida la presentación de informes sobre los resultados, productos e indicadores transversales descritos en el Marco de resultados institucionales. Hay pocas pruebas de que los sistemas de seguimiento para informar sobre los productos y resultados de dicho marco en relación con el PEP hayan contribuido a fundamentar las decisiones de gestión.

187. En las entrevistas, el personal de la oficina en el país mencionó que la visibilidad del alcance de las intervenciones del PEP en el país era limitada por diversos factores, entre ellos, el hecho de que la oficina haya agrupado varias intervenciones en una sola actividad (y EE) en un intento de mitigar los efectos de asignación de fondos (PE 4.1). Ello impide identificar y apreciar los resultados distintivos de cada una de las subactividades. Por otro lado, los formatos institucionales de presentación de informes y el Marco de resultados institucionales no reflejan algunos de los efectos buscados por el PMA en Colombia. Por ejemplo, se señaló la ausencia o limitaciones en los sistemas de información institucionales para sistematizar la operación de transferencias monetarias (caminantes y comedores), problemas de calidad y oportunidad para registrar la información en el sistema COMET) y la obligación de aplicar lineamientos institucionales (informar en función de listas de pago) que generan brechas entre los sistemas WINGS y COMET.

188. Por otra parte, las contribuciones del PMA en función de la extrema variabilidad territorial también presentan dificultades en la utilización de los mecanismos institucionales. Los PEP y los informes anuales sobre el país, con su enfoque institucional, hacen hincapié en las asociaciones y el fortalecimiento de las capacidades a nivel nacional. En la plantilla del informe anual existe la opción de informar sobre las actividades subnacionales, pero la complejidad global de la cartera y las relaciones de cada territorio no son fácilmente visibles. En Colombia, el PMA invierte considerablemente en los ámbitos subnacionales con el intento de adaptar sus intervenciones al contexto local y contribuir a reducir la desigualdad territorial. Cada oficina del PMA sobre el terreno opera en un entorno diferente, en lo que se refiere a capacidad

institucional, interculturalidad, dinámica de conflictos, perfil de la vulnerabilidad o atención a los migrantes. Las ocho oficinas no solo funcionan como ejecutoras o administradoras de actividades, sino también forman asociaciones estratégicas con las autoridades departamentales y municipales, coordinan con las agencias de las Naciones Unidas con representación a nivel regional y los asociados locales. De este modo, crean sinergias mediante la aplicación estratégica de múltiples intervenciones del PMA para lograr resultados en el fortalecimiento de la capacidad a nivel descentralizado, la consolidación de la paz, la cohesión social y el desarrollo económico. Estas sinergias y contribuciones subnacionales complejas y dispares pasan desapercibidas en los informes institucionales.

189. **No se evidencia que los datos de monitoreo contribuyan a la toma de decisiones estratégicas.** Hay ejemplos de datos de monitoreo (de beneficiarios y financieros) que orientan las decisiones de gestión y las modificaciones. Esto se observa especialmente en los estudios de casos territoriales, a niveles de seguimiento de los proyectos, y puede conllevar ajustes a nivel de los acuerdos con los asociados cooperantes, la modificación de la distribución de los beneficiarios o la resolución de las necesidades logísticas inmediatas que puedan surgir. Sin embargo, no se evidencia la misma contribución del sistema de monitoreo para la toma de decisiones estratégicas. Según los entrevistados y hallazgos de evaluaciones anteriores, la multiplicidad y fragmentación de las herramientas para la gestión de la información financiera y sobre beneficiarios impiden el buen uso de los datos de monitoreo para proveer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones estratégicas.

190. **La falta de medición del efecto de los proyectos a largo plazo representa una oportunidad perdida.** Este patrón se evidencia en todas las dimensiones de resiliencia, integración socioeconómica, cohesión social y asistencia humanitaria de una forma u otra. Debido a la forma en que se elabora el presupuesto de los proyectos, el sistema tiene limitaciones para incluir la realización de estudios de largo plazo que permitan medir los cambios en los beneficiarios, una vez finalizados los proyectos. Por ejemplo, en los proyectos de integración socioeconómica, no se incluye ningún plan de estudios *a posteriori* para determinar el efecto de las intervenciones más allá del proyecto. La gestión de los proyectos tampoco ha incluido reflexiones ni análisis sobre las modalidades de intervención, de manera que se pudiera comparar y extraer lecciones sobre aspectos operativos, tales como la duración más adecuada de los proyectos o las ayudas, o la forma mejor adaptada de capacitación (emprendimiento o empleabilidad), según el tipo de beneficiario y su contexto, para así analizar los efectos diferenciales en los resultados. Se podrían realizar estudios puntuales *a posteriori* de beneficiarios seleccionados, pero dado que actualmente no hay recursos (financieros y humanos) previstos para ello en el sistema de seguimiento existente, se requerirían contribuciones adicionales específicas de los donantes.

