



World Food Programme

SAVING LIVES
CHANGING LIVES

Evaluación del Plan Estratégico del PMA para Colombia (2021-2024)

CONTEXTO

Colombia tiene una población de 48,3 millones de habitantes. A pesar del crecimiento económico, es uno de los países más desiguales de América Latina y del mundo, con una pobreza que afecta sobre todo a los afrodescendientes y a los indígenas, que representan, respectivamente, el 9,3% y el 4,4% de la población total del país. Los acuerdos de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia se firmaron en 2016 y pusieron fin a seis decenios de conflicto armado interno. En marzo de 2018, el PMA declaró una emergencia de nivel 2 en Colombia debido al gran número de migrantes que llegaban de la República Bolivariana de Venezuela, lo que contribuyó a un aumento de la necesidad de asistencia humanitaria, situación agravada aún más por la pandemia de COVID-19. En octubre de 2022, Colombia había recibido 2,9 millones de migrantes y, en total, se calcula que 7,6 millones de personas tenían necesidades relacionadas con la seguridad alimentaria.

OBJETO Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El Plan Estratégico para el País (PEP) 2021-2024 siguió el ciclo anterior de 2017 a 2021, continuó teniendo como objetivo el desarrollo de la resiliencia y la respuesta a las crisis y se articuló en tres efectos estratégicos y seis actividades. Para adaptarse a la evolución del contexto, los planes basados en las necesidades de ambos PEP sufrieron un total de 11 revisiones presupuestarias, tras lo cual pasaron de 84 millones de USD en 2017 a 856 millones de USD en junio de 2023. La financiación de las actividades de resiliencia se mantuvo en general, pero, debido al crecimiento exponencial de las necesidades de financiación humanitaria, disminuyó en proporción al presupuesto global. En el momento de la evaluación, tanto la esfera prioritaria de la resiliencia como la de respuesta a las crisis del PEP estaban muy infrafinanciadas, con un nivel medio de financiación del 40% en junio de 2023.

OBJETIVOS Y USUARIOS DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se llevó a cabo entre enero y noviembre de 2023. El objetivo de la evaluación fue tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje, con el fin de fundamentar el

diseño del nuevo PEP y el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) para Colombia.

Se centró en el examen de los resultados del PEP para 2021-2024, pero también tuvo en cuenta el trabajo y los resultados del PEP anterior, con el propósito de analizar la continuidad y coherencia de la programación y la capacidad de respuesta a la evolución de las necesidades y las prioridades.

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN

Posicionamiento estratégico y alineación

El PEP se basó en datos empíricos y en las ventajas comparativas del PMA en cuanto a capacidad logística, presencia sobre el terreno, experiencia en seguridad alimentaria y nutricional y transferencias en efectivo. Se ajustó a las prioridades nacionales, el MCNUDS para Colombia y el Plan Estratégico del PMA. Sus intervenciones fueron pertinentes y respondieron a la evolución de las necesidades, con especial atención a las personas más vulnerables, sobre todo las mujeres y los pueblos indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, se perdieron algunas oportunidades de aprovechar mejor los conocimientos y la experiencia de las suboficinas sobre el terreno para adaptar más eficazmente las intervenciones a las condiciones locales.

En la evaluación también se observó que la capacidad de respuesta a las nuevas oportunidades de financiación y a las peticiones de los gobiernos permitió al PMA ampliar su gama de intervenciones, pero también condujo a la fragmentación de su cobertura geográfica y temática.

Resultados

El PMA llegó a un promedio de 1,5 millones de personas por año entre 2019 y 2022, incluidos personas de nacionalidad Colombiana afectadas por desastres naturales y violencia, y migrantes. Distribuyó dinero en efectivo, vales o alimentos listos para consumir según las necesidades específicas de los distintos grupos destinatarios.

También proporcionó asistencia técnica para la inclusión de migrantes en el sistema nacional de registro de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, que es fundamental para acceder al mercado laboral y conectarse al sistema de protección social colombiano.

Asimismo, se reforzó el entorno propicio para la seguridad alimentaria y nutricional con el apoyo del PMA en tres ámbitos clave:

- mayor visibilidad de los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición en el nuevo plan nacional de desarrollo (2022);
- integración del enfoque de hambre cero (y del derecho humano a la alimentación) en las actividades del nuevo ministerio responsable de la equidad;
- mayores inversiones gubernamentales en apoyo de las mujeres rurales, en particular a través de las iniciativas de la política de reforma rural.

También se amplió la cobertura de los programas nacionales de comidas escolares, con el PMA actuando como contratista del Gobierno para los servicios de adquisición y distribución.

El PEP contribuyó a aumentar la resiliencia y a la integración socioeconómica al reforzar los medios de subsistencia y apoyar las actividades de emprendimiento. Los beneficiarios también informaron de los efectos positivos de los proyectos del PMA en las relaciones comunitarias, la solidaridad de grupo y la dinámica intrafamiliar.

Sin embargo, a pesar del éxito de varios proyectos, las intervenciones orientadas al desarrollo fueron muy reducidas en relación con las necesidades, y relativamente fragmentadas desde un punto de vista temático y geográfico.

En términos más generales, el fortalecimiento del nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz en el marco del PEP resultó difícil debido a la escala desproporcionadamente mayor de la ayuda humanitaria frente a la pequeña escala de los programas de desarrollo.

