



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

Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 26-29 de noviembre de 2018

Distribución: general

Tema 7 del programa

Fecha: 19 de octubre de 2018

WFP/EB.2/2018/7-A

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido de la evaluación estratégica de los planes estratégicos para los países de carácter piloto (de 2017 a mediados de 2018)

Resumen

La evaluación estratégica expuesta en este informe resumido se refiere a los progresos del PMA en la formulación y aplicación de los planes estratégicos para los países en el marco de la hoja de ruta integrada. Se basa en estudios y análisis exhaustivos realizados en todo el PMA y entre otras partes interesadas, y toma en cuenta consideraciones de ámbito mundial y nacional, entre ellas, el proceso de reforma de las Naciones Unidas en curso. La evaluación se realizó al inicio del proceso de aplicación del marco de planificación estratégica por países entre un número pequeño de países que habían comenzado a utilizar el nuevo enfoque como experiencia piloto.

Se prevé que, para diciembre de 2018, el 57 % de las oficinas del PMA en los países tendrán planes estratégicos para los países propiamente dichos o provisionales. En general, la introducción de los planes estratégicos para los países ha dado lugar a una mayor coherencia entre la labor del PMA y las políticas y prioridades nacionales. Los ciclos de estos planes están sincronizados solo parcialmente con los ciclos de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, pero es posible conseguir una armonización mucho mayor. La introducción de los planes estratégicos para los países no ha afectado negativamente a la capacidad del PMA para intervenir en casos de emergencia, aunque los datos iniciales señalan que ha habido un aumento del tiempo necesario para aprobar la financiación de nuevas intervenciones de emergencia.

La estructura de los planes estratégicos para los países pone de relieve el compromiso del PMA de combinar las intervenciones humanitarias y de desarrollo de forma que se refuercen unas a otras. No obstante, estos planes no transforman rápidamente la labor ni la financiación del PMA,

Coordinadores del documento:

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

Sr. M. Reynolds
Asesor Superior de Evaluación
Correo electrónico: michael.reynolds@wfp.org

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

así como tampoco las condiciones de la financiación. Hasta ahora han sido escasos los progresos hacia el objetivo de asignar los recursos de modo más previsible y flexible, que depende de las decisiones de los donantes y tardará en alcanzarse.

La transición hacia las estructuras y los sistemas de los planes estratégicos para los países ha sido intencionalmente rápida y no todos los elementos que constituyen dichos planes, ni las orientaciones correspondientes, estuvieron listos cuando se necesitaron. Como cabía esperar, los costos de las transacciones (muchas de ellas a corto plazo) aumentaron con la introducción de las nuevas disposiciones. De todos modos, los sistemas y el personal estuvieron sometidos a más presión de la necesaria debido a las incoherencias y deficiencias de coordinación. Teniendo en cuenta estos problemas, el PMA ha emprendido la tarea de simplificar los procedimientos.

Ha habido retrasos en la revisión del Marco de resultados institucionales para 2017-2021 con el fin de definir más claramente los vínculos entre los recursos y los resultados y, de esa forma, mejorar la presentación de informes. Disponer de un Marco de resultados institucionales revisado y probado facilitará la presentación de informes exhaustivos sobre los planes estratégicos para los países acompañados de programas que se centren en el fortalecimiento de la capacidad y el apoyo en materia de políticas.

La evaluación concluye que la adopción de los planes estratégicos para los países como marco para la planificación, gestión y desempeño de las funciones del PMA fue un avance importante. En esta etapa inicial, la contribución de dichos planes a los efectos institucionales previstos ha dejado un saldo positivo, si bien los resultados varían entre los distintos efectos y países. La evaluación dio lugar a la recomendación de que el PMA siga tratando firmemente de que el enfoque de planificación estratégica por países llegue a ser plenamente adecuado para su finalidad, que los procesos de aprendizaje sean más sistemáticos y que se realice un examen exhaustivo en 2020. En la evaluación también se insta a mantener la firme participación en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y a seguir fortaleciendo el sistema de seguimiento de las realizaciones y presentación de informes sobre la base de un Marco de resultados institucionales revisado. Asimismo, se recomienda que el PMA y la Junta Ejecutiva sigan abordando las limitaciones relativas a una financiación más flexible y previsible, aprovechando las posibilidades que ofrecen los planes estratégicos para los países a fin de lograr una mejor gestión y presentación de informes.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación estratégica de los planes estratégicos para los países de carácter piloto (de 2017 a mediados de 2018)" (WFP/EB.2/2018/7-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

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

Contexto y antecedentes

1. En noviembre de 2016, la Junta Ejecutiva aprobó un conjunto de instrumentos y medidas transformadores denominado “hoja de ruta integrada”, que modifica la estrategia, la estructura de los programas, la gestión financiera y la presentación de informes del PMA, y transforma su capacidad para ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030, dando prioridad a los ODS 2 y 17. La hoja de ruta integrada establece vínculos entre cuatro elementos institucionales interrelacionados: el Plan Estratégico para 2017-2021, la política en materia de planes estratégicos para los países (PEP), el examen del Marco de financiación y el Marco de resultados institucionales para 2017-2021. La transformación está teniendo lugar en un momento de impulso renovado para el proceso de reforma de las Naciones Unidas.