191. Se constata que la oficina en el país está mejorando el seguimiento para demostrar los avances hacia los resultados, pero las limitaciones de la gestión del conocimiento plantean problemas para mantener la memoria institucional y la coherencia estratégica. En las entrevistas con el personal del PMA, se insistió en los retos del sistema de gestión del conocimiento y su limitado uso en la reflexión estratégica. El sistema había evolucionado para recopilar datos de seguimiento de zonas geográficas muy dispersas y de múltiples proyectos pequeños para responder a los intereses de los donantes. A pesar de lograr este objetivo, el sistema estaba muy fragmentado y centrado en los donantes. La necesidad de reforzar los sistemas de gestión del conocimiento ha sido una recomendación recurrente a lo largo de todos los períodos del PEP en las revisiones anteriores. El hecho de que se trate de una recomendación recurrente sugiere que puede haber consideraciones sistémicas. Entre los factores que se citaron en las entrevistas figuraban el crecimiento explosivo de la oficina en el país, la llegada de múltiples nuevos funcionarios con una orientación limitada, los múltiples nodos de responsabilidad entre la oficina en el país y las oficinas sobre el terreno, que daban lugar a confusión sobre quién era el responsable en última instancia, la decisión de la oficina en el país adoptada en el primer PEP de no utilizar los mecanismos institucionales (como COMET y WINGS) para el seguimiento de la rendición de cuentas y la percepción compartida de que las herramientas institucionales para la rendición de cuentas (como los informes anuales sobre el país) no eran útiles para reflejar las realidades del programa.

192. Se ha puesto en marcha una serie de transformaciones destinadas a mejorar los procesos internos, como la formación de grupos de trabajo para identificar barreras en los procesos internos, el desarrollo de unidades para mejorar la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas mediante el desarrollo de las capacidades de los asociados cooperantes y la promoción de una mayor alineación con

los mecanismos institucionales para mejorar el mantenimiento de la memoria institucional y la vinculación entre los proyectos y las relaciones estratégicas en curso.

PE 4.3: ¿Cómo han influido las asociaciones y las colaboraciones con otros actores en el desempeño y los resultados obtenidos?

Resumen

El PMA ha consolidado alianzas de naturaleza estratégica, técnica y operativa a nivel nacional, y la diversidad de estas alianzas ha aumentado desde 2017. A nivel territorial, el PMA también mantiene alianzas sólidas con los organismos de las Naciones Unidas, pero las relaciones con los Gobiernos territoriales no son tan estratégicas como en el pasado. Las alianzas con el sector privado representan un potencial y prioridad en el PEP, pero existen retos para una coordinación coherente y estratégica. La calidad técnica de las relaciones con los asociados cooperantes ha aumentado durante el período del PEP.

193. El PMA ha consolidado alianzas de naturaleza estratégica, técnica y operativa a nivel nacional — con el Gobierno—, y la diversidad de estas alianzas ha aumentado desde 2017. Sobre la base de las entrevistas externas, incluidas las realizadas a representantes gubernamentales, se considera que el PMA mantiene una asociación estratégica sólida con el Gobierno nacional. La transición a la estructura del PEP fue una oportunidad de alinearse con las políticas y prioridades del Gobierno. Se considera que el PMA es un actor clave en el Marco de Cooperación y es muy receptivo a la hora de garantizar la armonización con las prioridades y los intereses del Gobierno nacional. Cabe destacar que fuentes del Gobierno consideran que el PMA es un “socio operativo” importante a la hora de brindar apoyo directo (como en el caso de las unidades móviles o la alimentación escolar). Si bien esta percepción implica un reconocimiento de la capacidad técnica del PMA, lo sitúa en un lugar menos estratégico y más operativo. Por otra parte, se apreció un aumento positivo de las relaciones técnicas a nivel nacional, a medida que se negociaban los acuerdos de los proyectos con las respectivas contrapartes gubernamentales nacionales. Finalmente, se observó el papel cada más visible del PMA en la coordinación dentro del equipo de la ONU en el país tanto a nivel nacional como territorial.

