



Programa Mundial de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva
Roma, 8-10 de febrero de 2016**

Distribución: general

Fecha: 11 de enero de 2016

Original: inglés

Tema 4 del programa

WFP/EB.1/2016/4-A

Asuntos de política

Para examen

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

Examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA para 2014-2017

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del “Examen de mitad de período del Plan Estratégico del PMA para 2014-2017 (WFP/EB.1/2016/4-A) teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

Nota: La versión original inglesa del presente informe, elaborado por un consultor independiente, no ha sido revisada por el servicio de edición; es posible que algunas partes del texto, que responde a las preferencias del autor, no se ajusten al estilo y la terminología que se emplean habitualmente en los documentos de la Junta Ejecutiva.

* 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

Coordinadora del documento:

Sra. Doaa Abdel Motaal :
Consultora Independiente
Correo electrónico: doaa.abdelmotaal@wfp.org

**EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO DEL PLAN ESTRATÉGICO
DEL PMA PARA 2014–2017**

ÍNDICE

- I. Constataciones**
- II. Metodología del examen de mitad de período**
- III. Contexto mundial**
- IV. Dirección marcada por el Plan Estratégico para 2014–2017**
- V. Marco conceptual del PMA**
 - A. Mandato y transición a los Objetivos de Desarrollo Sostenible
 - B. Transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria
 - C. Actividad no limitada a alimentar a las personas
- VI. Ejecución del Plan Estratégico para 2014–2017**
 - A. Realizaciones globales según el Informe Anual de las Realizaciones de 2014
 - B. Constataciones extraídas de informes de evaluación recientes sobre las realizaciones globales
 - C. Medición de los costos y el alcance de la asistencia alimentaria
 - D. Contextos de emergencia
 - E. Elementos constitutivos de la función del PMA en la asistencia para el desarrollo
 - i. Desarrollo de las capacidades y cooperación Sur-Sur y triangular
 - ii. Nutrición
 - iii. Reducción del riesgo de desastres, cambio climático, resiliencia y asistencia alimentaria para la creación de activos
- VII. Cambios del modelo operativo**
 - A. Transferencias de base monetaria
 - B. Adquisiciones y “Compras para el progreso”
- VIII. Medición de los resultados**
- IX. Reformas internas**
- X. Cuestiones intersectoriales**
 - A. Género
 - B. Protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas
 - C. Asociaciones
- XI. Dotación de recursos**
- XII. Cuadro recapitulativo de las recomendaciones**

I. CONSTATAIONES

1. El examen de mitad de período del Plan Estratégico para 2014-2017 se ha diseñado con idea de allanar el camino para un nuevo Plan Estratégico en el que se incorporarán los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Su fin es analizar las realizaciones del PMA desde la puesta en marcha del Plan vigente y plantear una serie de consideraciones de carácter general cuyo examen podría ser útil para la elaboración del próximo Plan Estratégico.
2. El examen empieza con un análisis del marco conceptual del PMA en el que se constata que convendría definir dicho marco con mayor precisión. En el marco del Plan Estratégico vigente, el PMA procura ejercer los distintos mandatos que se le han confiado: en primer lugar, la Declaración sobre su propio cometido, redactada en 1994; en segundo lugar, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); en tercer lugar, la iniciativa “Reto del Hambre Cero” del Secretario General de las Naciones Unidas, y, en cuarto lugar, su Plan Estratégico para 2014-2017.
3. En el examen se observa que actualmente no está claro si el Plan Estratégico es la suma de todos estos mandatos o si es un instrumento que se añade a ellos, complementándolos. En diversas entrevistas realizadas con miembros del personal del PMA, varios manifestaron la opinión de que el Programa perseguía antes que nada el Reto del Hambre Cero. En el examen también se observa que actualmente el mandato del PMA tiende a ampliarse, más bien que a estrecharse, a medida que los Objetivos Estratégicos se convierten en metas y que estas se definen a su vez en mayor medida en el Marco de resultados estratégicos.
4. En el examen se analiza si ha habido continuidad en el cambio de rumbo histórico del PMA, “de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria”, anunciado en el Plan Estratégico para 2008-2011 en virtud del doble mandato de asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo. El estudio de informes de evaluación recientes y del Informe Anual de las Realizaciones de 2014 ha permitido constatar que el PMA es “un organismo en transición”.
5. Otra constatación del examen es que la opinión pública no está suficientemente informada de la función del PMA y de sus amplias capacidades en materia de logística de la asistencia humanitaria, que lo han llevado a ser el organismo principal de los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia de las Naciones Unidas, y que es una función que va más allá de la asistencia alimentaria.
6. Sobre la base de las constataciones anteriores, en el examen se recomienda que se delimite mejor el marco conceptual del PMA, aprovechando para ello la oportunidad que ofrecen la transición a los ODS y el próximo Plan Estratégico; que consolide su transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria; que explique más claramente su ventaja comparativa en la esfera de la asistencia para el desarrollo, y que haga conocer mejor al público todos los aspectos de su labor.
7. En el examen se analizan las realizaciones del PMA con respecto al Plan Estratégico vigente y se constata que el Programa ha llegado a alcanzar múltiples objetivos de asistencia humanitaria y para el desarrollo. En 2014, con la ayuda de 1.100 organizaciones no gubernamentales (ONG), el PMA proporcionó asistencia alimentaria directa en 82 países a unos 80 millones de personas de entre las más vulnerables del mundo, en el marco de operaciones de emergencia (OEM), operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y actividades de desarrollo. Indirectamente, las actividades del Programa permitieron beneficiar a una población mucho mayor.

8. Sin embargo, en el examen se constata que, si bien el PMA ha cumplido su función esencial en materia de intervención en situaciones de emergencia y preparación para la pronta intervención —superando incluso las expectativas debido al extraordinario aumento de las emergencias en todo el mundo—, las realizaciones con respecto a los Objetivos Estratégicos a más largo plazo han sido variables. Aunque ello se ha debido principalmente a déficits de financiación, también resalta el hecho de que, con un marco conceptual delimitado mejor, mejor definido y conocido más a fondo por el público, el Programa podría atraer más fondos.
9. Según el examen, el PMA debería seguir fortaleciendo las esferas en las que ha logrado un nivel de excelencia, es decir, la intervención en situaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en dichas situaciones. Por primera vez en su historia, ha tenido que hacer frente a hasta seis emergencias simultáneas de nivel 3. A pesar de la extraordinaria profesionalidad y dedicación de su personal, reconocidas en innumerables evaluaciones del PMA, tanto internas como externas, esas emergencias han llevado al Programa al límite de sus capacidades.
10. Tras analizar el modo en que el PMA optimiza sus intervenciones sobre el terreno, en el examen se constata que, si bien sus intervenciones en los planos regional y nacional se basan primordialmente en las necesidades y en el diálogo con los gobiernos de los países anfitriones, convendría seguir perfeccionando las metodologías de medición del costo y el alcance de la asistencia. Esas metodologías podrían facilitar la toma de decisiones tanto a nivel institucional como a nivel nacional, así como contribuir a mejorar la evaluación de las realizaciones.
11. En el examen se ha constatado que siguen en curso dos procesos de cambio importantes del modelo operativo del PMA: uno se refiere al mayor uso de las transferencias de base monetaria en lugar de las distribuciones directas de ayuda alimentaria, el otro se refiere al aumento de las compras locales. Ello obliga a hacer una reflexión continua sobre lo que significa esta evolución para la estructura y la función del PMA a largo plazo, es decir, de aquí a 2025 y más allá. Dichos cambios remiten también al diálogo que probablemente tendrá lugar en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 sobre el mayor uso del efectivo en la asistencia humanitaria, así como sobre la reciente colaboración entre el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas para la creación de “plataformas comunes de ejecución”, que obligan igualmente a hacer una reflexión sobre las nuevas funciones que podrían suponer para el Programa todos estos cambios.
12. Otra constatación del examen es que el PMA debe seguir desarrollando y reforzando la base de datos empíricos para favorecer la realización de informes de evaluación más sólidos y concluyentes.
13. Por último, el examen aborda el modelo de financiación del PMA, poniendo de relieve los múltiples elementos de incertidumbre creados por el modelo actual basado en contribuciones voluntarias, asignadas en su mayoría para un solo año y con fines específicos. Dado que este modelo impide una planificación financiera eficiente y dificulta la visibilidad, todas las partes interesadas del PMA deberían procurar mejorarlo.

II. METODOLOGÍA UTILIZADA PARA REALIZAR EL EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO

14. En la reunión de la Mesa de la Junta Ejecutiva del 3 de septiembre de 2015, se habló de poner en marcha un nuevo Plan Estratégico un año antes de lo programado con la idea de armonizarlo con los nuevos ODS, con los resultados de la Conferencia de París sobre el Cambio Climático de 2015 y con la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016.
15. Por lo tanto, también se ha adelantado el examen de mitad de período del Plan Estratégico para 2014-2017. Mientras el PMA avanza hacia un nuevo Plan Estratégico en consonancia con los ODS, con el presente examen se pretende guiar el proceso mediante un examen exhaustivo de la labor realizada por el Programa desde 2014.
16. El examen de mitad de período se basa en el conjunto de documentos que se indican a continuación, publicada durante la aplicación del Plan Estratégico actual:
 - 1) Informe Anual de las Realizaciones de 2014
 - 2) Plan de Gestión del PMA para 2015-2017, y “Principales extractos del proyecto de Plan de Gestión para 2016-2018”
 - 3) informes de evaluación
 - 4) informes de auditoría
 - 5) informes anuales del Inspector General
 - 6) nuevos documentos de política
 - 7) nuevas publicaciones del PMA
 - 8) entrevistas a personal de categoría superior del PMA
17. En ocasiones, el examen de mitad de período se remonta a antes de 2014 con el fin de ofrecer una perspectiva más dilatada de la transición del PMA de la “ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria” en virtud de su doble mandato de asistencia humanitaria y para el desarrollo. El examen se ha beneficiado además de algunas de las más recientes evaluaciones externas del PMA, como la evaluación realizada en 2013 por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN).

III. CONTEXTO MUNDIAL

18. El PMA es el organismo de las Naciones Unidas que está en primera línea en la lucha contra el hambre en el mundo. Sus operaciones se llevan a cabo en algunos de los entornos más difíciles del mundo, que van desde países hundidos en conflictos violentos hasta otros que sufren las consecuencias de desastres naturales graves o el impacto del cambio climático. La presencia y las operaciones del PMA se concentran en entornos inestables e impredecibles.
19. Los informes de 2015 sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo y la nutrición mundial muestran que, aunque se hayan realizado notables progresos en la reducción del hambre y la malnutrición en consonancia con los ODM, queda mucho trabajo por hacer. Como aspecto positivo, el índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) muestra que los precios de los alimentos han bajado considerablemente desde el año pasado, si bien esta reducción de los precios podría interrumpirse a causa del reciente episodio del fenómeno de El Niño.

Figura 1: Evolución de la seguridad alimentaria, la nutrición y los precios de los alimentos

Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015: En el mundo hay unos 795 millones de personas subalimentadas, 167 millones menos que hace 10 años y 216 millones menos que en el período 1990-1992. La disminución es más pronunciada en las regiones en desarrollo a pesar del notable crecimiento demográfico. Sin embargo, en los últimos años los avances se han visto frenados a causa del crecimiento económico más lento y menos inclusivo y de la inestabilidad política imperante en algunas regiones en desarrollo, como África central y Asia occidental.

Informe sobre la nutrición mundial 2015: La desnutrición, y en particular el retraso del crecimiento, tienen profundas consecuencias para la salud, el desarrollo cognitivo, la educación, el desarrollo económico y la productividad. Se han hecho grandes logros en la reducción de la malnutrición en Egipto, Etiopía, Kenya, el Nepal, la República Unida de Tanzania y Rwanda, y en casi todos los estados de la India. No obstante, los avances siguen siendo excesivamente lentos y desiguales, y algunas formas de malnutrición, por ejemplo la obesidad entre los adultos, de hecho están creciendo.

Índice de precios de los alimentos de la FAO: Este índice —basado en una canasta de alimentos de cereales, semillas oleaginosas, productos lácteos, carne y azúcar— era por término medio de 156 puntos en septiembre de 2015, casi un 19 % menos que el año anterior. El promedio del índice de precios de los cereales de la FAO ese mismo mes era de 155 puntos, un 13 % menos que en el mes de septiembre del año anterior.

20. Desde que puso en marcha su Plan Estratégico para 2014-2017, el PMA ha tenido que hacer frente a un número sin precedentes de emergencias de nivel 3: seis en 2014 y cinco en 2015. Este último año, el nivel de alerta en la República Centroafricana pasó de 3 a 2, mientras que el sistema de las Naciones Unidas declaró que la crisis en el Yemen era de nivel 3. A continuación figura la lista desglosada de las emergencias en las que el PMA ha tenido que intervenir durante el período de vigencia de su Plan Estratégico actual.

Figura 2: Operaciones de emergencia del PMA de niveles 2 y 3 (2014-2017)

2014	2015
<p><u>Nivel 3</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. República Centroafricana y operación regional de emergencia en apoyo de refugiados 2. Camerún (refugiados de la República Centroafricana) 3. Iraq 4. Sudán del Sur 5. República Árabe Siria y refugiados sirios 6. Brote de ébola en África occidental <p><u>Nivel 2</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iraq (junio-agosto) 2. Filipinas (tifón) 3. República Democrática del Congo 4. Libia 5. Malí 6. Cuerno de África (sequía) 7. Ucrania 8. Yemen 	<p><u>Nivel 3</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iraq 2. Sudán del Sur 3. República Árabe Siria y refugiados sirios 4. Yemen 5. Ébola en África occidental <p><u>Nivel 2</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. República Centroafricana y emergencia de refugiados regional 2. República Democrática del Congo 3. Nepal (terremoto) 4. Libia 5. Malí 6. Cuerno de África (sequía) 7. Ucrania 8. Yemen (hasta julio de 2015)

21. En 2014, la asistencia humanitaria internacional aumentó por segundo año consecutivo hasta alcanzar una cifra récord de 24.500 millones de dólares, un 19 % más que en 2013. En respuesta a la Primavera Árabe, la asistencia humanitaria internacional procedente de gobiernos donantes de Oriente Medio se incrementó un 120 %.

22. Ahora hay más personas desplazadas en Oriente Medio que en África, y más en los países de ingresos medios que en los de ingresos bajos. En la actualidad, el número de personas desplazadas en el mundo es el más elevado desde la Segunda Guerra Mundial. El desplazamiento prolongado es cada vez más frecuente y el período medio de desplazamiento se acerca en promedio a los 20 años, frente a los nueve años de media a principios de la década de 1990. Por otra parte, los conflictos no solo se han incrementado, sino que también son cada vez más complejos y prolongados; se enfrentan actualmente a crisis alimentarias 24 países africanos, el doble que en 1990.
23. Quizá la mayor de todas las amenazas sea el cambio climático, que tiene un efecto multiplicador en las amenazas que ya se ciernen sobre la seguridad alimentaria y agravan el hambre y la malnutrición. Existe el riesgo de que, de aquí al año 2050, el hambre y la malnutrición infantiles aumenten en un 20 %. El ejemplo más reciente de riesgo de origen climático es el fenómeno de El Niño, que volvió a aparecer en marzo de 2015 y está alcanzando la intensidad máxima. Podría afectar a la seguridad alimentaria de un gran número de personas vulnerables que dependen de la agricultura y la ganadería en América Central, el sudeste de Asia y la mayor parte de los países del África subsahariana.
24. A medida que el PMA avance en la transición hacia los nuevos ODS, su acción no hará sino cobrar importancia. El Programa deberá seguir abordando emergencias agudas y crónicas y prestando asistencia a las personas que sufren hambre y malnutrición, la gran mayoría de las cuales reside ahora en países de ingresos medios.
25. Al participar en las grandes conferencias y cumbres internacionales de 2015 y 2016, el PMA podrá situarse mejor en la esfera humanitaria. En 2015 participó en las labores de la Conferencia Mundial sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, la Conferencia sobre la Financiación para el Desarrollo, la Cumbre en la que se llegó a adoptar la Agenda para el desarrollo después de 2015, y la Conferencia Mundial sobre el Clima. En 2016 participará en la Cumbre Humanitaria Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Estas manifestaciones tienen por objeto sentar las bases de la asistencia humanitaria y para el desarrollo en los próximos años, definiendo mejor el panorama político en el que se inscribe la labor del PMA.