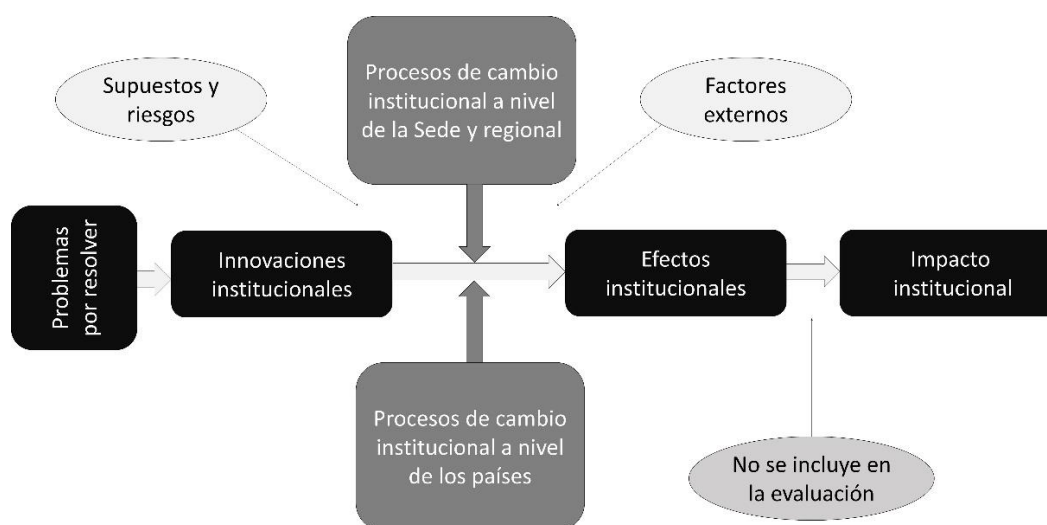
Características de la evaluación

2. La evaluación estratégica descrita en este informe resumido se llevó a cabo entre enero y julio de 2018, por lo que coincide con una etapa temprana del proceso de aprendizaje del PMA con respecto a la aplicación inicial de los elementos de la hoja de ruta integrada y los PEP “pioneros” (cuadro 1).

CUADRO 1: CATORCE PEP Y PEP PROVISIONALES PILOTO							
Período de sesiones de la Junta Ejecutiva	Serie	Despacho regional					
		Bangkok	El Cairo	Dakar	Johannesburgo	Nairobi	Panamá
Primer período de sesiones ordinario Feb. de 2017	PEP piloto originales	Bangladesh Indonesia			Zimbabwe		Colombia
Primer período de sesiones ordinario Feb. de 2017	Otros PEP de la serie 1a	China República Democrática Popular Lao					Ecuador El Salvador
Período de sesiones anual Jun. de 2017	Serie 1b		Sudán* Líbano	Camerún	Mozambique Namibia Tanzanía		

* PEP provisional.

3. La evaluación se centró en los siguientes puntos: los avances hacia el cambio institucional previsto en la política en materia de PEP y los demás documentos de la hoja de ruta integrada; la medida en que la Sede del PMA y los despachos regionales trabajaron eficazmente para formular el marco de planificación estratégica por países y prestaron un apoyo adecuado a las oficinas en los países en la formulación y aplicación de los PEP de 2017; los factores que a nivel nacional ejercieron una influencia positiva o negativa con respecto al cambio institucional previsto; si el PMA extrajo enseñanzas derivadas de la formulación y aplicación de los PEP y las utilizó adecuadamente, y la probabilidad de que el Programa consiga el cambio institucional previsto a través de los PEP. Estos temas tienen perspectiva de futuro porque la evaluación tuvo lugar en una etapa temprana del proceso de transición y la finalidad del marco de planificación estratégica por países es alcanzar objetivos a largo plazo.

Figura 1: Sinopsis temática de la teoría del cambio

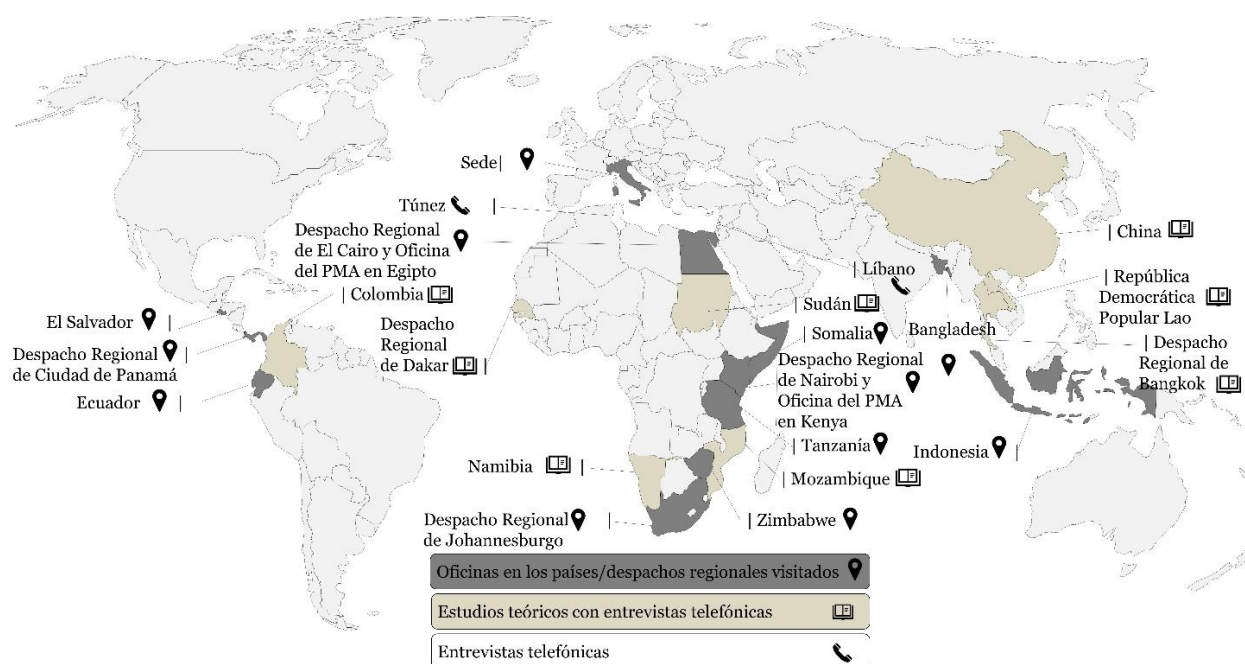
4. Tanto el marco de análisis de los datos como el informe de la evaluación se estructuraron en torno a 10 efectos institucionales¹ que resumen el propósito fundamental de la política en materia de PEP y las iniciativas conexas contempladas en la hoja de ruta integrada. Esos efectos son el resultado de las innovaciones institucionales (que representan los elementos pertinentes de dicha hoja de ruta) y los procesos de cambio institucionales, como se ilustra en la figura 1². Las constataciones presentadas a continuación se refieren a cada uno de los 10 efectos mencionados. El proceso de obtención de los datos comprendió visitas a nueve países y cuatro despachos regionales; estudios teóricos con entrevistas telefónicas en otras seis oficinas en los países y dos despachos regionales; el análisis de datos administrativos; un examen de documentos, y una encuesta en línea entre personal del PMA de todos los niveles. Se entrevistó a más de 400 personas, de las cuales el 59 % eran mujeres y el 33 % pertenecían a otras organizaciones interesadas. En la figura 2 se muestran los países abarcados por la evaluación.