194. A nivel territorial, el PMA ha forjado alianzas sólidas de carácter estratégico, técnico y operativo con los organismos de las Naciones Unidas, pero las alianzas gubernamentales son más débiles en la dimensión estratégica. Según las partes interesadas entrevistadas, el personal estable y las intervenciones multisectoriales llevadas a cabo en los diferentes territorios son factores importantes para establecer alianzas sólidas de naturaleza técnica y operativa en la región, con ejemplos (citados en la PE 2.2 y los estudios de caso territoriales) relativos a las contribuciones del PMA. Sin embargo, un factor que surgió de los estudios de caso territoriales se refería al contraste entre la coordinación relativamente estratégica con los actores de la ONU en los niveles territoriales y las relaciones más fragmentadas con los actores gubernamentales. Durante las entrevistas en los niveles territoriales, los representantes gubernamentales podían articular relaciones específicas con el PMA relacionadas con la ejecución de un proyecto concreto, pero no había ninguna unidad gubernamental territorial con el mandato de proporcionar una mirada estratégica de la totalidad de las intervenciones del PMA en un territorio. Conforme a las entrevistas territoriales, esto se debió al cambio que se produjo a partir del período de la OPSR, en el que las oficinas sobre el terreno pasaron de elaborar sus propios acuerdos a convertirse en los agentes de ejecución de los acuerdos a nivel nacional. En las recomendaciones de las entrevistas territoriales para el diseño de futuros PEP, se hizo hincapié en la necesidad de diseñar iniciativas procedentes de los territorios, incluidos los flujos de comunicación entre las oficinas territoriales y la institucionalidad, así como de reforzar la continuación territorial con complementariedad.

195. **La transición a la arquitectura del PEP tuvo repercusiones tanto positivas como negativas en las alianzas gubernamentales.** Como se señaló antes, también se produjo un aumento en el número de relaciones operativas discretas a nivel nacional con el Gobierno, ya que de las dos principales alianzas durante la OPSR en 2017 se pasó a más de 15 entidades diferentes, según el análisis de las partes interesadas del informe inicial. Si bien los encuestados estuvieron de acuerdo en que esto contribuyó a

aumentar la influencia potencial del PMA en el plano nacional, se expresó la preocupación de que también podría diluir el grado de atención que el PMA podía prestar a las relaciones estratégicas y conducir a una mayor fragmentación, modificando la calidad de las relaciones entre ellos.

196. Las alianzas con el sector privado representan un potencial y prioridad en el PEP, pero existen desafíos que dificultan la coordinación coherente y estratégica. Las alianzas con el sector privado representan todavía una proporción relativamente pequeña del PEP, pero según las entrevistas con los encuestados, existe un interés creciente por ampliar los compromisos estratégicos con el sector privado. Hay indicios de alianzas con el sector privado en los ámbitos técnico y operativo, aunque se trata de compromisos muy puntuales que podían tener complicaciones en cuanto a la coherencia de programación.

197. **La calidad técnica de las relaciones con los asociados cooperantes ha aumentado durante el período del PEP.** Desde el período de la OPSR, el PMA contó con más de 2.500 asociados que prestaron apoyo voluntario en las distribuciones de alimentos. Con el establecimiento de la estructura del PEP, la relación con los asociados cooperantes —que son menos de 150— pasó a ser más profesional y técnica. Esta transición implicó una serie de riesgos potenciales (mencionados en el informe de auditoría de 2021) relativos a la necesidad de contar con más sistemas de supervisión en estas relaciones. La creación de una unidad de apoyo a la relación con los asociados cooperantes ha contribuido a este cambio. Según las entrevistas se ha conseguido mejorar las capacidades de los asociados cooperantes. Esto es triangulado con los datos. En un examen de la unidad de gestión de asociados, se mostró que el 81 % de los asociados eran capaces de cumplir a rajatabla las normas y directrices del PMA, lo que refleja un aumento en las capacidades institucionales de los asociados.