IV. ORIENTACIONES ESTABLECIDAS EN EL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2014–2017

26. Según la definición del Plan Estratégico para 2014-2017, el cometido del PMA consiste en acabar con el hambre en el mundo asegurándose de que ningún niño se acueste con hambre y que las personas más pobres y vulnerables, en particular las mujeres y los niños, tengan acceso a los alimentos nutritivos que necesitan.
27. El Plan Estratégico introdujo un nuevo enfoque consistente en estructurar la labor del PMA en función de tres ejes prioritarios principales: *intervenir*, *restablecer* y *reducir*. De hecho, el PMA debía prepararse para hacer frente a las crisis e *intervenir* ante las mismas, *restablecer* las comunidades y reconstruir los medios de subsistencia, y *reducir* la vulnerabilidad y fomentar una resiliencia duradera. También estableció cuatro Objetivos Estratégicos que el Programa intentaría alcanzar dentro de este marco:
 - “Intervenir”: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias (Objetivo Estratégico 1);
 - “Restablecer”: Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia (Objetivo Estratégico 2);

“Reducir”: Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales (Objetivo Estratégico 3), y

“Reducir”: Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre (Objetivo Estratégico 4).

28. En el Plan Estratégico se indicó que el PMA perseguiría su misión de conformidad con el derecho internacional humanitario, se esforzaría por seguir rindiendo cuentas y haría un seguimiento y evaluación (SyE) del impacto de su acción a través de un marco de resultados.

V. MARCO CONCEPTUAL DEL PMA

A. Mandato y transición a los ODS

29. Desde principios de 2014 hasta la fecha, el PMA ha procurado ejercer los diversos mandatos que se le han confiado: en primer lugar, la Declaración sobre su cometidoⁱ, que se remonta a 1994ⁱⁱ; en segundo lugar, los ODMⁱⁱⁱ; en tercer lugar, la iniciativa “Reto del Hambre Cero” del Secretario General de las Naciones Unidas y, en cuarto lugar, el Plan Estratégico para 2014-2017 y sus cuatro Objetivos Estratégicos. En su próximo Plan Estratégico, el PMA hará la transición hacia los nuevos ODS.
30. En la actualidad, no está claro si el Plan Estratégico constituye la suma de todos los mandatos mencionados o si es un instrumento que se añade a ellos, complementándolos. En diversas entrevistas con miembros del personal del PMA, varios de ellos manifestaron la opinión de que el programa procuraba principalmente atender el Reto del Hambre Cero.
31. La multiplicidad de mandatos puede ser un factor limitante de la capacidad del PMA para definir claramente sus prioridades, su propio nicho de acción y su ventaja comparativa en relación con las otras entidades dedicadas a la ayuda alimentaria y la asistencia para el desarrollo, y complicar la tarea de medir los resultados.
32. Cada uno de los diversos mandatos que ejerce actualmente el PMA tiene un centro de atención diferente y tiene distintas repercusiones en el papel y las funciones del PMA. Por ejemplo, la Declaración sobre el cometido del PMA se articula aún en torno a la “ayuda alimentaria” y define primordialmente al PMA como “el órgano encargado de la ayuda alimentaria en el sistema de las Naciones Unidas”. El Reto del Hambre Cero, en cambio, pide que se persigan cinco objetivos (o “pilares”) que van desde “Acabar con el retraso del crecimiento entre los niños menores de 2 años” hasta “Lograr que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles”^{iv}. Aunque, evidentemente, la Declaración sobre el cometido del PMA tiene coincidencias con el Reto del Hambre Cero, este último parece mucho más amplio. Por otra parte, los cuatro Objetivos Estratégicos enunciados en el Plan Estratégico para 2014-2017 van mucho más allá de la “ayuda alimentaria” y no es fácil o inmediato establecer una correspondencia con los pilares del Reto del Hambre Cero. Habida cuenta de la transición hacia los ODS que el PMA efectuará en su próximo Plan Estratégico, quizá este tema deba examinarse a fondo.
33. En el proceso de planificación estratégica el mandato del PMA va definiéndose más precisamente a medida que los Objetivo Estratégico se subdividan en metas y que estas se traduzcan luego a su vez en efectos, dentro del Marco de resultados estratégicos. Sin embargo, el mandato del PMA parece a veces ampliarse, en lugar de delimitarse mejor, a medida que se va concretando el Marco de resultados estratégicos; por tanto, este es un tema que también requiere atención.
34. A modo de ejemplo, en la siguiente Figura 3 se indican el Objetivo Estratégico 2 y sus metas. La primera meta es “Intervenir en apoyo de la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas

y las comunidades y contribuir a la estabilidad, la resiliencia y la autosuficiencia”. Puesto que en esta frase se hace referencia a un tiempo a la seguridad alimentaria, la nutrición, la estabilidad, la resiliencia y la autosuficiencia, se podría considerar que se está definiendo el cometido del PMA en su totalidad y no que se precisa uno de sus Objetivos Estratégicos. La segunda meta es “Ayudar a los gobiernos y las comunidades a crear o reconstruir los medios de subsistencia, establecer vínculos con los mercados y gestionar los sistemas alimentarios”. Nuevamente en este caso, reconstruir los medios de subsistencia es de por sí un concepto muy amplio que, cuando va unido a la idea de conectar a las personas con los mercados y a la meta relativamente amplia de gestión de los sistemas alimentarios, lleva a preguntarse si efectivamente esta meta aporta orientación adicional.

Figura 3: El Objetivo Estratégico 2 y sus metas

<p>Objetivo Estratégico 2</p> <p>Respalda o restablece la seguridad alimentaria y la nutrición y crea o reconstruye los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia.</p>	<p>Ejemplos de metas 1 y 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Intervenir en apoyo de la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas y las comunidades y contribuir a la estabilidad, la resiliencia y la autosuficiencia. 2) Ayudar a los gobiernos y las comunidades a crear o reconstruir los medios de subsistencia, establecer vínculos con los mercados y gestionar los sistemas alimentarios. <p>Ejemplo de efecto previsto en el Marco de resultados estratégicos para la meta 2 del Objetivo Estratégico 2:</p> <p>2.2) Aumento del acceso a los activos y/o servicios básicos, incluida la infraestructura comunitaria y de mercado.</p>
--	--

35. Por consiguiente, es necesario aclarar el modo en que se superponen los diversos mandatos que ejerce el PMA; aclarar si el Plan Estratégico está pensado para integrar esos diversos mandatos o para constituir una herramienta adicional; actualizar la Declaración sobre el cometido del PMA, y asegurar que el mandato del PMA quede bien circunscrito, en lugar de ampliarse, conforme se vaya pasando avanzando en este proceso hasta llegar a la fase del Marco de resultados estratégicos. La transición a los ODS podría ser una ocasión ideal para efectuar un examen de este tipo.
36. Por otra parte, quizá también proceda que, al igual que ocurría en el Plan Estratégico para 2008-2013, en el próximo Plan Estratégico cada Objetivo Estratégico se complemente de forma inmediata con los tipos de *actividades* (por ejemplo, nutrición o alimentación escolar) y *modalidades* (por ejemplo, transferencias de base monetaria o desarrollo de las capacidades) en los que se sustentaría. Esto proporcionaría una hoja de ruta más clara de cómo el PMA se propone perseguir sus objetivos declarados arbitrando herramientas para ello. En el Plan Estratégico para 2014-2017 los Objetivos Estratégicos están separados de lo que se denomina “herramientas principales”^v, que sirven para alcanzar esos objetivos y que se agrupan en una sección aparte del documento. El establecimiento de enlaces directos permitiría definir mucho más claramente el mandato del PMA a nivel operacional.

B. Transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria

37. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 se anunció un cambio de rumbo histórico para el PMA, “de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria”, en virtud de su doble mandato de asistencia humanitaria y para el desarrollo. En el presente examen se estudia las cuestiones de si este proceso de transición, en el marco del Plan Estratégico actual,

ha mantenido la continuidad necesaria desde el punto de vista conceptual, y de cuáles serán las consecuencias para el futuro.

38. Aunque en el Plan Estratégico para 2008-2011 no se definía la expresión “asistencia alimentaria”, sí se exponía el “objetivo general” del PMA de “reducir la dependencia y contribuir a los esfuerzos gubernamentales y mundiales por encontrar soluciones a largo plazo al problema del hambre”. A fin de allanar el camino para este giro histórico, el PMA revisó sus Objetivos Estratégicos establecidos en el Plan Estratégico para 2004-2007 anterior e incluyó, por ejemplo, los objetivos de reducir el hambre crónica y la desnutrición y de fortalecer la capacidad de los gobiernos para encontrar soluciones concebidas a nivel nacional. El Plan Estratégico para 2008-2011 fue prorrogado por la Junta Ejecutiva hasta 2013.
39. En mayo de 2012 la Oficina de Evaluación publicó un informe de síntesis sobre cuatro evaluaciones estratégicas relativas a la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria^{vi}, según el cual la perpetuación del hambre justificaba el hecho de que el PMA prosiguiera el proceso de transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. No obstante, en el informe se indicaba la necesidad de adoptar un enfoque holístico en la lucha contra el hambre en lugar de un enfoque fragmentado basado en una serie de intervenciones a corto y a largo plazo separadas e independientes.
40. En las cuatro evaluaciones se indicaba la necesidad de contar con un marco conceptual más claro para definir la labor del PMA en la esfera de la asistencia alimentaria, una definición más clara de su ventaja comparativa para acabar con la perpetuación del hambre, y un modelo de financiación coherente con estas perspectivas a largo plazo. En las evaluaciones se argumentaba que el PMA aún no era un actor reconocido en la esfera de la asistencia para el desarrollo.
41. En el Informe Anual de Evaluación de 2014, en el que se analizaron las realizaciones globales del PMA a partir de la toda la serie de evaluaciones realizadas durante el año, se observó que el cambio de rumbo del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria seguía siendo “un trabajo en curso”. En él se señalaron los retos para determinar la eficiencia, la eficacia y las ventajas comparativas del PMA en las nuevas esferas de sus planes estratégicos y operacionales, tales como la resiliencia, la nutrición y el fomento de las capacidades. En el informe se pedía que el PMA siguiera adaptando sus herramientas y servicios, sus estrategias de financiación y dotación de personal y sus modalidades de medición de resultados y presentación de informes para asegurar el éxito de la transición a la asistencia alimentaria.
42. Cabe señalar que en el informe de síntesis sobre las evaluaciones de 2012, arriba mencionado, se constató que el enfoque de planificación estratégica por país ayudaba al PMA a desarrollar un enfoque más sistemático y analítico para afrontar el reto del hambre. De hecho, en 2014 el PMA desarrolló y probó un enfoque mejorado para formular planes estratégicos para los países basados en los exámenes estratégicos realizados en seis países^{vii}. Los planes estratégicos para los países se han concebido para ofrecer un panorama más holístico del contexto en el que interviene el PMA en un país, de las necesidades nacionales y de todo lo que el PMA puede llegar a hacer de manera realista en virtud de su doble mandato. Su fin último es situar más estratégicamente las intervenciones del PMA a nivel nacional.
43. El PMA ha reformado recientemente una parte de su Marco de financiación en respuesta a los considerables cambios que se han producido a lo largo de los años en su forma de trabajar, cambios por los que se seguirá guiando la nueva fase del examen del Marco de financiación de 2014 a 2016. La finalidad es establecer una mejor correspondencia entre los “recursos” y los “resultados”, proponiendo una perspectiva a más largo plazo de los recursos de que dispone el

Programa. Por este motivo, se considera que este examen constituye un complemento esencial del nuevo proceso de planificación estratégica por país.

44. A la luz de lo anteriormente expuesto, se hace necesario consolidar la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y articular de forma más clara su ventaja comparativa dentro del desarrollo a largo plazo. Los planes estratégicos para los países, que aún se encuentran en su fase de prueba, representan una oportunidad para consolidar dicha transición. El examen del Marco de financiación, a su vez, reforzará los planes estratégicos para los países al establecer una correlación más sólida entre las metas financieras del PMA y sus metas operacionales tanto a corto como a largo plazo. Por definición, toda transición exitosa debe prever el refuerzo de la función del PMA en el desarrollo de las capacidades, un tema que se tratará en apartados posteriores del presente informe.

C. La labor del PMA no se limita a alimentar a las personas

45. Además del papel decisivo que desempeña el PMA en la lucha contra el hambre, sus competencias especializadas y su amplia capacidad logística en el terreno humanitario lo han llevado a ser, dentro de las Naciones Unidas, el organismo principal de los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia. Aunque con esta función facilita el acceso de las poblaciones vulnerables a los alimentos y contribuye directamente al logro de los cuatro Objetivos Estratégicos definidos en el Plan Estratégico para 2014-2017, la participación del PMA en dichos módulos no se limita al aspecto de la alimentación.
46. Por ejemplo, en la lucha contra la epidemia de ébola, el PMA puso a disposición de la comunidad de ayuda humanitaria en sentido amplio sus conocimientos especializados en materia de planificación logística, almacenamiento, adquisiciones y transporte, así como de creación de grandes plataformas logísticas en las capitales de los países afectados o en sus alrededores. Se establecieron 11 bases logísticas de avanzada en Guinea, Sierra Leona y Liberia. El PMA gestionó el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas que funcionaba dentro de los países afectados y entre estos y las plataformas regionales. A través del módulo de telecomunicaciones de emergencia, el Programa y sus asociados proporcionaron servicios de conexión a Internet y por radio en 115 lugares, dando a 3.300 miembros del personal humanitario acceso fiable a Internet. Asimismo, el PMA construyó más de 30.000 metros cuadrados de instalaciones para albergar suministros médicos y equipos de protección indispensables.
47. Por otra parte, en 2014, teniendo en cuenta los numerosos años de colaboración con el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, el PMA firmó con este un memorando de entendimiento para facilitar el acceso a artículos como medicamentos antirretrovirales o preservativos a través de las redes de almacenamiento, de logística y de transporte terrestre y marítimo del PMA.
48. Aunque el personal y los miembros del PMA, así como la comunidad de ayuda humanitaria más amplia, conocen bien la función que este desempeña en los ámbitos de la logística y las telecomunicaciones, el público en general no tienen mayormente conciencia de ello. Además, en los planes estratégicos del PMA no se da suficiente cobertura a esta función de organismo principal, y en los informes anuales de las realizaciones no se facilitan detalles sobre las operaciones especiales. Es necesario que se dé mayor reconocimiento a esta función de importancia crucial en la que el PMA ejerce un papel directivo.

Recomendaciones

- 1) En el próximo Plan Estratégico, delimitar mejor el marco conceptual del PMA aprovechando para ello la transición a los ODS.
- 2) Definir mejor la ventaja comparativa del PMA en la asistencia para el desarrollo.

- 3) Dar a conocer mejor los servicios de importancia vital que el PMA presta a la comunidad de ayuda humanitaria más amplia en cuanto organismo principal de los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia.