Aplicación del marco de planificación estratégica por países

5. A pesar de su doble mandato de asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo, en los últimos decenios la labor del PMA se ha centrado más en las operaciones humanitarias a corto plazo. Al igual que su labor humanitaria, las operaciones para promover la resiliencia se ejecutan mediante una gama de proyectos mayormente a corto plazo sin una estrategia formal de coordinación a nivel de los países. El marco de planificación estratégica por países representa un compromiso explícito de gestionar las realizaciones de manera estratégica en pos del logro de los ODS como parte integrante de la comunidad de las Naciones Unidas.

¹ Los 10 efectos se determinaron en consulta con el grupo interno de referencia establecido para la evaluación (integrado por distintas direcciones de la Sede y todos los despachos regionales).

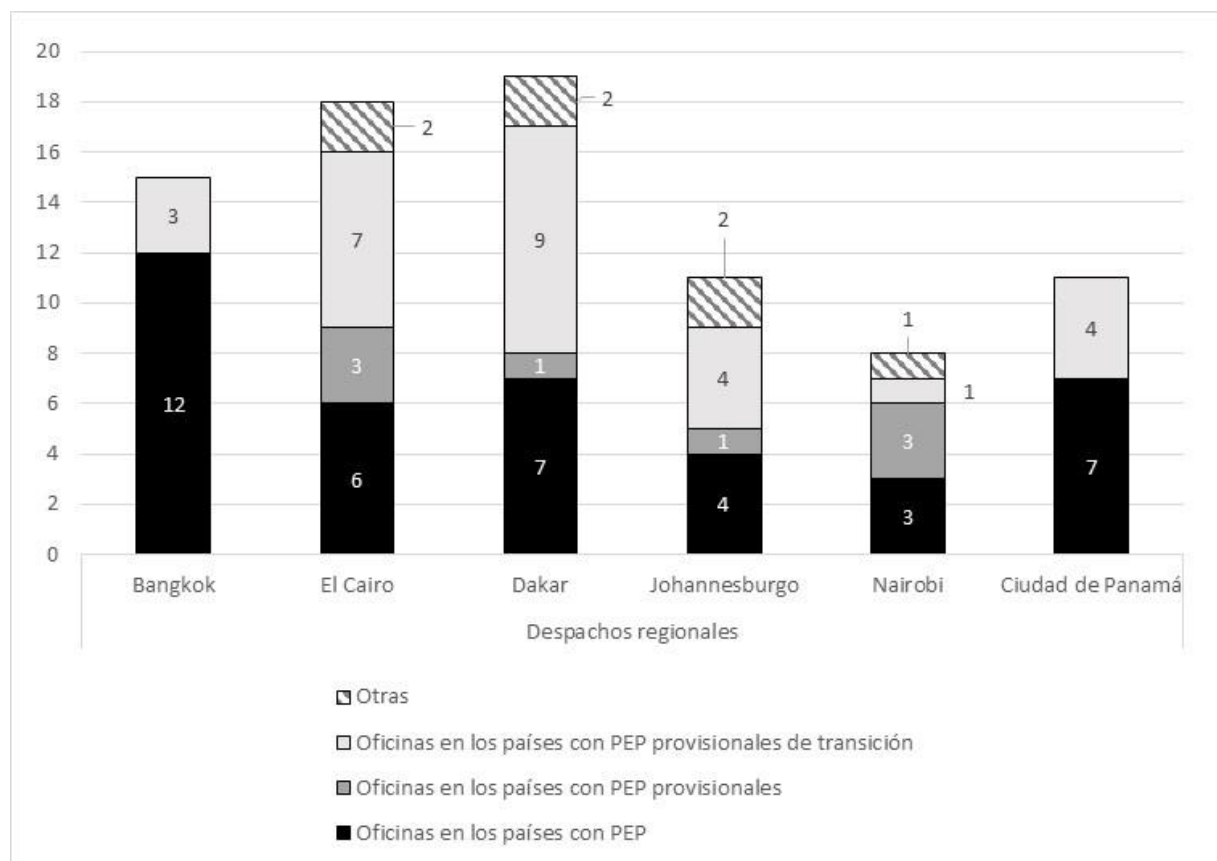
² En la evaluación no se analizaron los vínculos entre los efectos y el impacto a nivel institucional.

Figura 2: Países donde se recopilaron los datos

6. Como instrumentos fundamentales en la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, los PEP dan prioridad al ODS 2, referente a la erradicación del hambre, y al ODS 17, relativo al establecimiento de asociaciones para apoyar la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, contribuyendo a la vez a otros ODS en consonancia con las circunstancias y prioridades nacionales. El PEP constituirá el instrumento estratégico, programático y de gobernanza del PMA en los distintos países durante un período de hasta cinco años y sustituirá al conjunto de documentos de proyectos utilizados actualmente.
7. En la política en materia de PEP se reconoce el nexo entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo (concepto que actualmente se entiende que también comprende la consolidación de la paz) y la importancia de vincular todos los aspectos de la labor del PMA en un solo documento integral y estratégico, sin dejar de lado la mejora de sus intervenciones en situaciones de emergencia y crisis. Los PEP ofrecen una "línea de mira" que vincula los recursos con los resultados y permite establecer correspondencias entre los resultados y las metas pertinentes de los ODS 2 y 17.
8. Ahora el PMA apoya los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero dirigidos por los países, que son actividades inclusivas de consulta que posibilitan un análisis exhaustivo de los desafíos que impiden el logro del ODS 2. La finalidad de esos exámenes es proporcionar el contexto para el diseño de los PEP. Cuando no se disponga de un examen de este tipo, las operaciones del PMA se ejecutarán en función de un PEP provisional. A fin de garantizar que para finales de 2018 el mayor número posible de oficinas en los países esté funcionando según el marco de la hoja de ruta integrada, 28 de ellas tendrán un PEP provisional de transición³, mientras se elaboran los PEP propiamente dichos o los PEP provisionales correspondientes. En abril de 2017 se introdujo un enfoque más flexible, y se prevé que para finales de 2018 el 57 % de las oficinas del PMA en los países cuenten con un PEP o un PEP provisional (figura 3).