Contribución a las cuestiones transversales

El PMA avanzó en la integración de las cuestiones de género y etnia en el diseño de los proyectos. No obstante, el enfoque de la igualdad de género sigue dependiendo de decisiones *ad hoc* y de la disponibilidad de recursos. El PEP se adhirió a los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia, especialmente en lo relativo a la selección de beneficiarios y el establecimiento de prioridades. No se observaron problemas de protección. Se están estableciendo mecanismos para recabar la opinión de los beneficiarios, pero sigue siendo difícil mantener a la población informada sobre la programación del PMA, sobre todo en las zonas más remotas.

Sostenibilidad

Hay perspectivas positivas en lo referido a la sostenibilidad política y técnica, dada la clara consonancia de las intervenciones con las prioridades nacionales y las capacidades nacionales actuales, aunque existe el riesgo de caer en la sustitución de capacidades con perspectivas limitadas de sostenibilidad si no se planifican estrategias de transición, especialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios del PMA. Los riesgos para la sostenibilidad también están relacionados con la corta duración de las intervenciones y la disponibilidad de recursos nacionales que garanticen la continuidad con el fin de consolidar los resultados en materia de resiliencia.

Uso eficiente de los recursos

La respuesta del PMA a las crisis fue ágil, pero se observaron retrasos debidos a la ineficacia de los procesos internos. El PMA pudo llegar a las comunidades vulnerables, incluidas las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes en lugares de difícil acceso, aunque las intervenciones de resiliencia fueron escasas en relación con las necesidades. Las preferencias de financiación de los donantes no siempre se correspondieron con evaluaciones de las necesidades basadas en pruebas, lo que contribuyó a la fragmentación de la ejecución y restringió las sinergias internas. El costo por modalidad mejoró a lo largo del PEP. Las transferencias en efectivo resultan más rentables, con un costo por beneficiario de 4,54 USD, frente a los 12,31 USD de las transferencias en especie. Los costos del apoyo directo aumentaron con el tiempo, posiblemente debido al crecimiento de la plantilla.

Factores principales que explican el desempeño

El alto nivel de contribuciones asignadas a fines específicos sigue limitando la flexibilidad, y se corre el riesgo de que las diferentes preferencias de los donantes en cuanto a la priorización geográfica y temática impidan un enfoque integrado del desarrollo local. Además, la duración generalmente breve de las subvenciones choca con el planteamiento a más largo plazo necesario cuando se participa en programas de desarrollo.

Para responder al aumento de las necesidades humanitarias, el PMA tuvo que absorber un crecimiento sin precedentes de los recursos y la capacidad operativa. La oficina en el país logró llevar a cabo la enorme expansión necesaria para pasar de ser una oficina pequeña a convertirse en una de las mayores oficinas del PMA en el mundo, aunque esta transformación planteó desafíos que afectaron a la eficacia de los procesos internos y la sistematización de las lecciones aprendidas. En particular, la contratación de personal vinculado a proyectos individuales aceleró la expansión de la oficina en el país, pero planteó retos en lo que se refiere a la retención del talento, lo que afectó negativamente a la memoria institucional y a la coherencia en la ejecución.

La rigidez de la línea de visión del PEP y de las correspondientes estructuras de gestión también limitó la coherencia interna, y el marco de resultados institucional tuvo una utilidad limitada en el seguimiento y la presentación de informes sobre los avances, así como en la toma de decisiones estratégicas durante la ejecución del programa.

Evaluación general

El PEP demostró ser muy pertinente en relación con las circunstancias de Colombia y responder a la evolución de las necesidades y prioridades. A pesar de las dificultades halladas a la hora de satisfacer la escala de las necesidades, complementó la respuesta del Gobierno a múltiples crisis humanitarias, y el PMA logró llegar a las comunidades más vulnerables y aisladas utilizando sus ventajas comparativas en materia de apoyo logístico y escala de presencia sobre el terreno. El PEP también contribuyó a obtener resultados en sectores que pueden considerarse no tradicionales para el PMA, como la cohesión social y la integración socioeconómica, en el marco de las iniciativas nacionales para promover el desarrollo local integrado y la paz. El PMA ha logrado resultados relevantes en esos ámbitos y está obteniendo importantes enseñanzas de su experiencia. Sin embargo, debido a la escala limitada de las intervenciones, estos

resultados actúan como importantes demostradores del potencial, pero aún no han tenido efectos significativos a nivel nacional. Un reto clave será garantizar la continuidad de las iniciativas de refuerzo de la resiliencia y generar y gestionar adecuadamente los conocimientos para abogar por y fundamentar la ampliación, en estrecho diálogo con los asociados nacionales e internacionales.

RECOMENDACIONES

Recomendación n.º 1: Desarrollar un marco conceptual y estratégico para cada área temática de intervención basado en las ventajas comparativas del PMA y en los cambios del entorno operativo.

Recomendación n.º 2: Desarrollar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales que defina claramente el papel del PMA en un país de ingresos medianos como Colombia.

Recomendación n.º 3: Definir criterios claros para establecer el enfoque temático y geográfico de las intervenciones con el fin de evitar la dispersión de esfuerzos y optimizar las sinergias internas. A la hora de definir los criterios, valorar un ejercicio de sistematización.

Recomendación n.º 4: Generar evidencia a partir del análisis y la sistematización de las lecciones aprendidas de ambos PEP.

Recomendación n.º 5: Llevar a cabo un examen de los procesos internos con vistas a mejorar la coordinación interna y agilizar la ejecución de los programas.

Recomendación n.º 6: Estandarizar los procesos de diseño y gestión con vistas a aumentar la eficiencia y eficacia de las iniciativas de movilización de la oficina en el país.