PE 4.4 ¿En qué medida la oficina en el país ha contado con las capacidades adecuadas en lo referente a los recursos humanos para llevar a cabo el plan estratégico para el país?

Resumen

El crecimiento explosivo de la oficina en el país desde 2017 ha creado beneficios y desafíos para las operaciones. El número de personal se ha más que cuadruplicado en dos años, y se han añadido más unidades y expertos a la oficina en el país. Al mismo tiempo, la expansión y forma de contratación creó desafíos a la hora de mantener la continuidad y ha creado ambigüedades en la rendición de cuentas y la apropiación.

198. **El crecimiento sustancial de la oficina en el país desde 2017 ha generado tanto beneficios como desafíos para las operaciones.** La oficina en el país se ha beneficiado de un aumento sustancial de los recursos debido al flujo migratorio de Venezuela, que ha dado lugar a un aumento significativo de los recursos humanos disponibles. El equipo nacional general pasó de “unas 100 personas¹²⁷” en 2017 a casi 400 personas en junio de 2023. En el organigrama de mayo de 2023 figuran 390 personas en el equipo en el país (y 53 vacantes), de las cuales el 55 % son mujeres. La oficina se amplió a los fines de responder a la demanda de apoyo logístico durante la asistencia humanitaria —por ejemplo, el establecimiento de la Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM), la Unidad de Seguridad, el Centro de Innovación—, así como de contratar a personal con experiencia sectorial, como asesores en asuntos indígenas, de género o protección, entre otros.

199. Este crecimiento, si bien posee aspectos positivos, ha generado tensiones en las operaciones. En la entrevista, el personal del PMA, a menudo, se refirió a las complicaciones derivadas del rápido crecimiento, que creó dificultades para desarrollar una buena inducción y orientación a los sistemas del PMA. Asimismo, en la revisión de mitad de período de 2023, se señaló este mismo problema, y se mencionaron situaciones que deben evitarse, como aquellas en las que personas sin experiencia previa en el PMA y sin haber recibido un traspaso adecuado asumen cargos clave, dado que esto afecta, entre otros aspectos, el manejo adecuado de fondos bajo su responsabilidad. Además, en el informe se menciona que, en un contexto con alto nivel de financiación, la contratación de personal ha sido menos rigurosa.

¹²⁷ Según recuerdan los encuestados que estuvieron en la oficina en aquella época. Los datos de recursos humanos de los períodos de la OPSR no estaban disponibles.

200. La contratación de personal vinculada a proyectos individuales también planteó problemas en lo relativo a la posible duplicación de funciones con otros colegas y la consiguiente rotación de personal al finalizar los proyectos. En un ejercicio de reestructuración organizativa que se realizó al final del primer PEP, se propuso aumentar el porcentaje de personal contratado a corto plazo con un incremento de los contratos nacionales de duración determinada. No obstante, los estudios de caso territoriales demostraron que a las oficinas sobre el terreno les resultaba difícil mantener la capacidad instalada, precisamente debido a la contratación basada en proyectos. Es el caso de personas contratadas para ejecutar un proyecto, por ejemplo, relativo a los medios de subsistencia, que cuando este concluye, se marchan a otra organización, llevándose consigo su experiencia y aprendizaje. Sucede que, acto seguido, el PMA inicia un nuevo proyecto perteneciente al mismo sector, lo que obliga a la oficina a contratar a otra persona sin la experiencia adquirida del trabajador del proyecto anterior, con lo cual se pierde la oportunidad de aprovechar y rentabilizar la generación de conocimiento dentro del PMA. El personal entrevistado señaló asimismo que esta práctica también contribuía a retrasar la puesta en marcha de los proyectos, debido al tiempo necesario para elaborar las solicitudes, recibir las candidaturas y pasar por los procesos de entrevista y aprobación. El personal de las oficinas sobre el terreno consideró que el puesto de asesor de SAN en las oficinas, mencionado anteriormente, fue un cambio positivo, ya que no se trataba de un puesto específico para un proyecto, y la función permitía mantener la capacidad técnica para apoyar a las autoridades municipales.