³ El marco de planificación estratégica por países consta de PEP, PEP provisionales, PEP provisionales de transición y operaciones de emergencia limitadas; estas últimas quedan fuera del alcance de esta evaluación.

Figura 3: Número de oficinas en los países con PEP, PEP provisionales y PEP provisionales de transición previsto a finales de 2018*



* "Otras" se refiere a las oficinas del PMA en los países que en 2018 siguen utilizando el sistema basado en proyectos y pasarán al marco de la hoja de ruta integrada a principios de 2019.

9. La introducción de la hoja de ruta integrada ha requerido cambios institucionales en todos los niveles del PMA, y con objeto de facilitar el seguimiento de los avances se han creado tableros de información y herramientas relacionados. Asimismo, se ha presentado a la Junta Ejecutiva información actualizada de forma periódica, y se está llevando adelante un proceso constante de extracción de enseñanzas y examen de los procedimientos, las herramientas y las orientaciones.

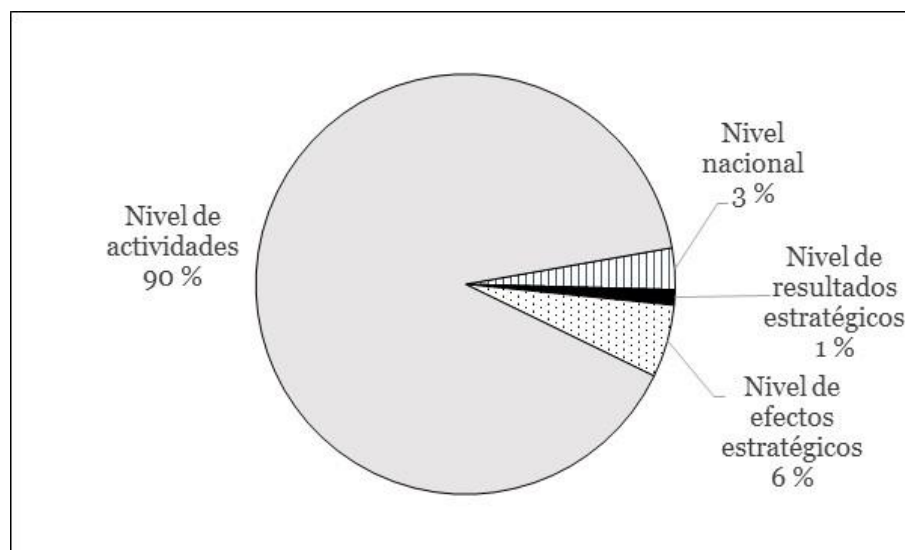
Constataciones

10. **Armonización con las políticas y prioridades nacionales.** En general, la introducción de un PEP o un PEP provisional en cada país, vinculado a un examen estratégico nacional de la iniciativa Hambre Cero, ha contribuido a armonizar la labor del PMA con las políticas y prioridades nacionales, y será necesario un compromiso constante para mantener esa armonización. Si bien la finalidad es que contribuyan a los cometidos nacionales, muchos de esos exámenes también han revestido importancia como base para el diseño de los PEP. Sin embargo, algunos no han alcanzado los estándares establecidos y otros han tenido un alcance demasiado limitado. Naturalmente, la viabilidad y el valor de los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero —así como los desafíos que plantea la determinación y armonización de la labor del PMA con las políticas nacionales— varían en función de las condiciones económicas, políticas y relativas a la seguridad alimentaria en cada país.

11. **Armonización con las entidades y los procesos de las Naciones Unidas.** La armonización de los ciclos de los PEP y los PEP provisionales con los de los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD) se ha logrado en parte, ya que el 45 % de los 29 PEP y PEP provisionales aprobados en los países que cuentan con dichos marcos finalizan en las mismas fechas que los MANUD correspondientes. Está claro que la armonización no se limita a ajustar los ciclos, y muchos de los miembros del personal de las Naciones Unidas y el PMA entrevistados para la evaluación señalaron las posibilidades de lograr una mayor armonización mediante el proceso de los PEP en el contexto de la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas en curso, que se prevé fortalezca los MANUD significativamente. En última instancia, estos cambios podrían conducir a una integración más estrecha de los PEP con los MANUD y de los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero con los procesos de examen de las políticas a nivel nacional.
12. **Mantener y fortalecer la capacidad para intervenir en casos de emergencia.** Uno de los efectos clave previstos de la política en materia de PEP es el incremento de la eficiencia y la eficacia de los ya elevados estándares y los sólidos sistemas que aplica el PMA en las intervenciones en casos de emergencia. Las intervenciones realizadas en Bangladesh en el marco del PEP ante las inundaciones y el posterior flujo de refugiados en gran escala constituyeron una valiosa experiencia. En Bangladesh la intervención ante la crisis no se retrasó, pero los datos disponibles sobre las intervenciones de emergencia iniciales en el marco de otros PEP indican que la aplicación del marco de planificación estratégica por países ha conllevado un aumento del tiempo necesario para obtener la aprobación de la financiación destinada a esas intervenciones. Por lo tanto, se han mejorado los procedimientos para agilizar la revisión de los PEP. Se considera que estos planes hacen hincapié en el compromiso del PMA de fomentar la capacidad de intervención de los países mismos y el fortalecimiento de la capacidad del Programa para integrar las iniciativas de preparación para la pronta intervención y respuesta, rehabilitación y resiliencia.
13. **Vínculos entre la acción humanitaria y la labor en favor del desarrollo.** Las tres esferas prioritarias de los PEP (intervención ante las crisis, fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas de la vulnerabilidad) reflejan el compromiso del PMA de combinar las intervenciones humanitarias y en favor del desarrollo de modo que se refuercen mutuamente y se reduzca la necesidad de las intervenciones humanitarias, además de posibilitar que los Gobiernos de los países donde existen crisis recurrentes causadas por fenómenos naturales puedan encargarse de esas intervenciones ellos mismos. No obstante, los PEP no transforman rápidamente la labor ni la financiación del PMA. Parte del trabajo que este lleva adelante en la esfera del desarrollo (por ejemplo, las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos) ya está bien establecido, pero los marcos de la planificación estratégica por países deberían contribuir a aumentar la eficacia de esa labor. Los PEP no suprimen la necesidad de que el personal del PMA se dote de las capacidades y competencias necesarias en las nuevas esferas de intervención y los nuevos enfoques. El conjunto de herramientas y la estrategia de preparación institucional del PMA aún no han generado la fuerza de trabajo mejorada y reestructurada que se requiere para que los PEP arrojen buenos resultados. Otro desafío que ya existía es lograr convencer a los donantes de que financien la labor que realiza el PMA en materia de resiliencia y eliminación de las causas profundas de la vulnerabilidad.
14. **Previsibilidad y flexibilidad en la asignación de recursos.** El PMA esperaba que hubiera financiación fácilmente disponible para emplearla a nivel de los efectos estratégicos de los PEP o en todos los aspectos de estos. Hasta la fecha, ha habido escasos avances hacia estos objetivos, que dependen de las políticas y las decisiones de los donantes y es probable que tomen tiempo. Datos recientes señalan que, de las 241 donaciones a los países donde el PMA realiza operaciones y aplica el marco de la hoja de ruta integrada, el 90 % de la financiación total se destinó a las actividades a nivel de los PEP, cifra similar a las