VI. EJECUCIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO PARA 2014–2017

A. Realizaciones globales del PMA presentadas en el Informe Anual de las Realizaciones de 2014

49. En 2014, en colaboración con 1.100 ONG, el PMA proporcionó asistencia alimentaria directa en 82 países a unos 80 millones de personas de entre las más vulnerables del mundo, en el marco de sus OEM, OPSR y actividades de desarrollo. Indirectamente, de hecho, se benefició de las actividades del PMA una población aún mayor.
50. En 2014, las situaciones de emergencia constituyeron el grueso de las operaciones del PMA, tal como se indica en la Figura 4 a continuación. Al Objetivo Estratégico 1 correspondieron el 79 % de los gastos del Programa, el 74 % de sus distribuciones de alimentos, el 78 % de sus raciones y el 55 % de sus beneficiarios, cifras que reflejan con claridad el lugar primordial que ocupan las intervenciones de emergencia en las operaciones del PMA. No obstante, los Objetivos Estratégicos 2, 3 y 4 representan esferas importantes de trabajo en valores absolutos. Ya solo al Objetivo Estratégico 4 se le asignaron en 2014 cerca de 400 millones de dólares. Además, a un 45 % de los beneficiarios se les prestó asistencia en el marco de actividades no relacionadas con el socorro de emergencia, lo cual significa que el PMA asiste también a un gran número de personas en el marco de actividades que no tienen carácter de emergencia y que no están relacionadas con situaciones posteriores a una emergencia.

Figura 4: Operaciones del PMA en 2014, por Objetivo Estratégico

Objetivo Estratégico	Gasto	Valor (en miles de millones de dólares)	Distribuciones de alimentos	Raciones	Beneficiarios
1	79 %	3,35	74 %	78 %	55 %
2	7 %	0,3	9 %	8 %	15 %
3	5 %	0,23	8 %	3 %	8 %
4	9 %	0,37	10 %	11 %	22 %

Fuente: Informe Anual de las Realizaciones de 2014

51. En la medida en que la comparación entre las cantidades de alimentos previstas y las efectivamente distribuidas pueden utilizarse como importante indicador de las realizaciones, la siguiente Figura 5 demuestra que, mientras que el Objetivo Estratégico 1 se alcanzó plenamente e incluso se superó, las realizaciones relacionadas con los otros Objetivos Estratégicos fueron variables. En 2014, las cantidades de alimentos efectivamente distribuidos en relación con el Objetivo Estratégico 1 superaron las previsiones, debido sobre todo al aumento sin precedentes del número de situaciones de emergencia en todo el mundo. Sin embargo, por lo que se refiere a los Objetivos Estratégicos 2, 3 y 4, el PMA solo pudo distribuir entre el 43 % y el 52 % de la asistencia alimentaria prevista. Este bajo nivel de realizaciones es atribuible principalmente a los déficits de financiación, algo que subraya la importancia de lograr un mayor consenso sobre la función del PMA en la asistencia para el desarrollo y de ajustar en consecuencia su modelo de financiación. Tal como se indica en el Plan de Gestión del PMA para 2015-2017, “cuando falta financiación, el personal directivo da prioridad a las actividades destinadas a salvar vidas (Objetivo Estratégico 1), en detrimento de otras actividades”.

Figura 5: Cifras previstas y efectivas de distribución de alimentos en 2014, por Objetivo Estratégico (toneladas)

Objetivo Estratégico	Cifra prevista	Cifra efectiva	Porcentaje
1	2 206	2 282	103 %
2	624	268	43 %
3	440	230	52 %
4	626	280	45 %

Fuente: Informe Anual de las Realizaciones de 2014

52. Utilizando datos de los proyectos, en el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 se da una calificación global de las realizaciones por Objetivo Estratégico de la cual se desprende (véase la Figura 6 a continuación) que las realizaciones relacionadas con el Objetivo Estratégico 1 y el Objetivo Estratégico 2 son excelentes, que no hay datos suficientes sobre las realizaciones relacionadas con el Objetivo Estratégico 3 y que es necesario seguir progresando en lo relativo al Objetivo Estratégico 4. La Figura 6 ayuda a comprender mejor las realizaciones del PMA por Objetivo Estratégico dado que incluye otros elementos de valoración que van más allá que el indicador relativo a la distribución de alimentos utilizado en la Figura 5 y presenta, por ejemplo, la valoración que hace el propio PMA acerca de si los proyectos han logrado o no las metas deseadas en ámbitos como los programas de nutrición, la mejora del acceso a bienes y servicios, el aumento de las oportunidades de comercialización para los productores locales de alimentos y el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales. La Figura 6 lleva a la misma conclusión que la Figura 5, esto es, que es en las situaciones de emergencia e inmediatamente posteriores a una emergencia donde las realizaciones del PMA resultan más evidentes y sólidas.

Figura 6: Calificación global de las realizaciones por Objetivo Estratégico según el Informe Anual de las Realizaciones de 2014

Objetivo Estratégico	Calificación
1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias	Los proyectos han logrado su objetivo o están en vías de lograrlo.
2: Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia	Los proyectos han logrado su objetivo o están en vías de lograrlo.
3: Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales	Los datos disponibles no son suficientes para poder efectuar un seguimiento de los progresos realizados en todo el PMA.
4: Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre	Los proyectos han realizado algunos progresos, pero no se han alcanzado los objetivos deseados o se considera que los progresos realizados hacia los objetivos deseados son lentos.

Fuente: Informe Anual de las Realizaciones de 2014

53. El Informe Anual de las Realizaciones de 2014 muestra los grandes esfuerzos realizados por el PMA para alcanzar cada uno de sus Objetivos Estratégicos y los notables progresos logrados en el cumplimiento del cometido general del Programa. Ese año, por ejemplo, el 74 % de los alimentos del PMA y el 91 % de las transferencias de base monetaria se destinaron a actividades relacionadas con el Objetivo Estratégico 1, lo cual indica el rápido éxito que ha tenido el PMA al aplicar esta última modalidad de transferencia en los contextos de emergencia. Por otra parte, se realizaron 32 operaciones en 18 países para prevenir el deterioro nutricional y la mortandad conexas y ayudar a las personas con malnutrición aguda en las situaciones de emergencia. En el marco de 11 operaciones de socorro llevadas a cabo en 12 países se realizaron actividades destinadas a promover el acceso a bienes y servicios. Un importante foco de atención fue la alimentación escolar, que contribuyó a aumentar las tasas de matrícula y permanencia en la escuela.
54. El Informe Anual de las Realizaciones de 2014 demuestra además que las distribuciones generales de alimentos y las transferencias de base monetaria llevadas a cabo en 28 países en situaciones posteriores a emergencias en virtud del Objetivo Estratégico 2 generalmente permitieron mejorar la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables. Los programas de nutrición permitieron prestar asistencia al 95 % de los beneficiarios seleccionados y contribuyeron a estabilizar y reducir la desnutrición en contextos frágiles. La mejora del acceso a bienes y servicios fueron relativamente modestas. El carácter heterogéneo de las realizaciones en relación con este Objetivo se debió principalmente a los recortes de financiación, que redujeron las entregas de asistencia alimentaria al 43 % de lo previsto.
55. El Informe Anual de las Realizaciones de 2014 demuestra que el Objetivo Estratégico 3 fue el que recibió menos recursos, lo que influyó en el número de beneficiarios y la cantidad de alimentos distribuidos. La insuficiencia de datos sobre los efectos impidió que el PMA valorara las realizaciones relativas a este Objetivo. Sin embargo, en el Informe Anual de las Realizaciones se llegaba a la conclusión de que, al comprarles productos alimenticios, el PMA había contribuido a aumentar las oportunidades de comercialización de los productores y comerciantes locales, nacionales y regionales.
56. Igualmente, el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 recoge la constatación de que, en el marco del Objetivo Estratégico 4, las limitaciones de recursos afectaron negativamente a los resultados obtenidos a nivel de los productos, en especial los relacionados con el desarrollo de las capacidades. El informe demuestra que el PMA contribuyó a reducir la malnutrición y a mejorar el acceso a la educación, pero que en lo relativo a la mejora de las capacidades locales y nacionales los resultados no fueron concluyentes. Los programas de nutrición realizados en relación con este Objetivo permitieron asistir eficazmente a las poblaciones que cumplían los requisitos y tratar a los beneficiarios que sufrían malnutrición aguda moderada. Con la alimentación escolar se prestó apoyo a 13,8 millones de niños, casi el doble de lo previsto, contribuyendo a aumentar la permanencia de los niños en la escuela.
57. Por otra parte, en 2014, en virtud de varios de los Objetivos Estratégicos, el PMA siguió ayudando a las personas con VIH y tuberculosis. En su estrategia para 2011-2015, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) estableció que 38 países —que en conjunto representaban el 70 % de la morbilidad— se beneficiaran con carácter prioritario de la asistencia prestada por otros copatrocinadores. En 2014 el PMA ayudó a los gobiernos a atender las necesidades alimentarias y nutricionales de los pacientes en 24 de esos países, iniciando intervenciones centradas específicamente en el VIH en 19 de ellos y prestando asistencia a alrededor de 800.000 beneficiarios. Ese año también amplió con éxito el uso de los cupones en sus programas centrados en el VIH y la tuberculosis, por ejemplo en el Congo.

58. Merece cierta atención el programa de alimentación escolar, al ser unos de los programas de mayor envergadura del PMA y constituir una de sus actividades insignia. En 2014 se pusieron en práctica programas de este tipo en 63 países, en beneficio de 16,7 millones de niños. Siempre en 2014 el PMA adoptó una política revisada en materia de alimentación escolar por la que mantenía sus asociaciones con el Banco Mundial y la Asociación para el Desarrollo Infantil y creaba además un grupo de trabajo sobre la alimentación escolar para debatir cuestiones normativas y programáticas con nueve ONG asociadas. Para apoyar los programas nacionales de alimentación escolar, el PMA introdujo el Enfoque sistémico para lograr mejores resultados educativos (SABER) en 12 oficinas en los países e impartió capacitación al personal nacional sobre cómo aplicarlo. Además, 32 oficinas en los países realizaron actividades de alimentación escolar basada en la producción local. Ese año siguió aumentado asimismo el uso de las transferencias de base monetaria en el marco de estas actividades.
59. El PMA se ha servido de la alimentación escolar como herramienta para transformar las relaciones sociales y de género. Por ejemplo, en el Yemen continuó su programa de alimentación escolar condicionado, en el que el suministro de raciones familiares estaba supeditado a la asistencia escolar por parte de las niñas. En Egipto siguió colaborando con la Agencia central de movilización pública y de estadística, con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para erradicar el trabajo infantil por medio de la alimentación escolar. Instauró una red de seguridad condicionada en virtud de la cual los niños recibían una merienda en la escuela y una ración para llevar a casa a condición de que su tasa de asistencia escolar alcanzara el 80 %.
60. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015 se constató que los resultados de las actividades de alimentación escolar habían sido satisfactorios en relación con las metas en materia de cobertura. De hecho, la experiencia del PMA en Honduras demuestra cómo en el marco de la alimentación escolar se consiguió la incorporación sistemática de las actividades y el fomento de las capacidades. El Gobierno de Honduras ha llegado ahora a financiar el 85% del programa iniciado por el PMA hacía 14 años.

B. Constataciones generales extraídas de informes de evaluación recientes sobre las realizaciones globales del PMA

61. Desde que se puso en marcha el Plan Estratégico vigente, se han publicado dos informes de síntesis sobre las evaluaciones de 28 operaciones del PMA. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas entre julio de 2013 y julio de 2014, basado en las evaluaciones de 12 operaciones, figura la constatación de que “el PMA confía en sus fortalezas tradicionales”, pero que es en gran medida “un organismo en transición”. Otra constatación es que, en general, la asistencia alimentaria entregada por el PMA a sus beneficiarios es pertinente y que la mayoría de las operaciones resultan apropiadas para atender las necesidades nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Sin embargo, se aconseja al mismo tiempo evitar realizar programas demasiado ambiciosos que superen las capacidades técnicas del PMA.
62. La evaluación del PMA realizada por la MOPAN en 2013 se hizo eco de estas conclusiones indicando que el organismo se había forjado una sólida reputación al intervenir con rapidez ante emergencias, y que las pruebas documentadas confirmaban la solidez de sus prácticas y sistemas para poner en marcha y sostener intervenciones humanitarias. Pese a todo, la MOPAN pidió que se siguiera reflexionando sobre la función del PMA en la esfera de la asistencia para el desarrollo.
63. El Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015 demostró, a partir de las evaluaciones de 16 operaciones, que se estaban realizando importantes avances

en la asistencia alimentaria. Según se indica en el informe, “la reorientación del PMA del nivel de la ejecución al nivel de la habilitación (...) parece estar cobrando mayor impulso. El PMA ha ganado con rapidez terreno en la esfera de las políticas, actuando como organizador, elaborador de modelos, proveedor de información, promotor y divulgador de conocimientos y experimentador de innovaciones en apoyo de las estrategias de asistencia alimentaria llevadas a cabo por los distintos países”.

64. En los informes de síntesis se pide que se preste una continua atención a las esferas siguientes: selección de beneficiarios; incorporación sistemática de la perspectiva de género; gestión de los recursos humanos (velando en particular por que el personal disponga del conjunto de competencias necesarias); asociaciones; fortalecimiento de los despachos regionales; sostenibilidad; fomento de las capacidades; ampliación de la base de datos empíricos, y formulación de una teoría del cambio. Varios de estos puntos se reflejan en el Informe Anual de Evaluación de 2014, en el que se añade que se debe prestar mayor atención a cómo el PMA colabora con los países de ingresos medianos. En el informe se insta al PMA a que dedique más atención a fortalecer las políticas y los sistemas nacionales de esos países, desarrollar las capacidades y trabajar en asociación.
65. En los planos nacional y regional, se han realizado varios informes de evaluación desde que se puso en marcha el Plan Estratégico para 2014-2017, concretamente los informes de las evaluaciones de las carteras de proyectos en la República Democrática del Congo, Indonesia, Uganda y la República Unida de Tanzania y el informe de la primera evaluación de una cartera de proyectos regional, la de América Central. De estas evaluaciones se deducen tres constataciones principales:
 - (1) *Pruebas de déficits persistentes de recursos.* Por ejemplo, en la evaluación de la República Democrática del Congo se constató que las necesidades superaban los medios disponibles, mientras que en la de Indonesia que la escala de las operaciones del PMA se había contraído considerablemente durante el período examinado y que “la oficina en el país había estado funcionando con medios absolutamente insuficientes”.
 - (2) *Pruebas de una gran pertinencia de las intervenciones del PMA y de su consonancia con las prioridades nacionales.* En la mayor parte de las evaluaciones se constató que las intervenciones del PMA se adecuaban a las políticas nacionales y complementaban los programas gubernamentales; por ejemplo, el PMA había contribuido a mejorar la nutrición en América Central, así como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM) y la alimentación escolar en Indonesia.
 - (3) *Pruebas de estrategias nacionales y regionales que deben perfeccionarse o aplicarse de manera más fiel a lo previsto.* Por ejemplo, en la evaluación relativa a la República Democrática del Congo se constató que la alimentación escolar había multiplicado tres veces y media la dimensión prevista, algo que los evaluadores consideraban excesivo en relación con la asistencia alimentaria que se necesitaba en el país para las poblaciones desplazadas. Esto se explicó por la necesidad del PMA de concentrar sus operaciones en las zonas de más fácil acceso. En la evaluación relativa a la República Unida de Tanzania se puso de manifiesto que se había producido un “desvío estratégico” con respecto a algunas de las metas establecidas en la estrategia para el país, por lo cual se recomendó realizar un nuevo examen completo y justificar la ventaja comparativa del PMA y su papel futuro en el país. En la evaluación de América

Central se observó que “no existía ninguna estrategia uniforme del PMA en la región ni ningún documento que expusiera claramente de qué modo las operaciones regionales complementaban o mejoraban la coherencia de la labor del PMA en los países”. En la evaluación relativa a Uganda se constató que “la oficina en el país mostraba una capacidad variable para la toma de decisiones estratégica” y que la aplicación no siempre era tan coherente como la estrategia.