201. **La estructura de recursos humanos dentro del PEP ha tenido implicaciones para la presencia subnacional del PMA.** En lo positivo, se ha observado que el crecimiento de la oficina en el país ha contribuido a una mayor estandarización nacional en la ejecución de los proyectos, conexiones más coherentes con las políticas y el Gobierno nacional y una ampliación de la cobertura a escala nacional. Por otra parte, se han planteado desafíos como la disminución de la puntualidad en la ejecución de proyectos territoriales (en comparación con las OPSR). Además, se observan ambigüedades en la rendición de cuentas y apropiación de los proyectos, así como dificultades para su debida contextualización (PE 1.5) y lagunas en las relaciones estratégicas a nivel territorial. Esto se ve exacerbado por la ausencia de una estrategia formal de abordaje en los territorios que defina especialmente las relaciones y la concertación con las entidades territoriales de gobierno. Estos efectos de la estructura de recursos humanos en el PEP parece ser una característica del sistema institucional y no solo algo específico de Colombia. En la evaluación de la política del PMA en materia de PEP, se señaló que la amplitud del cambio que acompañó la introducción de los PEP tuvo consecuencias en los procesos, la dotación de personal y la movilización de recursos¹²⁸.

¹²⁸ PMA (2023). La evaluación de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. CONCLUSIONES

202. Conclusión general: Los PEP de los períodos 2021-2024 y 2017-2021 han sido pertinentes a las necesidades del contexto colombiano y se han adaptado a las características un de país de ingreso mediano alto con gran capacidad para gestionar importantes crisis humanitarias. El PMA encontró y supo sacar partido a su ventaja comparativa para ayudar al Gobierno colombiano a afrontar cuatro clases de crisis con características muy distintas: la pandemia, los flujos migratorios, las víctimas de la violencia y los desastres naturales. Para poder responder al aumento de necesidades humanitarias, la PMA tuvo que absorber un crecimiento sin precedentes tanto en recursos como en capacidad operativa. La oficina en el país logró con éxito la expansión masiva requerida para pasar de ser de una pequeña oficina en el país a una de las más grandes del PMA en el mundo, aunque esa transformación conllevó desafíos para los procesos internos y la sistematización de lecciones aprendidas.

203. El PMA ha contribuido a resultados en sectores considerados no tradicionales, pero que aprovechan las ventajas comparativas a su favor en cuanto a presencia territorial, acceso y gestión de datos para poder abarcar todos los elementos del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. Se han logrado resultados relevantes en este ámbito, y el PMA está en proceso de recabar un importante aprendizaje de su experiencia.

204. Contar con un marco único de planificación a nivel de país ha permitido que el PMA tuviera un abanico muy grande de alianzas, expandiera los compromisos sectoriales y atrajera recursos. La multiplicad de proyectos a corto plazo produjo un efecto cascada negativo en distintos sectores, como el seguimiento, recursos humanos, la focalización y el FCN. Se evidencian efectos positivos en cuestiones de género, que se perciben en las innovaciones en asociaciones, la selección de beneficiarios o los temas de FCN. Un desafío para el PMA es integrar mecanismos para visibilizar contribuciones a nivel resultados no tradicionales, sistematizar lecciones aprendidas y generar evidencia de las contribuciones a largo plazo para los beneficiarios.

205. Conclusión 1: El PEP (2021-2024) fue pertinente, estuvo alineado y demostró agilidad para adaptarse a los cambios de contexto. La expansión masiva trajo desafíos para los procesos internos y la sistematización de lecciones aprendidas. El PMA se posicionó estratégicamente como asociado confiable del Gobierno al alinearse con esmero en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y fue capaz de aportar respuestas ágiles a crisis sin precedentes y gran envergadura (flujos migratorios, víctimas de violencia, catástrofes naturales, COVID-19). El PMA apoyó y complementó la acción del Gobierno, actuando bajo su liderazgo y respondiendo a petición, máxime cubriendo brechas en el área de asistencia humanitaria y el apoyo directo en materia de compras para respaldar los programas gubernamentales. La escala del flujo migratorio combinada con la amplia cobertura geográfica de las víctimas afectadas por la violencia y los desastres naturales ha puesto a prueba la capacidad del PEP para proporcionar una cobertura y atención adecuadas en el marco de los acuerdos con el Gobierno. El PMA invirtió notables esfuerzos en aumentar los recursos humanos y reforzar la pericia de su personal. Por otra parte, el gran crecimiento financiero, operativo y de personal en materia de asistencia humanitaria —si bien fue necesario para atender la envergadura de los problemas humanitarios— trajo consigo retos propios de un crecimiento tan drástico, como el aumento de la burocracia, la duplicación de procesos por cada proyecto, la fragmentación del manejo de los programas y la demora en los ciclos de aprobación entre el nivel nacional y territorial, lo cual afectó la puntualidad, la relación costo-eficacia en el número de personal y la toma de decisiones estratégicas debido al enfoque fragmentado en cada proyecto.