estimaciones previas a la aplicación de la hoja de ruta (figura 4). Asimismo, aunque algunos donantes han ampliado el período durante el cual el PMA puede hacer uso de sus contribuciones, a menudo no se debe a una reacción al enfoque de planificación estratégica por países sino a una evolución general en sus políticas. Hasta ahora, los compromisos confirmados para la financiación plurianual de 2018 representan apenas el 22 % de los compromisos totales para todos los países durante el mismo período y el 20 % para los países que cuentan con un PEP o un PEP provisional. La financiación a corto plazo sigue planteando varios desafíos de larga data que afectan a la capacidad y el desempeño de las oficinas en los países, como se ha documentado en otros informes de evaluación.

Figura 4: Porcentaje de la financiación total por nivel de asignación



15. **Visibilidad y comunicación.** Los PEP permiten que los Gobiernos, los asociados para el desarrollo y otras partes interesadas comprendan mejor el programa general del PMA, lo que, sumado a la amplia participación a través del proceso de los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero, ha contribuido a aumentar la visibilidad del PMA a nivel de los países. No obstante, hay pocas pruebas de que, como resultado de ello, los Gobiernos estén implicando “cada vez más a este último [el PMA] en los diálogos sobre las políticas y los programas que se celebran para todo el espectro de las actividades humanitarias y de desarrollo”, aspecto que constituye un objetivo de la política en materia de PEP. El PMA está elaborando enfoques más sólidos en materia de comunicación para las oficinas en los países, y los informes anuales sobre los países deberían contribuir a mantener el impulso y la visibilidad ganados. Una mayor visibilidad y una mejor comunicación dependen del seguimiento exhaustivo de las realizaciones y aumentan las oportunidades de realizar un análisis detenido de los resultados que obtiene el PMA.
16. **Cuestiones de género y otras cuestiones intersectoriales.** En la política en materia de PEP no se establecen nuevos compromisos relacionados con las cuestiones de género u otras cuestiones intersectoriales, pero sí se dice que las mismas se incorporarán en los PEP y se atenderán de conformidad a lo estipulado en las políticas del PMA. Aparte de las cuestiones de género, no está claro cuáles son las cuestiones intersectoriales prioritarias para el Programa. Se ha llevado a cabo un intenso trabajo para garantizar que las cuestiones de género se contemplen adecuadamente en los PEP. No se ha hecho un esfuerzo de esta magnitud en relación con otras cuestiones intersectoriales. El desafío que sigue existiendo en la preparación, aplicación y seguimiento de los PEP es evitar limitarse a los aspectos cuantitativos de las cuestiones de género (y otras cuestiones intersectoriales) para tomar medidas que generen cambios sustantivos.

17. **Costos de las transacciones.** La transición hacia las estructuras y sistemas de los PEP ha sido intencionalmente rápida, y no todos los elementos que constituyen esas estructuras y sistemas y las orientaciones correspondientes estuvieron listos cuando fue necesario. Las iniciativas piloto se enfrentan inevitablemente a problemas y, como cabía esperar, los costos de las transacciones de las oficinas en los países aumentaron con la introducción de las nuevas disposiciones. De todos modos, los sistemas y el personal estuvieron sometidos a más presión de la necesaria debido a las incoherencias y deficiencias en la coordinación. Tras un año de aprendizaje, durante 2017, los sistemas y procedimientos administrativos están en proceso de normalizarse o estabilizarse plenamente dentro del marco de la planificación estratégica por países. Es demasiado pronto para juzgar el impacto a largo plazo de los PEP en los costos de las transacciones, especialmente porque varias partes del nuevo sistema aún están en evolución. Teniendo en cuenta estos desafíos, el PMA ha emprendido la tarea de simplificar los procedimientos, entre ellos, los relativos a la preparación y aprobación de los PEP.
18. **Asociaciones.** La política en materia de PEP está en consonancia con el firme compromiso del PMA respecto de las asociaciones. En general, la preparación de los PEP ha dado lugar a buenas oportunidades para que las oficinas en los países colaboren con los posibles asociados y los ya existentes en numerosos niveles, aunque el enfoque que abarca a toda la sociedad propuesto en las orientaciones para la planificación estratégica por países no ha cobrado mucho impulso. La introducción de los PEP ha estimulado las asociaciones con el sector privado en varios países y ha fortalecido la colaboración con otros organismos con sede en Roma, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. La principal esperanza de los asociados en la ejecución (que con frecuencia son organizaciones no gubernamentales) es que los PEP den lugar a contratos de mayor duración, pero, hasta ahora, ha habido pocos avances a este respecto. Resta por ver cómo se traducirá la promesa inicial del proceso de la planificación estratégica por países en un aumento sostenido del alcance y el valor de las asociaciones nuevas y existentes del PMA, especialmente las más estratégicas (por ejemplo, con el sector privado). En gran medida, esto dependerá de la integración eficaz de las estrategias de asociación, elaboración de perfiles, comunicación y movilización de recursos.
19. **Gestión de las realizaciones, presentación de informes y rendición de cuentas.** La finalidad de los PEP es estructurar con mayor claridad los vínculos entre los recursos y los resultados, lo cual se espera que sirva para centrar la atención en los resultados de alto nivel (efectos estratégicos y resultados de niveles superiores) y fomentar una mayor rendición de cuentas ante las partes interesadas. Este proceso se apoyará en la aplicación de los planes de gestión de las operaciones en los países y los presupuestos de las carteras de proyectos en los países, junto con un Marco de resultados institucionales revisado, que se presentará a la Junta Ejecutiva en noviembre de 2018. Ha habido retrasos en la revisión del Marco de resultados institucionales vigente destinada a contribuir a estos fines. Asimismo, persisten desafíos de larga data en la formulación de indicadores adecuados para las cuestiones cualitativas (por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad) y la capacitación en relación con ellos. Los indicadores de las esferas de trabajo del PMA aún en fase de desarrollo —como las actividades vinculadas a los resultados estratégicos 5 a 8⁴— requieren perfeccionamiento. En 2017, el Marco de resultados institucionales vigente se utilizó para dar cuenta de las realizaciones; a partir de 2019 se podrá presentar información exhaustiva sobre los PEP que se centran en el fortalecimiento de la capacidad y el apoyo en materia de políticas utilizando el Marco de resultados institucionales revisado y probado. Asimismo, han comenzado a emplearse los informes anuales sobre los países, vinculados a los productos del Marco de resultados institucionales. Se han logrado avances en la