C. Medición de los costos y el alcance de la asistencia alimentaria

66. En la actualidad, la combinación de intervenciones del PMA a nivel regional y nacional se basa principalmente en la necesidad y en el diálogo con los gobiernos de los países anfitriones. Sin embargo, contar con metodologías precisas para evaluar el costo y el alcance de la asistencia alimentaria del PMA sería fundamental para que tanto el personal directivo como los donantes pudieran valorar la forma de sacar el mayor partido de los recursos en las operaciones del PMA, lo que llevaría a elegir de forma eficiente qué intervenciones realizar sobre el terreno.
67. Pese a la claridad con que en la Figura 4 se indican los niveles de gasto por Objetivo Estratégico y el porcentaje de beneficiarios del PMA a los que se ha prestado asistencia, no es posible extraer conclusiones inmediatas sobre las intervenciones del Programa en las que los recursos se utilizan de la mejor manera, ya sea por Objetivo Estratégico o por tipo de actividad sobre el terreno (por ejemplo, en la alimentación escolar o en la asistencia alimentaria para la creación de activos [ACA]).
68. A escala institucional, sigue siendo difícil analizar con precisión la relación costos-beneficios de la labor del PMA por varias razones: 1) la definición del término “beneficiarios” que da el PMA es bastante vaga: se trata de “personas seleccionadas que reciben asistencia alimentaria”^{viii}; 2) aún se están desarrollando metodologías para calcular los “beneficiarios indirectos” de las operaciones del PMA, y 3) no todas las raciones son comparables en tamaño o valor nutricional. A escala nacional, aplicar una metodología de análisis de los costos y beneficios para determinar la gama de intervenciones óptima exigiría evaluar los costos en función del contexto nacional (por ejemplo, no cuesta lo mismo entregar una ración en un país asolado por la guerra que entregar esa misma ración en un entorno más seguro).
69. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 se indica que, de 2015 en adelante, el número de “beneficiarios indirectos” se determinará mediante un método basado en la planificación comunitaria participativa. En distintos planes de gestión del PMA también se ha señalado la intención de la dirección de seguir perfeccionando esta metodología para evaluar el costo y el alcance de la asistencia alimentaria.
70. Habida cuenta de la inestabilidad de los entornos en los que trabaja el PMA y la urgencia con la que a menudo debe intervenir, estas metodologías de evaluación del costo y el alcance de la asistencia alimentaria nunca podrían ser el único elemento para adoptar decisiones en el PMA, pero sí deberían adquirir cada vez más peso en el proceso de toma de decisiones tanto a nivel institucional como a escala nacional.
71. Dichas metodologías también facilitarían la evaluación de las realizaciones. Por ejemplo, en el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2013-2014 se señaló que, aunque la mayor parte de los productos previstos para el período evaluado tenían que ver con el número efectivo de los beneficiarios asistidos y con las transferencias efectivamente realizadas con respecto a las cifras previstas, “estas cuantificaciones ocultaban grandes variaciones en cuanto al tipo, la calidad y la duración de la asistencia”.

D. Contextos de emergencia

72. Desde que se puso en marcha el actual Plan Estratégico, el PMA ha tenido que hacer frente a un número sin precedentes de emergencias simultáneas de niveles 2 y 3 (véase la lista en la Figura 2). En 2014 tuvo que afrontar seis emergencias simultáneas de nivel 3: cuatro en países afectados por conflictos, una a raíz del embate de un tifón y otra relacionada con el brote de la enfermedad causada por el virus del Ébola. También respondió a múltiples situaciones de emergencia graves y prolongadas como en el Afganistán, el Estado de Palestina, Malí, Myanmar, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán y otros países.
73. La respuesta a la epidemia de ébola exigió un esfuerzo extraordinario por parte del PMA, creatividad y nuevas formas de asociación. Para evitar que una crisis sanitaria se convirtiera en crisis alimentaria, el PMA y sus asociados intervinieron rápidamente para asistir a las comunidades afectadas en Guinea, Liberia y Sierra Leona. Además, tal como se ha mencionado anteriormente en el presente informe, el PMA prestó un apoyo decisivo a toda la comunidad de asistencia humanitaria en el marco de los diversos módulos de acción agrupada de las Naciones Unidas de los que es responsable.
74. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2014, el modelo de intervención en emergencias del PMA se basa en su capacidad para hacer frente simultáneamente a dos emergencias de nivel y una crisis repentina. Sin embargo, al parecer el Programa pudo hacer frente a la multiplicación de las emergencias principalmente gracias a los factores siguientes:
- En primer lugar, el mayor recurso a las transferencias de base monetaria hasta un nivel inimaginable hace cinco años. En 2014, por ejemplo, esta modalidad de asistencia permitió ayudar a 2,7 millones de beneficiarios sirios, con un presupuesto de 870 millones de dólares.
 - En segundo lugar, las mejoras en materia de preparación para la pronta intervención en emergencias introducidas desde 2011. Un ejemplo de esas mejoras es la lista de reserva interna para la intervención en emergencias creada en 2014, que prevé sesiones de capacitación para todo el personal desplegado en la primera y la segunda remesas antes de que transcurran tres días desde la declaración de una emergencia.
 - En tercer lugar, una sólida gestión de la prefinanciación y de la cadena de suministro. En 2014, la Junta Ejecutiva creó el sistema de préstamos internos para proyectos a fin de reemplazar el Mecanismo de financiación anticipada, lo que supuso que el límite máximo aumentara de 257 millones a 570 millones de dólares; por otra parte, se reforzó el Mecanismo para fomentar las compras a término, dotado con 350 millones de dólares, que pasó a denominarse Mecanismo de gestión global de los productos; por último, el Mecanismo de financiación de los servicios internos, que comprendía el Mecanismo de presupuestación de las inversiones, se convirtió en una entidad separada cuyo límite máximo se estableció en 70 millones de dólares.
 - En cuarto lugar, la mejora del análisis de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Los análisis de la seguridad alimentaria y las evaluaciones de los mercados permitieron al PMA seleccionar las modalidades de transferencia más apropiadas para sus operaciones. En 2014 se llevaron a cabo 24 evaluaciones de ese tipo: nueve centradas en los mercados y la situación económica, siete en los cultivos y la seguridad alimentaria, tres en los niveles de referencia de la seguridad alimentaria y cinco en las necesidades alimentarias de emergencia.

- En quinto lugar, las reformas introducidas en virtud de la iniciativa destinada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. Con estas reformas se siguió desplazando la atención hacia el nivel nacional, apoyando mejoras de la programación, la gestión del personal y los procedimientos operativos.
75. Un factor adicional no citado en el informe, pero que se desprende de las entrevistas realizadas con personal clave, es que la capacidad del PMA para hacer frente a esas emergencias se debe en gran medida a que muchas de ellas duraban desde hacía varios años, y a que ya se habían establecido programas para abordarlas. Si todas las emergencias se hubieran desencadenado al mismo tiempo, probablemente el PMA no habría sido capaz de hacer frente a todas simultáneamente.
 76. De hecho, la presión a la que se ha visto sometido el Programa ha sido tal que este tema se añadió en 2015 al registro central de riesgos. Solo teniendo en cuenta el aspecto relacionado con los recursos humanos, 600 miembros del personal asignados a otras operaciones fueron destinados temporalmente a intervenciones de emergencia, a menudo con un preaviso de tan solo unos días.
 77. La escala del conflicto en Siria también ha ejercido sobre los recursos del PMA formas de presión sin precedentes, llegando la cartera de proyectos en este país a representar en 2014 el 26 % de todas las operaciones del PMA. En el país el PMA prestó asistencia a una media de 4 millones de personas al mes, pese a los graves problemas de acceso humanitario causados por el conflicto. Además, en asociación con los gobiernos de Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía, en 2014 el PMA también prestó asistencia a 1,9 millones de refugiados sirios.
 78. En el informe resumido de la evaluación de la intervención del PMA ante la crisis siria, se observó que las operaciones del PMA habían favorecido una mejora de la situación humanitaria sobre el terreno, que se habían podido ampliar con rapidez y que en ellas el uso de cupones electrónicos había alcanzado un nivel sin precedentes. En el informe se señaló, no obstante, el problema persistente de déficit de fondos al que se enfrentaba el PMA, y se pidió fortalecer la planificación para imprevistos a fin de paliar la escasez de recursos. Sin embargo, al estar el modelo de financiación del PMA basado en gran medida en contribuciones voluntarias y multilaterales dirigidas, surgen dudas sobre cómo la planificación para imprevistos podría ofrecer una solución a largo plazo.
 79. En general, el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 pone de relieve la solidez de las realizaciones del PMA en los contextos de emergencia, a pesar de los inmensos retos que se plantean internamente —ya sea en el frente de los recursos humanos, en el de la financiación o en otros frentes— y externamente, como la dificultad para acceder a los beneficiarios y la necesidad de garantizar la seguridad del personal en entornos operacionales muy inestables.
 80. En 2014 el PMA demostró su capacidad para introducir grandes innovaciones que le permitieran gestionar mejor las emergencias tanto a escala nacional como regional. Por ejemplo, cuando estalló el brote de ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona, el PMA, por primera vez en su historia, implantó en los tres países simultáneamente un sistema móvil de VAM (“mVAM”) para conocer en tiempo real cómo evolucionaba la situación de la seguridad alimentaria en las zonas sometidas a cuarentena. Durante el proceso se perfeccionaron las herramientas de mVAM, que ahora se emplean para hacer el seguimiento de la situación de los refugiados malienses en el Níger, de las personas desplazadas internamente por la crisis de Boko Haram y de las comunidades de refugiados de larga data en el Chad.

81. Otro ejemplo de innovación es el hecho de seguir estableciendo procedimientos de identificación biométrica para la distribución de alimentos. Inicialmente este proyecto había sido introducido con éxito por el PMA y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en dos campamentos de refugiados en Kenya en octubre de 2013. Se trata del primer proyecto de este tipo jamás experimentado, que generó un ahorro mensual de 1,4 millones de dólares en las operaciones realizadas en el país. En 2014 se llegó a un acuerdo para extender los procedimientos de identificación biométrica por toda África oriental y central.
82. Cabe señalar que en el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de la labor del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, se constató que el PMA había hecho notables mejoras en la respuesta ante emergencias. Según el informe, la inversión en los módulos de acción agrupada de las Naciones Unidas había merecido la pena, las iniciativas de reforma centradas en las emergencias de nivel 3 habían mejorado las realizaciones, y la prefinanciación había permitido al Programa intervenir con mayor rapidez. Sin embargo, en el informe se señalaban asimismo varios ámbitos en los que se debía seguir mejorando, entre ellos los de gestión de los recursos humanos, relaciones con los asociados, desarrollo de las capacidades nacionales y puesta en marcha más rápida de las transferencias de base monetaria en contextos de emergencia. Además, se advertía contra la posibilidad de que las emergencias de nivel 3 restaran atención a emergencias de menor gravedad.
83. Por otra parte, en el Informe del Auditor Externo sobre la gestión de las grandes intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central, de 2015, se llamó la atención sobre una serie de ámbitos en los que se debía seguir trabajando. Por ejemplo, en la auditoría externa se constató que el protocolo de puesta en marcha de las intervenciones de emergencia de 2012 no se aplicaba de forma suficientemente sistemática. En el informe también se indicaba que había que fortalecer la gestión interna de las situaciones de emergencia por conducto del Equipo de tareas sobre estrategias y se pedía que las enseñanzas extraídas se recopilaran de manera más sistemática de después de cada emergencia, según lo dispuesto en el protocolo.
84. Actualmente se está efectuando un examen de los supuestos en los que se sustenta la labor de preparación para la pronta intervención en emergencias del PMA, basado en los informes de evaluación y auditoría más recientes^{ix}. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 se especificaron las medidas que entonces se estaban contemplando en el examen, como la simplificación de las disposiciones de la Guía de preparación para la pronta intervención y respuesta en emergencias destinada a las oficinas en los países o la introducción de nuevos programas de capacitación. Teniendo en cuenta lo anterior, y en vista del número sin precedentes de emergencias en el mundo, el PMA debería seguir mejorando las esferas en las que ha logrado un nivel de excelencia, es decir, la intervención en situaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en dichas situaciones.

E. Elementos constitutivos de la función del PMA en la asistencia para el desarrollo

85. En mayo de 1999, se presentó a la Junta Ejecutiva un documento de política de importancia fundamental titulado "Habilitación para el desarrollo", en el que se exponía cuál sería el enfoque del PMA en este terreno. En él se indicaba, por ejemplo, que el PMA proporcionaría asistencia únicamente cuando el consumo de alimentos fuera insuficiente para lograr un estado de salud y un nivel de productividad satisfactorios; que emplearía la asistencia alimentaria para fomentar la inversión y dejar activos duraderos y que se valdría de la selección geográfica para concentrar los recursos alimentarios en las zonas aquejadas de inseguridad alimentaria. Este documento podría ayudar al PMA a definir mejor su ventaja comparativa en la esfera de la asistencia para el desarrollo.

86. Actualmente, el PMA intenta obtener efectos en materia de desarrollo en todos sus Objetivos Estratégicos por medio de actividades de desarrollo de las capacidades, nutrición, reducción del riesgo de desastres, preparación para la pronta intervención ante desastres relacionados con el cambio climático, fomento de la resiliencia, alimentación escolar, “Compras para el progreso” (P4P) y ACA. En la sección siguiente se informa sobre los avances realizados en varias de estas esferas durante el período examinado.
87. Mirando al futuro, sería conveniente que el PMA determinara mejor cuáles son los elementos constitutivos de función en la asistencia para el desarrollo, así como qué efectos en la materia pretende lograr exactamente. En concreto, habría que intensificar la labor de desarrollo de las capacidades, incorporada de forma sistemática en todos los Objetivos Estratégicos, para que el PMA logre hacer posible que los gobiernos rompan ellos mismos el ciclo del hambre. Cabe señalar que a principios de 2016 comenzará una evaluación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades.

i. Desarrollo de las capacidades, cooperación Sur-Sur y cooperación triangular

88. En el Informe Anual de las Realizaciones de 2014, las realizaciones del PMA en materia de desarrollo de las capacidades se calificaron de “heterogéneas”. Se constató que se habían realizado todas las evaluaciones nacionales previstas, así como el 91 % del total de cursos de capacitación en nutrición para el personal gubernamental y de actividades de asesoramiento técnico previsto. Sin embargo, también se constató que los progresos en la mejora de los sistemas de seguimiento habían sido modestos y que la base de datos empíricos sobre el establecimiento de políticas y marcos reglamentarios era insuficiente para extraer conclusiones sobre las realizaciones globales del PMA.
89. Sin embargo, en el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015, basado en un conjunto de datos más reciente, se observó que la transición del PMA de la función de ejecución a la de habilitación había contribuido a alcanzar lo que en el informe se calificaba de “importantes logros en materia de políticas”. Por ejemplo, en el ámbito de la educación, la intervención del PMA permitió mejorar los instrumentos de política y rendición de cuentas sobre la alimentación escolar en Bangladesh, Ghana, Malawi, Mozambique, Túnez y Zambia. En el ámbito de la protección social se elaboraron protocolos y modalidades de ejecución a nivel nacional siguiendo las orientaciones del PMA en Bangladesh, Mozambique y Zambia. En materia de nutrición, el Programa ayudó a los Gobiernos de Ghana, Malawi y Zambia a desarrollar mejores instrumentos de política en materia de nutrición acordes con las normas internacionales. El PMA contribuyó igualmente a formular y mejorar los instrumentos nacionales de planificación y gestión para la reducción del riesgo de desastres en Malawi, Mozambique, Pakistán y Zambia.
90. Sin embargo, en el informe de síntesis se advertía contra la adopción de enfoques de desarrollo de las capacidades fragmentados y de modelos aplicables de manera aislada más bien que de forma sistémica, contra la confusión sobre la diferencia entre desarrollo y aumento de las capacidades, y contra el incumplimiento de los compromisos adoptados en la etapa de diseño —todas cuestiones que se señalaban en cinco de las evaluaciones de operaciones examinadas durante el período abarcado por el informe—. En las entrevistas realizadas con personal del PMA también se pusieron de manifiesto preocupaciones con respecto a si dentro del organismo existía una capacidad técnica adecuada como para desempeñar una función eficaz de fomento de las capacidades, tanto en lo relativo al conjunto de competencias del personal como a los conocimientos prácticos o a los marcos apropiados.