206. Conclusión 2: La aplicación de las seis dimensiones de análisis ilustra las contribuciones del PMA a sectores considerados no tradicionales, pero que aprovechan las ventajas comparativas del PMA en cuanto a presencia territorial, pericia técnica, acceso y gestión de datos. El PMA contribuyó a crear un entorno normativo y programático propicio para la seguridad alimentaria y nutricional mediante la asistencia técnica y la coordinación. En materia de refuerzo de capacidades, la falta de una estrategia definida redujo la coherencia estratégica de los compromisos de FCN y limitó la memoria institucional durante el crecimiento de la oficina en el país y las transiciones de personal. En los diferentes ámbitos de actuación, el PMA priorizó el servicio y la asistencia a los grupos identificados como vulnerables, en particular migrantes,

mujeres, víctimas de violencia de grupos armados ilegales, población firmante del acuerdo de paz y personas damnificadas por desastres naturales. El PMA hizo valer su ventaja comparativa de presencia territorial, pericia en SAN, transferencias monetarias, asistencia humanitaria y manejo de gestión de información frente al Gobierno y el Marco de Cooperación en el campo de la seguridad alimentaria, el apoyo directo a programas nacionales de servicios y el fortalecimiento institucional. El PMA es una de las agencias de la ONU con mejor articulación interinstitucional a nivel territorial, en particular con las demás agencias de la ONU, aunque se identificaron oportunidades para mejorar la coordinación estratégica con las entidades gubernamentales territoriales.

207. Conclusión 3: El PEP contiene todos los elementos del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y ha logrado resultados relevantes en este ámbito, y el PMA está en proceso de recabar un importante aprendizaje de su experiencia. La oficina en el país ha respondido con éxito a los flujos migratorios a gran escala, que sobrevinieron al inicio del primer PEP en 2018 y desarrolló múltiples modalidades contextualizadas de intervención para responder a las necesidades diferenciadas de cada tipo de población migrante, como adaptaciones en la entrega de comidas calientes para los caminantes. El PMA logró mantener su compromiso con los objetivos orientados al desarrollo (dimensiones de resiliencia e integración socioeconómica de los migrantes), y se describen logros importantes, como, por ejemplo, el empoderamiento de mujeres emprendedoras o la integración de comunidades de excombatientes. Las contribuciones a la consolidación de la paz se lograron a través de la incidencia en la mayor cohesión social y la inclusión que lograron proyectos, como la provisión de servicios a los firmantes o de inserción económica. Las contribuciones a la cohesión social, y por consiguiente, a la paz, se ven en los tres niveles entre comunidades, grupos y hasta el nivel de efectos en la vida intrafamiliar.

208. Por otra parte, los sectores de desarrollo y resiliencia dependieron de una serie de pequeños proyectos financiados por múltiples donantes, lo que redujo la coherencia y planteó problemas para garantizar una vinculación estratégica entre las intervenciones pequeñas. El próximo paso en el refuerzo del nexo sería la elaboración de estrategias formales que establezcan vínculos conceptuales entre enfoques humanitarios, de desarrollo y paz según sean las características del sector, la evolución del contexto y las necesidades y el rol del Gobierno. Con estrategias de esta índole, se podrían crear oportunidades en pos de la complementariedad y convergencia entre enfoques, así como maximizar la notable sensibilidad hacia el conflicto y la construcción de la paz del personal de la oficina en el país y sus asociados y dotar al nexo de un sistema de seguimiento adecuado que le otorgue la visibilidad que merita tanto en la programación como en los resultados.