⁴ Estos se relacionan con el Fin Estratégico 2 del PMA —Promover las asociaciones para apoyar la implementación de los ODS (ODS 17)— e implican el fortalecimiento de la capacidad, el apoyo en materia de políticas, el acceso a financiación, el intercambio de conocimientos y las asociaciones.

determinación de la función que corresponde a los exámenes obligatorios de mitad de período y en el diseño de enfoques de evaluación de las carteras de proyectos en los países que puedan demostrar las contribuciones del PMA a los efectos estratégicos establecidos en los PEP⁵.

Conclusiones

20. **Conclusión 1.** La adopción de los PEP como marco para la planificación, gestión y ejecución de las actividades del PMA que contribuyen a la consecución del objetivo del Hambre Cero fue un importante avance. En esta etapa inicial de aplicación, la contribución de la planificación estratégica por países a los efectos institucionales deseados ha dejado un saldo positivo, pero varía considerablemente entre los 10 efectos institucionales considerados en el examen y entre los distintos países. Con frecuencia, el proceso de dicha planificación ha fortalecido la armonización de la labor del PMA con las políticas y prioridades nacionales. Los PEP aún no han logrado que el Programa sea más eficaz en el logro de las metas de igualdad de género y en la atención de otras cuestiones intersectoriales. Hasta ahora, no hay pruebas de que hayan mejorado la capacidad del PMA para intervenir ante emergencias repentinas, pero su estructura puede contribuir a fortalecer la labor a largo plazo de fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas de la vulnerabilidad. Por otra parte, los PEP han hecho mayor hincapié en el fortalecimiento de la capacidad, poniendo de relieve los desafíos que enfrenta el PMA en relación con los recursos humanos. En general, el cambio institucional a largo plazo previsto aún no está garantizado, ya que este dependerá en parte de factores derivados de un entorno normativo mundial dinámico que se encuentran fuera de su control directo, entre ellos, la respuesta de los donantes y los Gobiernos asociados y los resultados del proceso de reforma de las Naciones Unidas.
21. **Conclusión 2.** Al fundarse en un examen exhaustivo de las necesidades nacionales, la planificación estratégica por países ha ayudado por lo general al PMA a formular estrategias y enfoques nuevos a nivel nacional. También ha ofrecido oportunidades para pasar de la “ejecución” a la “habilitación” (y viceversa cuando sea necesario) y para establecer mejores vínculos conceptuales entre la acción humanitaria y la labor en favor del desarrollo. De todos modos, las mejoras conceptuales y estructurales del enfoque de planificación estratégica por países no generan automáticamente vínculos operacionales más fuertes ni garantizan la ejecución de los planes. Las nuevas formas de trabajar plantean el doble desafío de mantener los conocimientos especializados en las intervenciones humanitarias y convencer a los asociados de que el PMA es capaz de trabajar con eficacia en otras esferas para abordar cuestiones a largo plazo. El trabajo en esas esferas requerirá el establecimiento de asociaciones estratégicas, especialmente con los demás organismos con sede en Roma, pero también dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.
22. **Conclusión 3.** Los PEP aún no han generado los beneficios previstos —concretamente, una mayor flexibilidad y previsibilidad en la financiación— derivados de la mayor transparencia y rendición de cuentas que el marco ofrece. La creación de un sistema eficaz de gestión de las realizaciones no ha ido al mismo ritmo que los demás componentes de la hoja de ruta integrada. Tal sistema es necesario para que el PMA demuestre los beneficios del enfoque basado en la planificación estratégica por países con miras a influir en el comportamiento de los donantes a largo plazo.
23. **Conclusión 4.** Es imposible decir si un proceso de reforma más gradual habría permitido una contribución mayor al logro de los efectos institucionales previstos en el largo plazo. Pero la velocidad con que se han aplicado los elementos de la hoja de ruta integrada ha intensificado los desafíos en materia de coordinación, fortalecimiento de la capacidad del personal,

⁵ Las primeras evaluaciones de las carteras de proyectos en los países realizadas en el marco de los PEP comenzarán en 2019.

aprendizaje y aplicación de las enseñanzas extraídas. Estos desafíos no se han superado completamente, y esto ha conducido a un aumento de los costos de las transacciones y ha impuesto una pesada carga para todos los niveles del PMA. Muchas de estas dificultades han sido consecuencia de la transición misma y son de breve duración. Las cuestiones de largo plazo deben abordarse mediante las iniciativas en curso encaminadas a simplificar los procesos en todos los aspectos del marco de la hoja de ruta integrada.