91. En vista de lo anterior, parece que el PMA debería adoptar un enfoque más holístico del desarrollo de las capacidades y definir de forma más clara tanto los resultados finales que se desea obtener en esta actividad como la capacidad técnica y los recursos necesarios para su ejecución satisfactoria.

**Fomento de las capacidades para reducir las pérdidas después de la cosecha
en Uganda y Burkina Faso**

Entre agosto de 2013 y abril de 2014, el PMA llevó a cabo un ensayo de “investigación en acción” para reducir las pérdidas de alimentos de los pequeños agricultores después de la cosecha en Burkina Faso y Uganda. El ensayo, en el que participaron los gobiernos, ONG y asociados del sector privado, se basó en programas existentes, en las redes de la iniciativa “Compras para el progreso” y en la labor ya realizada por la FAO y por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para mejorar las prácticas de manipulación después de la cosecha en las explotaciones agrícolas. El proyecto se centró en 400 agricultores y aplicó prácticas demostradas que se empleaban en países desarrollados, enseñanzas extraídas recientemente de ensayos que habían tenido éxito en otras regiones en desarrollo y recomendaciones teóricas derivadas de la investigación.

El éxito de este proyecto del PMA demuestra que es posible reducir drásticamente las pérdidas de alimentos después de la cosecha en los países en desarrollo mediante actividades adecuadas de desarrollo de las capacidades y mejora del equipamiento agrícola. Los nuevos procedimientos y tecnologías permitieron que las pérdidas de alimentos de todos los agricultores participantes, sin excepción, se redujeran en más de un 98 %, con independencia del tipo de cultivo o de la duración del almacenamiento. A la casi total erradicación de las pérdidas de alimentos después de la cosecha en las explotaciones agrícolas, que fue de por sí un resultado muy importante, se sumaron además los beneficios que representaban los mayores ingresos de los hogares (dado que los cultivos podían almacenarse para luego venderse en condiciones de mercado más favorables), la mejora del bienestar de la familias (gracias a una mejor nutrición y una menor exposición a la contaminación de los alimentos) y, para las comunidades, los mayores excedentes de alimentos de calidad disponibles para el consumo. Según se informó, las tecnologías empleadas también redujeron la carga de trabajo de las mujeres, al eliminar el proceso diario de limpieza y descascarillado de los cereales que les llevaba mucho tiempo. El PMA ha organizado recientemente una operación especial para llevar esas tecnologías y prácticas mejoradas a más agricultores.

92. En este sentido, los planes estratégicos para los países podrían ofrecer al PMA una gran oportunidad para intensificar su función de desarrollo de las capacidades, especialmente por medio de los exámenes estratégicos que preceden a la elaboración de los planes en sí. Podrían solucionar el problema de la “fragmentación” detectado en los informes de evaluación.
93. Un examen estratégico es un análisis independiente y consultivo de todos los diversos retos a los que se enfrenta un país para alcanzar la meta del hambre cero (por ejemplo, carencias del marco de políticas y los programas nacionales, insuficiencia de fondos públicos y privados para el sector de la seguridad alimentaria y la nutrición, falta de capacidad de ejecución de las instituciones gubernamentales, etc.), y en el que se formulan propuestas de cómo pueden el PMA y sus asociados prestar apoyo al país. Su fin es que el PMA pueda elaborar un plan estratégico para el país que responda al conjunto de necesidades de este de manera menos fragmentada. Puesto que estos exámenes son independientes, los dirigen los propios países y se realizan en estrecha colaboración con los gobiernos de los países anfitriones, de hecho podrían representar una primera etapa importante por lo que se refiere al papel del PMA en la esfera del desarrollo de capacidades.
94. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular constituyen otra importante dimensión de la función del PMA en el desarrollo de las capacidades. Se basan en la premisa de que muchos

países en desarrollo ya poseen soluciones para erradicar el hambre y que el PMA podría hacer de facilitador de la cooperación Sur-Sur para dar difusión a esas soluciones.

95. En 2015 se formuló y fue aprobada por la Junta Ejecutiva la primera política del PMA sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Desde su aprobación, la labor en este ámbito ha ido avanzando en dos esferas fundamentales: la elaboración de una guía práctica sobre la cooperación Sur-Sur dirigida a las oficinas del PMA en los países y la elaboración de una estrategia de asistencia técnica que servirá al PMA de marco general para facilitar su colaboración con los países en desarrollo.
96. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2014, parece que se han hecho ya importantes avances en esta esfera de trabajo. Ese año, el 48 % de las oficinas en los países facilitó la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular en estrecha colaboración con instituciones regionales y subregionales. El Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA, que en 2014 cumplió su tercer año de actividad, colaboró con 40 países en la esfera de la cooperación Sur-Sur y ayudó a 34 países en desarrollo a formular políticas y programas para combatir el hambre y la pobreza.

ii. Nutrición

97. Un examen de las realizaciones del PMA en la esfera de la nutrición en 2014 muestra que se hizo un gran esfuerzo en este aspecto esencial de las operaciones. A lo largo de ese año el PMA, por medio de 83 proyectos, ejecutó programas de nutrición en 53 países pertenecientes a los seis despachos regionales. Se beneficiaron de su asistencia en virtud de programas centrados específicamente en la nutrición más de 10,3 millones de niños pequeños y mujeres gestantes y lactantes. La mitad de los niños de 6 a 59 meses de edad asistidos en el marco de esos programas recibieron tratamiento contra la malnutrición aguda moderada, mientras que el otro 50 % recibió asistencia para prevenir la desnutrición. No obstante, en el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 se afirma que las limitaciones de recursos frenaron las realizaciones, especialmente en el marco del Objetivo Estratégico 4.
98. En 2014, el PMA siguió invirtiendo en reforzar su capacidad para poner en práctica programas de nutrición de tipo preventivo y obtener mejores datos probatorios en esta esfera. En un programa de prevención del retraso del crecimiento financiado por la Children's Investment Fund Foundation en Malawi (*Right Foods at Right Time: Improving Nutrition of Children Under Two*) (que el PMA ejecutó por conducto de varios asociados), se siguieron recogiendo datos fundamentales a la escala deseada y casi en tiempo real para orientar mejor las operaciones y mejorarlas. Este ha brindado una oportunidad de aprendizaje sobre producción de mejores datos empíricos y SyE que resultarán útiles a todo el organismo.
99. El PMA siguió invirtiendo en nuevas técnicas de evaluación de la nutrición. Puso en funcionamiento el análisis de las carencias de nutrientes y amplió en especial el uso del instrumento basado en el "costo del régimen alimentario", que calcula el costo de la dieta nutritiva más económica basándose en información sobre los mercados locales y en los hábitos de consumo de alimentos. Este instrumento permite a los encargados de la programación determinar la proporción de hogares de una comunidad que no pueden permitirse una alimentación nutritiva, así como la diferencia entre los ingresos medios efectivos y los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades de nutrientes de los hogares.

100. En colaboración con organismos asociados, gobiernos, centros de investigación y el sector privado, el PMA trabajó para dar mayor impulso al enriquecimiento de arroz como estrategia para subsanar las carencias de micronutrientes, lo cual representó una importante iniciativa de desarrollo de las capacidades. El Despacho Regional de Bangkok (Asia y el Pacífico), en coordinación con múltiples asociados, organizó el primer taller regional sobre el tema “Intensificar el enriquecimiento de arroz en Asia”. El taller reunió a distintas partes interesadas fundamentales con el fin de examinar las últimas innovaciones técnicas, la evolución de las políticas y la base de datos empíricos, y de intercambiar experiencias y enseñanzas en materia de programas.
101. En 2014 el PMA hizo gala de innovación en los programas de nutrición que realiza en los países, de los cuales un ejemplo es el plan conjunto de ampliación de la nutrición en Sudán del Sur, emprendido junto con el UNICEF. En el tiempo transcurrido los dos organismos han demostrado que trabajando juntos, en colaboración con el módulo de acción agrupada de nutrición y con asociados gubernamentales, es posible hacer frente a unos niveles críticos de malnutrición, incluso en un entorno tan complejo e inseguro como el de Sudán del Sur. Gracias a ello, en la primera mitad de 2015 los dos organismos sometieron a tratamiento contra la malnutrición aguda a muchos más niños que en todo 2014.
102. En 2014 el PMA también intensificó sus asociaciones en el ámbito de la nutrición con asociados fundamentales como el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), creando una asociación de múltiples donantes para la producción local y organizando la reunión mundial de los miembros del Movimiento para el fomento de la nutrición (Movimiento SUN). Asimismo, a principios de 2015 se convino en que la asociación de las Iniciativas renovadas contra el hambre y la desnutrición infantiles (REACH)* desempeñaría la función de . En general el PMA realiza su labor en materia de nutrición en el contexto de la Declaración de Roma sobre la Nutrición y del Marco de acción paralelo, fruto de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición celebrada en 2014.
103. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015, basado en 10 operaciones relacionadas con la nutrición, se indicó que en esta esfera el PMA iba por buen camino. Además, desde 2012 se había producido un notable aumento del número de beneficiarios de las actividades de nutrición y, en lo relativo a los productos obtenidos, “los resultados eran comparativamente constantes en todas las operaciones, debido quizás a una planificación más realista y/o una mayor confianza de los donantes en las capacidades del PMA”.
104. En el Informe resumido de la evaluación de la política de nutrición para 2012-2014, basado en el examen de 38 operaciones realizadas por todo el mundo, se constató que la política en materia de nutrición de 2012 era pertinente y oportuna, además de ser ampliamente comprendida y aceptada en todo el PMA. Sin embargo, también se observó que la difusión de las orientaciones destinadas a apoyar la aplicación de la política no seguía el ritmo de la demanda del personal y que los programas de nutrición no se habían ampliado en la medida prevista por la política. En el informe se formularon varias recomendaciones, entre ellas las de integrar objetivos de nutrición en el siguiente Plan Estratégico, mejorar las orientaciones con respecto a la aplicación de la política, reforzar las actividades de SyE de las operaciones de nutrición, fortalecer la propia capacidad interna del PMA en este ámbito y destinar recursos adecuados a la aplicación de la política en materia de nutrición.

iii. Reducción del riesgo de desastres, cambio climático, resiliencia y asistencia alimentaria para la creación de activos

105. En los últimos cinco años, el 40 % de las operaciones del PMA en su conjunto han integrado actividades relacionadas con la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y la adaptación al cambio climático. En 2014, el PMA puso en marcha el Mecanismo de fomento de la seguridad alimentaria y la resiliencia a los fenómenos climáticos (FoodSECuRE), un fondo renovable para ayudar a las comunidades a fomentar la resiliencia a los riesgos climáticos. FoodSECuRE se sirve de pronósticos climáticos estacionales para impulsar la financiación y la adopción de medidas antes de que se produzcan crisis.
106. En 2015, la Junta Ejecutiva aprobó la nueva política del PMA en materia de fomento de la resiliencia para la seguridad alimentaria y la nutrición. Además, los organismos con sede en Roma han desarrollado conjuntamente un marco conceptual para fortalecer la resiliencia en beneficio de la seguridad alimentaria y la nutrición. La introducción de los nuevos planes estratégicos para los países ayudará al PMA a incorporar sistemáticamente un enfoque de resiliencia en la formulación de estrategias y programas.
107. En 2014 el PMA siguió valiéndose de las actividades de ACA para la reducción del riesgo de desastres, el fomento de la resiliencia y la adaptación al cambio climático. Entre las actividades habituales que se han realizado en régimen de ACA figuran la reconstrucción de infraestructuras, el restablecimiento de la base de recursos naturales y la mejora de la gestión de los recursos hídricos. En el Informe de síntesis de la serie de evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (2002-2011) se constató que “la labor del PMA resultaba eficaz para proporcionar alimentos y empleo a las personas de comunidades carentes de servicios adecuados durante períodos de disturbios civiles o desastres naturales, creando, al mismo tiempo, activos útiles”. En la evaluación se señaló asimismo que había muchas mujeres beneficiarias de las actividades de ACA, que la tasa de “conservación de los activos” era de entre el 40 % y el 90 %, en función del tipo de activo examinado, y que en conjunto las actividades contribuían positivamente a la labor del PMA sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia.
108. Sin embargo, en el informe de evaluación se recomendó que siguiera prestándose atención a los beneficios que aportaban a largo plazo las actividades de ACA en materia de seguridad alimentaria y diversidad del régimen alimentario, y a la orientación de la asistencia a los grupos más pobres y excluidos, y se sugirió que un mejor diseño y planificación podrían mejorar estas actividades. Se pidió asimismo que el PMA garantizara una financiación adecuada a nivel institucional. Por consiguiente, en 2014 y 2015 la dirección del PMA reforzó las orientaciones sobre actividades de ACA en los programas.

Recomendaciones:

- 4) Perfeccionar las metodologías para determinar el costo y el alcance de la asistencia a fin de facilitar la evaluación de las realizaciones y la toma de decisiones a nivel institucional y nacional.
- 5) Mantener y, en caso necesario, fortalecer las esferas en las que ha logrado un nivel de excelencia, es decir, la intervención en situaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en dichas situaciones, en vista del número sin precedentes de emergencias en el mundo.
- 6) Reforzar la función del PMA en el desarrollo de capacidades dentro de sus esferas de competencia reconocidas.