209. Conclusión 4: Contar con un marco único de planificación a nivel de país ha permitido que el PMA tuviera un abanico muy grande de alianzas, expandiera los compromisos sectoriales y atrajera recursos, aunque con dificultades para mantener una coherencia estratégica y operativa. Durante el período que abarca el PEP, el PMA ha forjado alianzas con los ministerios competentes e institutos públicos —los que expresaron su satisfacción por la asistencia técnica y los servicios prestados por el PMA— que permitieron al PMA logros en materia de migración, desarrollo de los PDET, medioambiente, apoyo a víctimas de violencia y de desastres naturales, entre otros. Una consecuencia de la significativa ampliación del abanico de alianzas es que no hay un asociado central en torno al cual orientar las relaciones estratégicas del PMA e identificar nuevas oportunidades. Además, la multiplicidad de proyectos a corto plazo desencadenó un efecto cascada negativo que afectó a distintos sectores, como el seguimiento, la gestión de recursos humanos, la focalización y el FCN.

210. Conclusión 5 (género): Ha mejorado la integración de las cuestiones de género y se evidencian efectos positivos, como innovaciones en alianzas, selección de beneficiarios o temas de FCN. El PMA ha integrado sistemáticamente la perspectiva de género y ha incluido los diferentes grupos étnicos en el diseño de sus intervenciones. Se constata que predominan los enfoques orientados a fomentar la participación y se podrían redoblar los esfuerzos para incidir en la transformación de problemas estructurales que afectan a la realización de la mujer en la sociedad. Algunos proyectos del PMA han generado cambios visibles en las vidas de las mujeres, como en las víctimas de violencia de género, ya que se redujeron los casos de retorno a entornos de agresión, y en las participantes de los proyectos de resiliencia, se registró una mejora de la autoestima, el empoderamiento y las relaciones familiares.

211. Conclusión 6: Los sistemas de monitoreo permiten seguir la evolución de los proyectos, aunque no es posible visibilizar adecuadamente las contribuciones a nivel de resultados no tradicionales, ni sistematizar las lecciones aprendidas o generar evidencia de las contribuciones a largo plazo para los

beneficiarios. Los sistemas de monitoreo de la oficina en el país, que responden a los estándares institucionales, han evolucionado para proporcionar información inmediata sobre proyectos individuales para el seguimiento de productos y beneficiarios. Estos sistemas son aptos para orientar la toma de decisiones a nivel de gestión de los proyectos e informar a los donantes. Sin embargo, no miden los resultados en áreas de intervención no tradicionales del PMA (como la cohesión social y contribuciones a la paz) de más alto nivel y a más largo plazo. Con la salvedad de la dimensión de ayuda humanitaria, no están diseñados para capturar contribuciones del PEP al resto de las dimensiones de análisis, y, por lo tanto, las contribuciones en áreas muy importantes, como la cohesión social, el FNC o la integración socioeconómica quedan invisibilizadas. Además, el sistema de monitoreo todavía no cuenta con mecanismos para rastrear el impacto de las intervenciones del PMA a largo plazo, una vez concluido el ciclo de un proyecto. Sin estos mecanismos de monitoreo de los resultados más estratégicos y las contribuciones a largo plazo, la toma de decisiones estratégicas se basa sobre todo en los datos de seguimiento de los proyectos.

3.2. RECOMENDACIONES

212. Las siguientes recomendaciones confirman las realizadas en los estudios anteriores y de las personas entrevistadas en esta evaluación (Anexo 10.10). Las siguientes seis recomendaciones confirman las anteriores. El Anexo 12 relaciona las conclusiones con las recomendaciones.