24. **Conclusión 5.** Para responder a las necesidades nacionales, el PMA reconoce que las soluciones genéricas no son eficaces, que los PEP deben ser flexibles y variados para poder aplicar el Plan Estratégico para 2017-2021 en las distintas circunstancias, que además cambian constantemente. Una importante característica positiva del proceso de planificación estratégica por países ha sido la capacidad de armonizar mejor la labor del PMA con las prioridades nacionales. No obstante, la normalización operacional y administrativa en torno a los sistemas y procedimientos básicos también es esencial y aún no se ha logrado plenamente. Por lo tanto, el Programa debe hallar un equilibrio entre flexibilidad y normalización (no uniformidad) en el diseño y la aplicación de los PEP, sin dejar de lado la capacidad de adaptar esos planes en función de los cambios que sufren los entornos normativos y los marcos institucionales nacionales y mundiales en los que desarrolla su labor.
25. **Conclusión 6.** Aún falta mucho para terminar la tarea de introducir y estabilizar los PEP y los sistemas de apoyo que conllevan, y quedan muchos ajustes por hacer. Si 2017 fue el año del aprendizaje, 2018 representa la finalización de la hoja de ruta y el inicio del viaje. Para finales de 2019, todos los países se habrán incorporado al marco de planificación estratégica por países, y para fines de 2020 se habrá completado el primer ciclo de los PEP. Todo esto está teniendo lugar en un clima de incertidumbre y cambio en relación con el contexto humanitario, las estrategias de los donantes y la reforma de las Naciones Unidas. Es por ello por lo que se requerirán años de un compromiso intensivo y específico en todos los niveles del Programa para poder alcanzar las metas de la hoja de ruta integrada y cumplir la política en materia de PEP.

Recomendaciones

Gestión del marco de planificación estratégica por países

Recomendación 1 a): Desde ahora y hasta 2021, incorporar las estructuras vinculadas específicamente con la hoja de ruta integrada al tiempo que se fortalecen todas las estructuras existentes para garantizar la coordinación eficaz de la hoja de ruta y la aplicación efectiva del enfoque de planificación estratégica por países de manera transparente e inclusiva (comité directivo de la hoja de ruta integrada; Oficina de Implementación de la Hoja de Ruta Integrada (IRMO); Grupo de Gestión de Alto Nivel).

- Mantener la aplicación del marco de planificación estratégica por países como prioridad principal de gestión para el PMA hasta finales de 2021.
- Continuar destinando tiempo de trabajo del personal directivo superior a los PEP en la Sede y los despachos regionales.
- Garantizar la continuidad de un esfuerzo dinámico y bien coordinado orientado a optimizar la eficiencia y la complementariedad de todos los sistemas y procedimientos pertinentes, así como el seguimiento estratégico constante de la idoneidad del modelo actual de planificación estratégica por países para sus muy diversos propósitos.

Recomendación 1 b): Para finales de junio de 2019, fortalecer el proceso de aprendizaje sistemático derivado de la aplicación del marco de planificación estratégica por países y reforzar el seguimiento del proceso de aplicación para favorecer el aprendizaje en todas las esferas (IRMO; Dirección de Políticas y Programas [OSZ]; Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones [RMP]; Departamento de Asociaciones y Gobernanza [PG]; Dirección de Nutrición [OSN]; Oficina de Evaluación [OEV]; despachos regionales; oficinas en los países).

- Incorporar elementos de alto nivel del sistema de seguimiento de la planificación estratégica por países y el sistema de gestión de las realizaciones existente.
- Someter sistemáticamente a seguimiento el establecimiento de asociaciones.
- Fortalecer la capacidad de las oficinas en los países para aprender de sus experiencias y adaptarse según sea necesario.
- Estimular el intercambio de información y experiencias entre las oficinas en los países y entre los despachos regionales.

Recomendación 1 c): En el primer trimestre de 2020, realizar un examen exhaustivo de la experiencia con el formato y los sistemas de los PEP para generar recomendaciones que contribuyan a mejorar el marco de planificación estratégica por países y otros elementos de la hoja de ruta integrada (IRMO; OSZ; Dirección de Coordinación y Apoyo Estratégicos [STR]; PG; OSN).

- El examen debería abarcar un ciclo de ejecución completo de los PEP piloto, e incluir la formulación de la segunda generación de PEP en los países donde se realizaron las experiencias piloto.
- Asimismo, el examen debería basarse en todas las iniciativas existentes, incluidas las de los despachos regionales.
- El proceso debería vincularse al examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021.
- El examen debería centrarse en las esferas que son relativamente difíciles de evaluar, como la armonización con las prioridades nacionales y el establecimiento de asociaciones estratégicas. También debería incluir la presentación de información actualizada sobre la magnitud y la naturaleza de las asignaciones de fondos para fines específicos y la armonización de los PEP con los MANUD (en lo relativo tanto al contenido como a los ciclos).

Procesos y orientaciones relativos a la planificación estratégica por países

Recomendación 2 a): A partir de las iniciativas existentes, garantizar que el proceso de simplificación finalice antes del 1 de enero de 2019 (IRMO; OSZ; Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis [OSE]; Oficina de Género [GEN]; PG; Departamento de Gestión de Recursos [RM]).

- Velar por que las oficinas en los países dispongan de sistemas que sean aptos para su finalidad.
- Reducir en la medida de lo posible los costos de las transacciones.
- Mantener la carga de trabajo del personal dentro de parámetros aceptables.

Recomendación 2 b): Para finales del primer trimestre de 2019, actualizar las orientaciones existentes relacionadas con la formulación y ejecución de los PEP y preparar una recopilación exhaustiva de las orientaciones nuevas que tenga en cuenta la necesidad de llevar adelante procesos diferenciados en función del contexto nacional (coordinación a cargo de la IRMO; otras dependencias de la Sede, entre ellas, OSZ, RMP, PG, OSN y OEV).

- Todas las orientaciones existentes relacionadas con la aplicación del marco de planificación estratégica por países y el Manual de instrucciones para la elaboración de los programas deberían sustituirse por un nuevo manual exhaustivo sobre dicha planificación que sirva de guía en todos los aspectos de la formulación y ejecución de los PEP.
- El PMA debería confirmar que los PEP representan un modelo dinámico y que la siguiente generación de PEP (y los procesos que les sirven de apoyo, especialmente los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero) podrán variar más en función de las condiciones locales, aunque todos apliquen sistemas básicos para facilitar los procedimientos normalizados de gestión, seguimiento y presentación de informes. Toda orientación debería especificar lo que es obligatorio, en qué casos debe haber flexibilidad y en cuáles pueden hacerse excepciones.
- Los procesos de los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero deberían contemplar más las necesidades nacionales y ofrecer oportunidades para utilizar el enfoque en esferas que no se limiten al ODS 2.
- Debería haber una opción ligera para realizar el examen de mitad de período obligatorio en el caso de los países cuyo ciclo del PEP dure menos de cinco años.
- Los procesos de los exámenes de mitad de período y de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países deberían armonizarse en cuanto a secuencia y método.