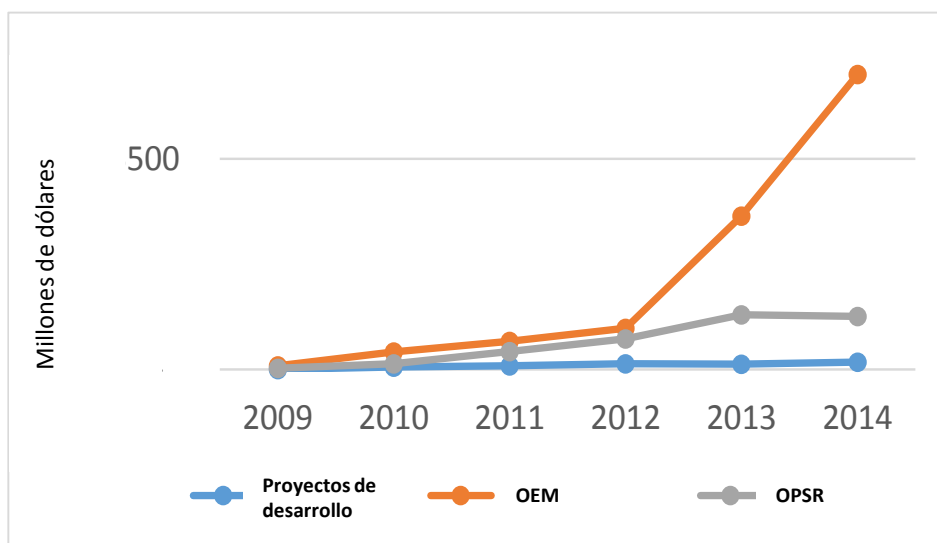
VII. CAMBIOS APORTADOS AL MODELO OPERATIVO

109. Cabe señalar que el Plan Estratégico para 2014-2017 se está ejecutando mientras el PMA sigue introduciendo modificaciones importantes en su modelo operativo: 1) el recurso a las transferencias de base monetaria para prestar asistencia alimentaria cuando resulta apropiado y, 2) el gradual aumento de la cantidad de alimentos que se compran localmente con respecto al volumen que se adquiere a nivel internacional. Paralelamente a esta transición, el Programa ha experimentado cierta evolución también en cuanto a modalidades de financiación. En el momento de poner en marcha el Plan Estratégico anterior, el PMA recibía en especie el 18 % de sus recursos; este porcentaje se ha reducido ahora a exactamente la mitad (el 9 %). Esta transformación del modelo operativo debería motivar una reflexión sobre cómo funcionará el PMA en el futuro, es decir, en 2025 y posteriormente.
110. La compra de alimentos locales ofrece, indudablemente, un inmenso potencial para estimular las economías locales y contribuir a las metas del PMA sobre fomento de las capacidades, en tanto que el mayor uso de las transferencias de base monetaria lo sitúa en buena posición para participar en el diálogo que probablemente tendrá lugar en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 sobre el papel actual y futuro de la ayuda monetaria en la asistencia humanitaria.
111. Sin embargo, ambos cambios pueden tener profundas consecuencias en la estructura y el funcionamiento del PMA y han de someterse a un examen continuo. Por ejemplo, tal como se explica más adelante en la sección sobre las transferencias de base monetaria, el PMA ha empezado a unirse a otros organismos de asistencia humanitaria para establecer “plataformas comunes de ejecución”. ¿Qué implicarán esas plataformas para la orientación futura de la asistencia humanitaria y para la función del PMA? Por otra parte, ¿el mayor uso del efectivo y de las compras locales influirá en la capacidad logística que ha desarrollado el PMA a lo largo de los años, en la gama de competencias que se requieren del personal, en las herramientas de SyE utilizadas sobre el terreno y en las asociaciones? Estas preguntas merecen una detenida reflexión y un análisis a fondo por parte del PMA y sus asociados.

A. Transferencias de base monetaria

112. La opción de las transferencias de base monetaria ofrece al PMA la flexibilidad deseada para poder adaptar su asistencia alimentaria a las necesidades de los beneficiarios, especialmente en situaciones en las que la ayuda alimentaria en especie tal vez no sea la mejor opción. Las transferencias de efectivo y cupones para las personas y hogares en situación de inseguridad alimentaria han experimentado una rápida expansión a lo largo de los años: en 2009, de hecho, se utilizaron en 26 operaciones en 19 países, mientras que en 2013 se alcanzó la cifra de 72 operaciones en 53 países. En 2014, se beneficiaron de las transferencias de base monetaria 8,9 millones de personas, con un presupuesto aprobado de 1.490 millones de dólares (equivalente al 21 % de los costos operacionales de la asistencia alimentaria del PMA ese año).
113. La siguiente Figura 8 muestra el notable incremento de los gastos relacionados con las transferencias de base monetaria desde 2009, sobre todo en los contextos de emergencia. De hecho, en 2014 el 91 % de estas transferencias se realizó en situaciones de emergencia. La operación de mayor envergadura en la que hubo un uso generalizado de transferencias de este tipo fue la intervención de nivel 3 emprendida ante la crisis de los refugiados sirios, destinada en 2014 a 2,7 millones de beneficiarios, con un presupuesto de 870 millones de dólares.

Figura 8: Crecimiento del gasto en transferencias de base monetaria, por categoría de programas, 2009-2014



114. El PMA está introduciendo actualmente importantes cambios en el proceso de selección de beneficiarios, sobre todo en el contexto de las transferencias de base monetaria. Así pues, de aquí a finales de 2017, en el marco de su proceso ordinario de diseño y examen de los proyectos, las oficinas del PMA en los países preverán el uso del sistema SCOPE en las transacciones relacionadas con las transferencias de base monetaria, con el fin de normalizar los procedimientos de gestión de la información sobre los beneficiarios y de los ciclos de distribución. El sistema SCOPE es una plataforma en línea cuyas funciones básicas son registrar los datos biométricos de los beneficiarios, crear listas de distribución para los asociados y emitir facturas para los minoristas. Este sistema se establecerá también para respaldar las operaciones que prevén distribuciones de alimentos en especie en 15 países grandes como máximo, repartidos en todas las regiones, en el marco del proceso ordinario de diseño y examen de los proyectos.
115. En 2014, el PMA colaboró extensamente con el ACNUR, el UNICEF y otros asociados a fin de establecer “plataformas comunes de prestación de asistencia” para las transferencias de base monetaria en el Estado de Palestina, Jordania y el Líbano. Dichas plataformas tienen por objeto que los beneficiarios, además de poder satisfacer sus necesidades inmediatas, tengan la posibilidad de adquirir otros bienes y servicios, por ejemplo en relación con el alojamiento, la atención de salud y la educación. Agrupan a los organismos de asistencia humanitaria de formas novedosas y es probable que formen parte de los temas que se debatirán en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016.
116. En el Informe resumido de evaluación de la política del PMA relativa a las transferencias de efectivo y cupones (2008-2014), se constató que dicha política ayudaba al PMA a hacer la transición estratégica de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y que no se necesitaba una nueva política, pero sí había que prestar mayor atención a su puesta en práctica. En el informe se recomendaba que se elaboraran manuales y documentos de orientación, se establecieran sistemas de SyE sólidos y se definiera con claridad el funcionamiento de los mecanismos de prefinanciación en relación con esta modalidad de transferencia para reducir los plazos de ejecución, en particular en los contextos de emergencia.
117. Cabe señalar asimismo que, en su último informe anual, de abril de 2015, el Inspector General pidió que se prestara mayor atención a los riesgos que conllevaba esta nueva modalidad de

asistencia en constante expansión. La auditoría puso de relieve las oportunidades de mejorar el entorno de control, por ejemplo mediante una continua mejora de los procesos de registro y verificación de los beneficiarios, lo cual constituye uno de los objetivos del sistema SCOPE.

B. Adquisiciones e iniciativa “Compras para el progreso”

118. La función de adquisiciones del PMA tiene el doble fin de asegurar la adquisición en el momento oportuno de alimentos, bienes y servicios al mejor precio y de utilizar el poder adquisitivo del organismo para desarrollar los mercados, conforme a lo encomendado por la Junta Ejecutiva en 2006. Cada año, el PMA adquiere aproximadamente 2,2 millones de toneladas de alimentos, valoradas en 1.200 millones de dólares; en 2014 adquirió además bienes y servicios valorados en 575 millones de dólares. Actualmente, más del 65 % del gasto anual de la cadena de suministro del PMA se efectúa en los países o regiones donde este realiza operaciones, produciendo así un efecto multiplicador en las economías locales.
119. El PMA ha probado varias maneras de aprovechar su poder de compra local a través de la iniciativa piloto “Compras para el progreso”. En 2014, a través de ella se ayudó a 200.000 pequeños agricultores a mejorar la calidad de sus productos y aumentar las ventas al propio PMA y a otros compradores. Tras los prometedoros efectos logrados en la fase piloto, el PMA ha integrado actividades de desarrollo de los mercados en favor de los pequeños productores en los programas que realiza en 35 países. Su objetivo es llegar a que las compras a los pequeños agricultores alcancen el 10 % del total anual de adquisiciones para 2017.
120. Según se indica en el Informe resumido de la evaluación estratégica de la fase piloto de la iniciativa del PMA “Compras para el progreso” (2008–2013), en la evaluación se constató que el programa basado en esta iniciativa había mejorado la credibilidad del PMA en cuanto “asociado para el desarrollo” y que debía seguir perfeccionándose. Con respecto a las organizaciones de agricultores, la evaluación observó un aumento de las ventas en casi todos los países para los que se disponía de datos; sin embargo, no había pruebas de que, en el caso de los pequeños agricultores, esas ventas hubieran producido un aumento de los ingresos. También se constató que la labor de fomento de las capacidades era insuficiente, tanto a nivel de las organizaciones de agricultores como de los pequeños agricultores. Se solicitaban mejoras en varias esferas, como la elaboración de directrices para futuros proyectos piloto de “Compras para el progreso”, y se indicaba que algunos aspectos de la iniciativa ya podían incorporarse de forma sistemática. Actualmente se están aplicando las recomendaciones de la evaluación y se van incorporando de forma sistemática en las operaciones las compras a pequeños productores.
121. En 2014, el PMA ahorró 38 millones de dólares en compras de alimentos. Este ahorro obedeció fundamentalmente a tres factores: i) la mayor capacidad para agrupar la demanda y obtener así precios más bajos; ii) la introducción de contratos de adquisición innovadores que permitieran a los proveedores aminorar el riesgo y rebajar por tanto los precios de venta, y iii) una optimización de las canastas de alimentos que permitiera al PMA obtener los productos al mejor precio logrando el mismo impacto nutricional, y hacerlo teniendo en cuenta las preferencias locales.
122. De forma más específica, en 2014 se introdujeron los acuerdos de suministro de alimentos, que son contratos de adquisición innovadores con los que se han reducido los plazos y los costos. Estos acuerdos permiten a los proveedores planificar con antelación, emitir opciones cuando los precios son bajos, y transferir al PMA los logros de eficiencia. En 2014 generaron unas economías para el PMA por valor de 21 millones de dólares. El Mecanismo de gestión global de los productos del PMA, dotado con 350 millones de dólares, también permitió a las oficinas en

los países comprar alimentos antes de que surgiera la necesidad. En 2014, este mecanismo les permitió comprar 800.000 toneladas de alimentos procedentes de sus existencias y valoradas en 290 millones de dólares, y reducir de este modo el plazo medio de tramitación en 87 días.

123. En el Informe del Auditor Externo sobre las compras de alimentos en el PMA, de mayo de 2014, entre otras recomendaciones se instaba al PMA a que hiciera sus adquisiciones de forma más estratégica que reactiva, garantizara una competencia adecuada en todo el proceso de adquisición y redujera al mínimo el recurso a exenciones, mejorara la gestión de los proveedores, garantizara la eficiencia y la puntualidad de las operaciones de adquisición, siguiera integrando las plataformas de “Compras para el progreso” y de compras a término en las actividades de adquisición, y prestara la debida atención a la calidad de los alimentos. Según se desprende de lo anteriormente expuesto, ya se han hecho importantes cambios y mejoras.
124. Por otra parte, en 2015 el PMA utilizó los resultados de un examen de la gestión de la cadena de suministro, realizado en virtud de la iniciativa encaminada a hacerlo plenamente apto para su finalidad, para establecer una dependencia de servicios integrados, la Dirección de Gestión de la Cadena de Suministro. La gestión integrada de la cadena de suministro, que se aplica en el PMA desde hace varios años, ha demostrado ya sus ventajas, por ejemplo, en Siria o ante y en la intervención a raíz de la epidemia de ébola, al reducir notablemente los plazos de tramitación y los costos de la asistencia prestada.
125. La nueva dirección seguirá promoviendo un enfoque más holístico en las esferas de la planificación, el abastecimiento y la entrega de alimentos empleando las diferentes modalidades de transferencia del PMA. La agrupación de los servicios de adquisición y apoyo logístico permitirá incrementar la sincronización de las operaciones a lo largo de toda la cadena de suministro, eliminar la duplicación de tareas, promover un enfoque más orientado a los usuarios finales, y prestar una mejor asistencia al módulo de logística de las Naciones Unidas. Además, la nueva dirección estará mejor situada para asegurar la calidad de los alimentos en toda la cadena de suministro en virtud del Sistema del PMA de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos. Las ventajas del enfoque integrado de la cadena de suministro quedaron demostradas cuando, de las más de 400.000 toneladas de alimentos adquiridas para hacer frente a la crisis siria en 2014, el PMA perdió solo el 0,17 % de los productos por problemas de calidad relacionados con los proveedores y las operaciones portuarias.

Recomendación

- 7) Seguir reflexionando sobre las consecuencias que pueden tener los cambios introducidos en el modelo operativo para la estructura y la función del PMA.

VIII. MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS

126. En varios informes de evaluación se ha señalado que es necesario fortalecer la base de datos empíricos en todo el espectro de actividades del PMA para poder adoptar decisiones con mayor conocimiento de causa y mejorar la gestión de los resultados. En la evaluación realizada en 2013 por la MOPAN se constató además que en los informes sobre las realizaciones institucionales del PMA aún no se rendía cuentas de manera holística de los resultados del Programa, y que la base de datos empíricos era demasiado pequeña para demostrar con seguridad un cambio a nivel de los efectos.
127. Se han dado una serie de pasos para abordar estas cuestiones. En el Marco de resultados estratégicos de 2014-2017 se definieron unos indicadores clave de los efectos, de los que ahora se hace un seguimiento y se informa anualmente teniendo en cuenta los valores de referencia y las metas establecidas. También se elaboraron unos procedimientos operativos estándar para

el seguimiento de los proyectos, así como unos requisitos mínimos en materia de seguimiento sobre la frecuencia de este, las necesidades de carácter estadístico y las fuentes de datos para cada indicador del Marco de resultados estratégicos.

128. Dentro de la serie de instrumentos introducidos en 2014 y 2015 en todo el PMA se encuentra el Marco normativo del PMA en materia de seguimiento, que aclara lo que se espera que se realice en esta esfera a nivel de todo el organismo. También se ha introducido, conforme a lo previsto a medio plazo, el Instrumento de SyE de las oficinas en los países (COMET), que ayuda a estas últimas a diseñar, planificar, someter a seguimiento y evaluar sus operaciones, y a rendir cuentas de las realizaciones obtenidas.
129. Sin embargo, aún es preciso seguir trabajando en mejorar la medición de los resultados. En el propio Informe Anual de las Realizaciones de 2014 se señaló, en relación con el Objetivo Estratégico 1, que “los datos empíricos a nivel de los efectos en cuanto al desempeño del PMA en materia de apoyo a la preparación para la pronta intervención en emergencias habían sido limitados en 2014 porque pocos proyectos presentaron datos suficientes”; con respecto al Objetivo Estratégico 2 se informó de que “las contribuciones del PMA al desarrollo de las capacidades nacionales en materia de seguridad alimentaria no habían podido evaluarse por falta de mediciones a nivel de los proyectos”, y en relación con el Objetivo Estratégico 3 se indicó que “la insuficiencia de datos sobre los efectos había impedido al PMA evaluar las realizaciones generales en el marco de este objetivo”. No obstante, cabe mencionar que algunas de las deficiencias de información señaladas pueden haberse debido a que, para acompañar el Plan Estratégico actual, se introdujo un nuevo Marco de resultados estratégicos, con algunos indicadores nuevos. Por lo tanto, es de esperar que la tasa de comunicación de información mejore a partir de 2015.
130. En lo relativo a la evaluación, en 2014 se llevó a cabo un análisis de la función de evaluación en todo el sistema de las Naciones Unidas. Atendiendo a sus constataciones, y después de amplias consultas, la dirección del PMA, la Oficina de Evaluación y los miembros de la Junta convinieron en configurar el nuevo modelo de la función de evaluación del PMA como una “combinación de evaluación centralizada y evaluación descentralizada guiada por la demanda”. Este nuevo enfoque se ha reflejado en la versión revisada de la política en materia de evaluación para 2016-2021.

Recomendación

- 8) Seguir desarrollando la base de datos empíricos para que permita presentar informes de evaluación de las realizaciones a escala institucional más sólidos y concluyentes.