Tabla 19: Recomendaciones

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>1. Marco estratégico y conceptual. Elaborar un marco estratégico y conceptual para cada esfera temática de intervención, sobre la base de las ventajas comparativas del PMA y los cambios en el entorno operacional.</p> <p>1.1 Mantener la flexibilidad en las esferas temáticas de intervención para que respondan a la evolución del contexto e incorporen las esferas básicas de la labor de la oficina en el país, como el triple nexo, la consolidación de la paz, la lucha contra el hambre, la adaptación al cambio climático, la inclusión social y los enfoques diferenciales.</p> <p>1.2 Considerar el intercambio de experiencias con otras oficinas del PMA en los países que estén formulando estrategias en contextos similares.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Julio de 2024
<p>2. Estrategia de fortalecimiento de las capacidades. Formular una estrategia para el fortalecimiento de las capacidades nacionales que defina con claridad el papel del PMA en un país de ingreso medio-alto como Colombia.</p> <p>La estrategia debería tener una visión centrada en la sostenibilidad, abarcar todas las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades en todas las esferas temáticas, adaptarse al contexto nacional y basarse en las ventajas comparativas del PMA en cada esfera temática de intervención.</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Julio de 2024
<p>3. Focalización temática y geográfica. Establecer criterios claros para definir la focalización temática y geográfica de las intervenciones con objeto de evitar la dispersión de los esfuerzos y optimizar las sinergias</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Media	Julio de 2024

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
internas. Al establecer los criterios, considerar la posibilidad de sistematizar las enseñanzas extraídas de los dos PEP.					
<p>4. Generación de datos empíricos. Generar datos empíricos a partir del análisis y la sistematización de las enseñanzas extraídas, prestando especial atención a lo siguiente:</p> <p>4.1 Establecer un modelo más explícito para el trabajo en el triple nexo, sobre la base de un enfoque de intervención que permita dejar constancia de los resultados en la esfera de la cohesión social y la contribución a la paz.</p> <p>4.2 En función de las actualizaciones en curso a nivel institucional, definir mecanismos para hacer el seguimiento de los avances a largo plazo en el ámbito del PEP en cuanto al logro de resultados no tradicionales que tienen poca visibilidad en el Marco de resultados institucionales (entre ellos, la cohesión social).</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Mayo de 2024
<p>4.3 Crear mecanismos de seguimiento para verificar la transición de los beneficiarios de las intervenciones ante crisis hacia las actividades de recuperación temprana y apoyo al desarrollo.</p> <p>4.4 Elaborar mecanismos para presentar informes sobre los efectos a largo plazo en los beneficiarios que participan en los programas, y vincular esos mecanismos con otros tipos de programas de recuperación temprana y desarrollo a mediano y largo plazo, por ejemplo, los programas que contribuyen a la cohesión social, el fomento de la resiliencia y la integración económica.</p>					
<p>5. Examen de los procesos internos. Llevar a cabo un examen de los procesos internos con miras a mejorar la coordinación interna y agilizar la implementación de los programas. En el marco de las tareas de consolidación y examen que ya están en curso, la oficina en el país podría considerar lo siguiente:</p> <p>5.1 Continuar el examen en curso del marco institucional que rige los procesos internos.</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Alta	Mayo de 2024

Recomendación	Tipo de recomendación	Oficinas y direcciones del PMA responsables	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>5.2. Determinar cuáles son los procesos esenciales y buscar formas de mejorarlos.</p> <p>5.3 Tratar de reducir el número de las instancias y fases de aprobación en los procesos internos.</p> <p>5.4 Desarrollar indicadores de los procesos, como, por ejemplo, mejoras en los porcentajes de logro de las metas de los productos o el cumplimiento de los plazos de esos logros, para medir el efecto de los ajustes internos.</p>					
<p>6. Sistematización de los procesos de movilización de recursos para la gestión de los proyectos. Normalizar los procesos de diseño y gestión con miras a incrementar la eficiencia y la eficacia de la labor de movilización de recursos de la oficina en el país. Por ejemplo, la oficina en el país podría hacer lo siguiente:</p> <p>6.1 Normalizar el proceso de redacción de propuestas, aclarando quién se encarga de qué y en qué momento.</p> <p>6.2 Normalizar los procesos para el examen y ajuste de las intervenciones, permitiendo suficiente flexibilidad para adaptarlas a las diversas necesidades de los diferentes donantes.</p> <p>6.3 Sistematizar la extracción de enseñanzas de los proyectos de modo que estas puedan utilizarse para movilizar nuevos recursos.</p> <p>6.4 Intercambiar experiencias con otras oficinas del PMA en los países en situaciones similares.</p>	Operacional	Oficina en el país	Despacho regional Sede	Media	Julio de 2024

Oficina de Evaluación
Programa Mundial de Alimentos
Via Cesare Giulio Viola 68/70,
00148 Rome, Italy - T +39 06 65131
wfp.org/independent-evaluation