- Las orientaciones deberían tomar en cuenta el proceso de reforma de las Naciones Unidas, por lo que debería prepararse una revisión de las mismas en consecuencia.

Recomendación 2 c): Para finales del primer trimestre de 2019, definir las cuestiones intersectoriales y ofrecer orientación sobre el modo de abordarlas en el contexto de los PEP (GEN; definición de cuestiones intersectoriales a cargo de la OSZ; OSN y otras dependencias, en función de cómo se definan las cuestiones).

- Examinar el Compendio de las políticas del PMA y organizarlo para tomar en cuenta las constataciones y recomendaciones de las evaluaciones de políticas realizadas recientemente por la OEV.
- Incorporar la igualdad de género y otras cuestiones intersectoriales en todo el material de orientación sobre los PEP.

Reforma de las Naciones Unidas

Recomendación 3 a): Seguir participando intensamente en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y en el trabajo práctico de elaborar una nueva generación de MANUD, entre otras formas, introduciendo en el proceso las innovaciones y experiencias del PMA (STR; Dirección de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas y la Unión Africana y de Colaboración Multilateral [NYC]; Dirección de Relaciones con los Organismos con Sede en Roma y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial [PGR]).

- Adaptar los documentos donde se recopilan las enseñanzas extraídas a las líneas de trabajo relativas a la reforma de las Naciones Unidas, especialmente en lo que concierne a la formulación de la nueva generación de MANUD.
- Esto puede comprender, entre otras posibilidades, la planificación y realización conjuntas de exámenes estratégicos nacionales con los otros organismos con sede en Roma y quizá otras entidades de las Naciones Unidas, o con todo el equipo de las Naciones Unidas en el país.

Recomendación 3 b): Para mediados de 2019, elaborar cuanto antes estrategias para que los ciclos de todos los PEP coincidan con los ciclos de los MANUD (despachos regionales; oficinas en los países; OSZ; NYC; PGR).

- En el caso de cada PEP en curso que no coincida con el ciclo del MANUD correspondiente, examinar las posibilidades de acortar o prorrogar el ciclo del PEP para ajustarlo al ciclo del MANUD.
- Incluir una sección breve sobre la estrategia de armonización con el MANUD (o una explicación del porqué no se ha elaborado dicha estrategia) en todas las notas conceptuales de los PEP.

Seguimiento y presentación de informes

Recomendación 4 a): Para el segundo trimestre de 2019, garantizar que el sistema general de seguimiento y presentación de informes sobre las realizaciones esté en consonancia con el Marco de resultados institucionales (RMP).

- Deberían ponerse a prueba sistemas de seguimiento y presentación de informes que tomen en cuenta las cuestiones de género y se basen en un Marco de resultados institucionales revisado. Una vez que se confirme que su utilización es viable, las oficinas en los países deberían llevar a cabo una capacitación adecuada y aplicarlos a fin de apoyar el seguimiento y la presentación de informes exhaustivos de todos los resultados de los PEP.
- Mientras tanto, el PMA deberá confirmar a los donantes y otras partes interesadas que no podrá informar de manera completa sobre todas las actividades realizadas en el marco de algunos PEP durante el primer o los dos primeros años de ejecución porque en el momento en que se empezaron a usar los PEP no se contaba con los indicadores necesarios ni la metodología pertinente.

Recomendación 4 b): Para mediados de 2019, garantizar que las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países sean elementos centrales del sistema de gestión de las realizaciones a fin de poder evaluar mejor la contribución del PMA a los resultados en materia de desarrollo (RMP; OEV; RMB; PG).

- La OEV examinará y revisará el modelo de evaluación de la cartera de proyectos en los países utilizado actualmente y lo adaptará a los PEP (para finales de 2018).
- Garantizar la financiación sostenible de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países.
- Introducir un sistema de calificación en las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países que mida los resultados de los PEP en términos de la contribución de sus actividades a los efectos estratégicos.
- Incorporar los resultados de las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países a los informes anuales de las realizaciones utilizando el sistema de calificación.

Financiación

Recomendación 5: Para mediados de 2019, abordar las limitaciones que impiden una financiación más flexible y previsible (coordinación a cargo de la IRMO; PGB; Dirección de Asociaciones con los Gobiernos [PGG]; RM).

A fin de garantizar una financiación más flexible y previsible, el PMA debería:

- entablar un diálogo estratégico con la Junta Ejecutiva sobre la financiación multilateral y la destinada a fines específicos;
- fortalecer la colaboración con los donantes durante su proceso de adaptación al nuevo modelo;
- hacer mayores esfuerzos por demostrar las ventajas en términos de eficiencia y eficacia que ofrece la financiación previsible y flexible en el contexto del marco de planificación estratégica por países a largo plazo;
- realizar esfuerzos especiales para reducir la asignación de financiación a fines específicos mediante el fortalecimiento de las competencias de negociación del personal, y
- establecer metas claras y de duración delimitada para favorecer la flexibilidad y previsibilidad de la financiación.

Listado de las siglas utilizadas en el presente documento

GEN	Oficina de Género
IRMO	Oficina de Implementación de la Hoja de Ruta Integrada
MANUD	marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
NYC	Dirección de Relaciones con el Sistema de las Naciones Unidas y la Unión Africana y de Colaboración Multilateral
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEV	Oficina de Evaluación
OSE	Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis
OSN	Dirección de Nutrición
OSZ	Dirección de Políticas y Programas
PEP	plan estratégico para el país
PG	Departamento de Asociaciones y Gobernanza
PGG	Dirección de Asociaciones con los Gobiernos
PGR	Dirección de Relaciones con los Organismos con Sede en Roma y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial
RM	Departamento de Gestión de Recursos
RMP	Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones
STR	Dirección de Coordinación y Apoyo Estratégicos