IX. REFORMAS INTERNAS

131. Desde que se puso en marcha el Plan Estratégico para 2014-2017, el PMA siguió introduciendo importantes reformas internas basadas en gran medida en la iniciativa de 2013 encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad. Las principales reformas llevadas a cabo desde 2014 abarcaron las cuatro esferas siguientes: recursos humanos, examen de los procesos operativos, estructura orgánica y asociaciones.
132. En el ámbito de los recursos humanos, en 2014 se puso en marcha la estrategia del PMA en materia de personal, que presenta un plan de actuación de cómo el PMA se propone fortalecer su fuerza de trabajo. La estrategia contiene cuatro imperativos consistentes en fortalecer la cultura del desempeño, ampliar la reserva de talento del PMA, reorientar la inversión hacia el personal contratado a nivel nacional y formar jefes de alto desempeño.

133. Para fortalecer una cultura del desempeño, el PMA extendió el proceso de evaluación de la actuación profesional a los consultores, al personal contratado por períodos breves y a los voluntarios de las Naciones Unidas. Por otra parte, reformó su política en materia de ascensos para hacerla más objetiva y transparente. Para ampliar la reserva de talento, estableció trayectorias profesionales más claras que proporcionarían al personal una visión de cómo podría evolucionar su papel. Se emprendió un examen de todos los perfiles de puestos, en parte para asegurarse de contar con la gama de competencias del personal necesarias. Se creó un nuevo perfil de puesto, por ejemplo, para el ámbito de la nutrición. También se pusieron en marcha una iniciativa relativa a la reserva de talento para acelerar la contratación, una iniciativa de desarrollo de las capacidades para mejorar el aprendizaje basado en Internet, especialmente para el personal que trabaja en los lugares más apartados, y una iniciativa llamada “Inspire” para ayudar al personal femenino a alcanzar puestos de mando.
134. Para reorientar la inversión hacia el personal nacional, que representa el 80 % de la fuerza laboral del PMA, este ha fortalecido las actividades de desarrollo de capacidades dirigida a ese personal y transferido 3.400 miembros del personal local al marco administrativo de la FAO a fin de simplificar la gestión de sus sueldos y prestaciones. De hecho, en la Encuesta mundial al personal de 2015 se registró un incremento de 10 puntos en el porcentaje de personal nacional que indicó que había recibido una capacitación adecuada para las necesidades de su trabajo.
135. Para formar jefes de alto desempeño, el PMA puso en práctica un programa de liderazgo para alcanzar el objetivo del Hambre Cero, hecho a la medida del PMA con el fin de mejorar las competencias en materia de liderazgo y gestión. En la actualidad el 35 % de los participantes son miembros del personal nacional. Asimismo, se ha fortalecido el proceso de promoción del liderazgo mediante una serie de cambios procedimentales y una mayor transparencia.
136. En casi todas las evaluaciones aparecen dos problemas fundamentales con respecto al modelo de recursos humanos del PMA: 1) ciertas competencias no se encuentran fácilmente dentro del organismo, sobre todo en las esferas más recientes de las operaciones del PMA, como son la nutrición y el desarrollo de las capacidades, y 2) el modelo de recursos humanos se ve sometido a dura prueba cuando surgen varias emergencias y se tiene que desplegar a personal con poco preaviso.
137. Será necesario seguir realizando un mayor esfuerzo con respecto a lo primero, dado que varias oficinas en los países siguen informando de que no disponen del personal cualificado que necesitan. Con respecto a lo segundo, además de la lista de reserva interna de personal desplegable en caso de emergencias creada en 2014, se está elaborando una lista externa para 2016, cuya meta es poner a 300 candidatos preseleccionados más al alcance del PMA. También se está procurando reforzar la lista interna, asegurándose, entre otras cosas, que se incluya a personal con el perfil adecuado (experiencia, conjunto de competencias, etc.). Estas dos cuestiones, que se destacan en los informes de evaluación, deberían seguir siendo objeto de estudio.
138. Con respecto a las reformas de los procesos operativos en el marco de la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad, algunos logros son la remodelación de la cadena de suministro dentro del organismo de la que se habló anteriormente, la puesta en marcha de los planes estratégicos para los países y el examen del Marco de financiación. Con respecto al diseño orgánico, en 2014 el PMA siguió desplazando su centro de gravedad hacia las oficinas en los países y los despachos regionales, reasignándoles mayores recursos financieros y humanos. Continúa el proceso por el cual las oficinas en los países están pasando a prestar apoyo de primera línea a los beneficiarios y los despachos regionales consolidan su apoyo de primera línea a las oficinas en los países. No obstante, teniendo en cuenta las

constataciones acerca de los planes estratégicos para los países y la primera evaluación de una cartera de proyectos regional a la que se aludió anteriormente en el presente examen, las cuales ponen de manifiesto la existencia de un déficit persistente de recursos en las oficinas en los países y la necesidad de reforzar su orientación estratégica, será preciso realizar mayores esfuerzos. Por último, más adelante en este informe se trata de los resultados de la iniciativa destinada a adaptar la estructura del PMA a su cometido en la esfera de las asociaciones.

X. CUESTIONES INTERSECTORIALES

139. Las tres cuestiones intersectoriales señaladas en el Marco de resultados estratégicos para 2014–2017 son las siguientes: 1) la incorporación sistemática de las cuestiones de género; 2) la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, y 3) las asociaciones, de la que se habla más adelante. En el propio Plan Estratégico para 2014-2017 no se señala ninguna cuestión intersectorial, y las cuestiones antes mencionadas difieren de las incluidas en el anterior examen de mitad de período (2008-2013), a saber: 1) protección social; 2) transferencias de efectivo y cupones, y 3) cuestiones de género. Puesto que el marco conceptual en el que se basa la labor del PMA se ha aclarado en función del análisis efectuado anteriormente, podría ser útil reexaminar también estas cuestiones intersectoriales. Varias de esas cuestiones ya están reflejadas en algunos Objetivos Estratégicos o en las metas conexas, por lo cual habría que estudiar la conveniencia de presentarlas por separado.

A. Incorporación sistemática de la perspectiva cuestiones de género

140. En virtud del Plan Estratégico para 2014-2017, el PMA se comprometió a dar a las necesidades urgentes de alimentos y nutrición una respuesta coherente, bien coordinada y en la que se tuvieran en cuenta las cuestiones de género. Para promover este enfoque y hacer un seguimiento de los resultados, ahora el PMA exige incluir en sus nuevos proyectos un marcador de género. De los 38 programas u operaciones aprobados en 2014 entre OEM, OPSR y programas en los países, en 30 se aplicó un código relativo a este marcador, cuyo objeto era permitir al PMA hacer un seguimiento de la información sobre planificación y gastos desglosada por sexo. Esta práctica óptima se comparte con otros organismos de las Naciones Unidas a fin de favorecer la coherencia a nivel del uso y la comparación de los resultados en esta importante esfera de las operaciones.

141. En 2014 el PMA introdujo asimismo un mecanismo de seguimiento de los recursos para el análisis de los gastos relacionados con la problemática de género, a fin de cuantificar las actividades realizadas en esta esfera, el nivel de las necesidades previstas y los gastos efectivos; se elaboró además un catálogo para identificar las actividades relacionadas con las cuestiones de género en las operaciones habituales del PMA y asegurar la coherencia y la comprensión común. El análisis del gasto relacionado con la temática de género mostró que en 2014 los proyectos del PMA habían dedicado alrededor del 12 % de su presupuesto a actividades de este tipo, y ayudó a recopilar buenas prácticas en la materia.

142. También en 2014 el PMA renovó su compromiso con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la asistencia alimentaria al elaborar una nueva política en materia de género; esta política, que es el fruto de un año de trabajo, se rige por los cuatro Objetivos Estratégicos y complementa otras políticas del PMA. En el Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de género (2008-2013) se había declarado que la anterior política no era apta para su finalidad. La nueva política para 2015-2020 se basa en un marco global de rendición de cuentas que apunta a una incorporación sistemática de la perspectiva de género. Para finales de 2015, cada despacho regional habrá elaborado una estrategia regional en materia de género que definirá la perspectiva general y ofrecerá una hoja

de ruta a las oficinas en los países para que puedan formular sus propios planes de acción en esta esfera.

143. Por otra parte, el PMA ha puesto en marcha, en asociación con el PNUD y con la asistencia de tres oficinas en los países (Myanmar, Perú y la República de Sudán del Sur), una iniciativa piloto para recompensar la promoción de la igualdad de género. La incorporación sistemática de la perspectiva de género es una estrategia importante adoptada desde hace tiempo por el PMA para promover la igualdad de género. La idea es que el Premio a la excelencia en materia de igualdad de género sirva para intensificar la labor de promoción realizada por los despachos regionales y las oficinas en los países en esta esfera.
144. Esta iniciativa permite plasmar la política del PMA en materia de género y los requisitos establecidos para todo el sistema de las Naciones Unidas en normas muy concretas, centradas en la labor de las oficinas en los países. Una oficina que cumpla tales normas recibirá un reconocimiento y será premiada. El otorgamiento de este premio se basa en las pruebas de incorporación sistemática de la perspectiva de género y de aplicación de medidas específicas en las esferas de la programación, los recursos humanos, el desarrollo de las capacidades, las asociaciones, el intercambio de conocimientos y los resultados.
145. No obstante, pese a los logros de 2014, la temática el género sigue siendo en el PMA un ámbito en el que todavía hay que avanzar mucho, según se deduce de los resultados de informes de evaluación recientes. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2013-2014, se constató que en todas las operaciones se observaba una escasa sensibilidad ante las cuestiones de género, y en dos casos se consideró que la perspectiva de género no se tenía en cuenta en absoluto. En varias evaluaciones, en particular las del Chad, Filipinas, Mozambique y Tayikistán, se observó la necesidad de mejorar la atención a las cuestiones de género en la etapa de diseño de los proyectos. En seis evaluaciones se comunicó que las metas en cuanto a efectos previstos no se habían alcanzado o solo se habían alcanzado en medida parcial, principalmente en las esferas de la alimentación escolar y la nutrición.
146. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015, el más reciente, se observó que los resultados seguían siendo “heterogéneos” y que la información era en su mayor parte cuantitativa. Por ejemplo, de las 16 evaluaciones recogidas en el informe, solo en cuatro casos se consideró que las operaciones incorporaban una perspectiva de género en la etapa de diseño. En vista de las constataciones de la evaluación, parece que es necesario seguir progresando en esta esfera de trabajo fundamental.

B. Protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

147. La política del PMA en materia de protección fue adoptada por la Junta Ejecutiva en febrero de 2012, con el objetivo de garantizar soluciones a la inseguridad alimentaria y el hambre más seguras, responsables y que aseguren el respeto de la dignidad. En el Plan Estratégico para 2014-2017 el PMA se comprometió a aplicar sus Objetivos Estratégicos de conformidad con el derecho internacional humanitario, respetando los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad.
148. En junio de 2014, el PMA presentó a la Junta Ejecutiva un informe de actualización sobre la aplicación de la política, que en general validó el enfoque de esta, mostró que el PMA había hecho avances en todos los ámbitos de la misma, e indicó que en ese momento no era preciso realizar en ella cambios fundamentales. También se pusieron de relieve varias cuestiones y enseñanzas extraídas que se tendrían en cuenta en la fase posterior de aplicación.

149. Desde 2012, unos 1.800 miembros del personal y asociados han recibido capacitación sobre protección en 29 oficinas en los países. En septiembre de 2015 se completó y publicó un estudio preliminar acerca de las interrelaciones entre migración, violencia e inseguridad alimentaria en América Central. Se han elaborado proyectos de directrices sobre privacidad y protección de datos personales cuya versión definitiva debería publicarse a finales de 2015. La protección y la rendición de cuentas se integraron recientemente en el nuevo Marco de programación para emergencias del PMA.
150. Según la encuesta de referencia sobre rendición de cuentas a las poblaciones afectadas realizada en febrero de 2015, el 49 % de las oficinas del PMA en los países han establecido mecanismos de denuncia y retroinformación. La encuesta indica además que al menos el 67 % de las oficinas en los países, siempre que es posible, adoptan las decisiones inherentes a los programas tras consultar a las personas afectadas. Además, en el nuevo Marco de resultados estratégicos para 2014-2017 se han integrado dos indicadores sobre protección y rendición de cuentas.
151. En general, el Informe Anual de las Realizaciones de 2014 mostró unos resultados relativamente positivos en materia de protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas: “Se redujeron en gran medida los incidentes de seguridad sufridos por los beneficiarios en el camino de ida y vuelta a los lugares donde se realizaban los programas, incluidos los producidos en intervenciones de emergencia de nivel 3. Las metas relativas al número de personas informadas sobre los programas se alcanzaron en más del 75 % de los proyectos que comunicaron sus resultados, pero el PMA tiene que estar seguro de que los beneficiarios estén informados correctamente sobre las modalidades de distribución de alimentos”.

C. Asociaciones

152. En virtud de la nueva estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones, adoptada en junio de 2014, el PMA ha establecido un marco integral y herramientas para seleccionar y facilitar las asociaciones que puedan genera más beneficios. La ejecución se ha centrado en promover un enfoque coherente y eficaz en materia de asociaciones que se apoye en actividades de capacitación, la difusión de herramientas y orientaciones y la gestión de la información, incluida la puesta en marcha de un Centro de recursos en materia de asociaciones en 2015. Uno de los fines de la nueva estrategia ha sido perfilar el concepto de “asociación” en el PMA en vista de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, es decir, ampliar el concepto con el fin de generar el compromiso y el apoyo que el PMA realmente necesita hoy en día.
153. Con arreglo a esta estrategia, las oficinas del PMA han seguido colaborando estrechamente con los gobiernos a fin de crear asociaciones sostenibles, duraderas y eficaces, y de hacer del PMA un asociado preferente. También se han seguido desarrollando asociaciones innovadoras con el sector privado para movilizar recursos y disponer de los conocimientos generales y las competencias especializadas que se necesitan. Por ejemplo, la asociación con Royal DSM permitió al PMA obtener los conocimientos especializados que necesitaba en la esfera de los productos de alto contenido en nutrientes, además de asistencia financiera.

Asociación del PMA con MasterCard

El fin de la asociación del PMA con MasterCard es ofrecer soluciones innovadoras para satisfacer las necesidades de las poblaciones vulnerables y afectadas por el hambre de todo el mundo. La asociación, cuyo valor se ha calculado en más de 7 millones de dólares EE.UU. hasta la fecha, aúna los conocimientos especializados en materia tecnológica y sistemas de pago de MasterCard con los conocimientos especializados del PMA en la entrega de asistencia alimentaria, y consta de los componentes siguientes:

- **Asistencia alimentaria digital:** MasterCard ayuda al PMA a realizar la entrega de “asistencia alimentaria digital” mediante tarjetas electrónicas que permiten a los refugiados y otras personas vulnerables acceder más fácilmente a los alimentos que necesitan en los mercados locales. Con el apoyo de MasterCard, se introdujeron tarjetas electrónicas para refugiados en el Líbano y Jordania para hacer frente a la crisis siria. Desde enero de 2014, se han distribuido tarjetas a 244.000 refugiados sirios y otras personas vulnerables en el Líbano y a 195.000 en Jordania.
- **Donación integrada:** MasterCard utiliza su capacidad comercial y su imagen de marca para crear concientización y obtener fondos para el PMA en los principales mercados.
 - Logros en 2014 y 2015: MasterCard emprendió 35 campañas comerciales para promover la concienciación y obtener fondos para el PMA en 18 países. También donó 2.244.128 millones de dólares —equivalentes a casi 9 millones de comidas escolares— a programas de alimentación escolar, en especial en África oriental.
 - MasterCard lanzó la plataforma “Priceless Causes” en octubre de 2014 con el banco italiano Banco Posta. Esta plataforma, la primera de su tipo, permite a los titulares de tarjetas de MasterCard hacer una donación al PMA cada vez que utilizan la tarjeta. Hasta la fecha se han inscrito en este programa más de 2.000 titulares.

154. Actualmente se está elaborando una nueva estrategia para la colaboración con las ONG que consta de tres componentes principales: un documento de reflexión del Instituto de Desarrollo de Ultramar sobre la futura asociación del PMA con ONG; la simplificación de la asociación en situaciones de emergencia mediante el establecimiento de un protocolo de acuerdo de asociación sobre el terreno, y una revisión sistemática de las directrices del PMA sobre asociaciones con ONG. El principal objetivo de la estrategia es ampliar las perspectivas de asociación del PMA con ONG, pasando de la mera ejecución de las operaciones —es decir, de relaciones exclusivamente transaccionales— a asociaciones basadas en la cooperación y la promoción. Otro objetivo es poder hacer un seguimiento y medir el impacto de las asociaciones con ONG.
155. Es de reseñar que en el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2014-2015 las asociaciones del PMA para la ejecución se calificaron como “generalmente sólidas”. Sin embargo, se advirtió contra la tendencia a “obrar por cuenta propia” a nivel operacional en ocasiones, lo cual llevaba a perder algunas oportunidades o a incumplir promesas efectuadas en la fase de diseño. En seis de las evaluaciones abordadas en el informe se habían encontrado supuestos excesivamente optimistas en cuanto a la capacidad técnica y financiera de los asociados, lo que había dado lugar a una programación excesivamente ambiciosa; en otras evaluaciones se observó falta de comunicación y una escasa rendición de cuentas. Habrá que reflexionar sobre estas cuestiones, en particular, cuando se elabore la nueva estrategia de asociación del PMA con las ONG.
156. En enero de 2015, la Directora Ejecutiva aprobó el primer Marco de promoción del PMA. El marco, que será objeto de actualizaciones trimestrales, define la postura fundamental del PMA

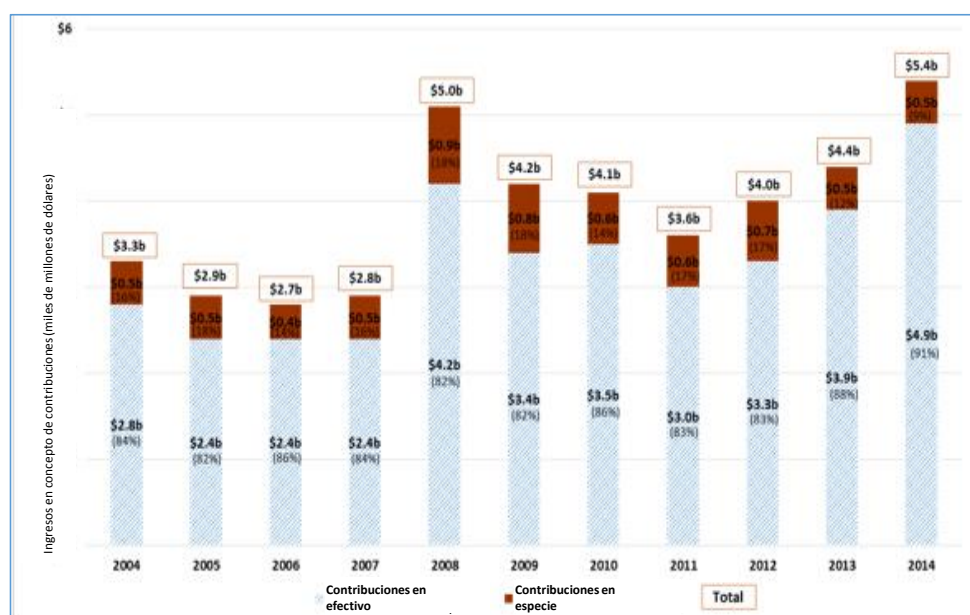
en relación con una serie de temas humanitarios y de desarrollo vinculados con el Reto del Hambre Cero. Permitirá a todo el personal del PMA —en la Sede, las oficinas de enlace o las regiones— desempeñar la función de embajadores del organismo dando a conocer mejor la postura del PMA sobre cuestiones fundamentales y logrando que se amplíe gradualmente el espacio político otorgado a la asistencia humanitaria.

157. A nivel mundial, regional y nacional el PMA ha seguido trabajando junto a los otros organismos con sede en Roma (la FAO y el FIDA), en el marco de asociaciones que cubren diversos ámbitos, desde la formulación de políticas y la promoción hasta la programación y la administración. Los tres organismos desempeñaron un papel importante en apoyar a los Estados Miembros en el proceso de elaboración de la Agenda 2030, en particular en lo relativo al ODS 2. Además, ayudaron de forma conjunta al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en distintas esferas: directrices voluntarias sobre inversión agrícola responsable; marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas, y recomendaciones de política para reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos. El grupo de trabajo sobre resiliencia de los tres organismos elaboró un marco conjunto en la materia que fue aprobado en el año 2015.
158. Los organismos con sede en Roma también intensificaron su colaboración a nivel nacional. En 2014 participaron juntos en 21 proyectos en 18 países, mientras que en 2012 habían trabajado juntos en 11 proyectos en 10 países. En 2014 casi el 80 % de las oficinas del PMA en los países trabajaron al menos con otro de los organismos con sede en Roma. Cabe señalar, como aspecto destacado, que el PMA codirige junto con la FAO el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria de las Naciones Unidas^{xi}.

XI. DOTACIÓN DE RECURSOS

159. En 2014, los recursos del PMA se elevaron a 5.380 millones de dólares, lo que le permitió atender necesidades de emergencia nuevas y ya existentes. Los 10 principales donantes en 2014 respondieron a las crecientes crisis humanitarias con aportaciones de un valor total de 4.500 millones de dólares, lo que representa un incremento de 925 millones de dólares (el 26%) con respecto a 2013. El PMA estableció una base de donantes más estable en la región del Golfo durante el período considerado. También los gobiernos anfitriones hicieron sus mayores contribuciones en la historia del PMA, proporcionando 210 millones de dólares en 2014. El PMA sigue procurando contar con una base de donantes más amplia y diversificada.
160. La gran mayoría de los recursos del PMA se basan ahora en el efectivo, mientras que las contribuciones en especie se han mantenido relativamente estables en los últimos años. El aumento de la parte de contribuciones en efectivo ha proporcionado al PMA la flexibilidad necesaria para asegurarse de que se utilice la mejor modalidad de asistencia posible (alimentos, cupones o efectivo).

Figura 6: Recursos en efectivo y en especie



161. Un reto considerable y constante para el modelo de financiación del PMA ha sido la falta de financiación flexible, con algunas vías de financiación caracterizadas por ser de breve duración y otras dirigidas a proyectos, actividades o comunidades concretas (contribuciones dirigidas). Actualmente, solo alrededor del 11 % de la financiación del PMA tiene carácter plurianual, lo cual lo obliga a solicitar prefinanciación (llamamientos externos reiterados y préstamos internos para los proyectos). Por otra parte, las contribuciones no dirigidas (contribuciones multilaterales), que permiten al PMA asignar los recursos donde hay mayores necesidades, no dejan de disminuir desde 2011: desde la proporción máxima del 12 %, en 2011, al 8,1 % en 2014. Las contribuciones sujetas a restricciones gravan sobre las asociaciones del PMA con los gobiernos y las ONG, dificultan la planificación y la aplicación de soluciones a largo plazo contra el hambre y la contribución al desarrollo de capacidades, y limitan la medición del impacto a lo largo del tiempo.

Figura 7: Contribuciones dirigidas frente a contribuciones multilaterales

	Contribuciones dirigidas (porcentaje)	Contribuciones multilaterales (porcentaje)
2010	90,6	9,4
2011	88,0	12,0
2012	89,4	10,6
2013	91,1	8,9
2014	91,9	8,1

162. Durante el período objeto de examen, en varios informes de evaluación se señalaron las deficiencias del modelo de financiación del PMA y sus déficits de recursos. En el Informe de síntesis sobre las evaluaciones de las operaciones realizadas de julio en 2013-2014 se citaban las “limitaciones financieras” como el segundo obstáculo por orden de importancia en las operaciones del PMA durante el período considerado.

163. Abundan los ejemplos de problemas planteados por este modelo de financiación. Del período abarcado por el examen pueden citarse, entre otros, los casos siguientes:
- (a) En relación con la enfermedad provocada por el virus del Ébola, el hecho de que los fondos se destinaran a actividades o países específicos dificultó la reasignación de fondos para hacer frente a la evolución de las necesidades. A raíz de ello hubo exceso de fondos en las operaciones del PMA en Liberia y déficit en las operaciones realizadas en Guinea. Asimismo, hubo ocasiones en las que se denegaron las solicitudes de reasignación de fondos a diferentes países o actividades y otras en las que las actividades se retrasaron por los plazos requeridos para obtener las exenciones.
 - (b) En relación con los refugiados en el Camerún, la rígida asignación de fondos a los refugiados procedentes de la República Centroafricana se efectuó en desmedro de los refugiados nigerianos en el momento álgido de los desplazamientos (verano de 2015) y limitó considerablemente la capacidad del PMA para prestar una asistencia vital a todos los que la necesitaban.
 - (c) En relación con las actividades de nutrición en Uganda, las restricciones impuestas por los donantes a los préstamos de alimentos de otras operaciones o países llevaron a suspender algunas actividades. Debido a tales restricciones, cuando se retrasaron las distribuciones de SuperCereal en Uganda no fue posible transferir a esta operación las existencias disponibles en los países vecinos.
164. El acceso a los fondos temáticos ha seguido siendo muy importante para el PMA, dado que estos fondos permiten financiar, en virtud del Plan Estratégico, actividades relacionadas con el fomento de la resiliencia al cambio climático, la salud, la igualdad de género y la agricultura, todas ellas esenciales para el cumplimiento del cometido del Programa. Este tiene acceso además a diversos fondos mancomunados. Sin embargo, en el Informe resumido sobre la evaluación del uso por el PMA de fondos mancomunados destinados a la preparación para la pronta intervención y respuesta ante crisis humanitarias (2009-2013), se constató que la mayoría de estos fondos también estaba asignada a fines concretos. En el informe se indicó que la asignación de estos a actividades específicas de las operaciones del PMA elevaba los costos de transacción, limitaba la flexibilidad de intervención y servía de poco para mejorar la calidad de las intervenciones.
165. Tal como se mencionó anteriormente en el presente informe, se está efectuando un examen del Marco de financiación del PMA, en virtud del cual se están probando métodos experimentales que podrían transformar la planificación de proyectos, dar acceso a financiación en el momento más oportuno, mejorar la eficiencia en función de los costos y ampliar el acceso de los donantes a la información. Durante 2015 y 2016, el PMA se servirá del examen del Marco de financiación como oportunidad para reestructurar dicho marco e integrarlo en el Marco de resultados estratégicos. Gracias a una mayor adecuación y a una conexión más directa entre los recursos y los resultados se mejorarán las capacidades de toma de decisiones, en especial sobre el terreno. Estas y otras cuestiones habrán de tenerse en cuenta en un enfoque renovado de movilización de recursos a fin de garantizar que el PMA disponga de los fondos que necesita para asociarse con los gobiernos, mejorar sus programas y sus intervenciones de emergencia y seguir trabajando para encontrar soluciones duraderas al problema del hambre.
166. Por último, cabe señalar que en el Informe Anual del Inspector General de 2015 se indicó que en el PMA el entorno de control era estable, lo cual representa un logro considerable teniendo en cuenta el tamaño del organismo y la complejidad de sus operaciones.

Recomendación

- 9) Esforzarse por lograr un modelo de financiación mejor adaptado al cometido del PMA a corto y a largo plazo, tal como se había convenido.

XII. CUADRO RECAPITULATIVO DE LAS RECOMENDACIONES**Marco conceptual**

- 1) En el próximo Plan Estratégico, delimitar mejor el marco conceptual del PMA aprovechando para ello la transición a los ODS.
- 2) Definir mejor la ventaja comparativa del PMA en la asistencia para el desarrollo.
- 3) Comunicar mejor el valor decisivo de los servicios que presta el PMA a la comunidad humanitaria más amplia en su calidad de organismo principal de los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia.

Costo y alcance de la asistencia alimentaria

- 4) Perfeccionar las metodologías para determinar el costo y el alcance de la asistencia a fin de facilitar la evaluación de las realizaciones y la toma de decisiones a nivel institucional y nacional.

Operaciones

- 5) Mantener y, en caso necesario, fortalecer las esferas en las que ha logrado un nivel de excelencia, es decir, la intervención en situaciones de emergencia y la preparación para la pronta intervención en dichas situaciones, en vista del número sin precedentes de emergencias en el mundo.
- 6) Reforzar la función del PMA en el desarrollo de capacidades dentro de sus esferas de competencia reconocidas;

Cambios del modelo operativo

- 7) Seguir reflexionando sobre las consecuencias que pueden tener los cambios introducidos en el modelo operativo para la estructura y la función del PMA.

Base de datos empíricos y comunicación

- 8) Seguir desarrollando la base de datos empíricos para que permita presentar informes de evaluación de las realizaciones a escala institucional más sólidos y concluyentes.

Recursos

- 9) Esforzarse por lograr un modelo de financiación mejor adaptado al cometido del PMA a corto y a largo plazo, tal como se había convenido.

ⁱ El objetivo para el que se fundó el PMA está recogido en el Artículo II de su Estatuto, con arreglo al cual, “Los objetivos del PMA son los siguientes: a) utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social; b) satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro; c) promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones formuladas al respecto por las Naciones Unidas y la FAO. Para conseguir los objetivos antedichos, el PMA, cuando se le pida, ejecutará programas, proyectos y actividades de ayuda alimentaria con el fin de: a) contribuir al desarrollo económico y social, concentrando sus esfuerzos y recursos en las poblaciones y los países más necesitados; b) contribuir a la transición del socorro de urgencia al desarrollo,

apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de catástrofe y la mitigación de los efectos de las mismas, así como las actividades de rehabilitación después de las catástrofes;

c) ayudar a satisfacer las necesidades de los refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro, utilizando dicha asistencia, en la medida de lo posible, para atender por igual a los fines de socorro y a los de desarrollo; d) prestar servicios a los donantes bilaterales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para operaciones que estén de conformidad con los objetivos del PMA y que complementen sus operaciones.

ⁱⁱ Declaración sobre el cometido del PMA, <http://www.wfp.org/about/mission-statement>

ⁱⁱⁱ El PMA ha contribuido al logro del ODM 1, “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, así como al de los ODM 2 a 8, y hará la transición a los ODS. De estos últimos, el más pertinente para su labor es el ODS 2: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

^{iv} Los pilares del Reto del Hambre Cero son “Cero retraso del crecimiento en niños y niñas menores de 2 años”, “Acceso universal a una alimentación adecuada durante todo el año”, “Desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles”, “Incremento del 100 % de la productividad y los ingresos de los pequeños agricultores” y “Cero desperdicios y pérdidas de alimentos”.

^v En el Plan Estratégico se indicaron las “herramientas principales” que se emplearían para alcanzar los Objetivos Estratégicos, las cuales abarcaban las “transferencias” (distribuciones generales y selectivas, creación de activos y de capital humano, y nutrición), los “servicios de apoyo a las operaciones” (análisis, adquisiciones, logística, tecnologías de la información y las comunicaciones e ingeniería), y “la asistencia técnica, las asociaciones y la promoción”.

^{vi} *Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis* OE/2012/S002 . Los temas tratados en las cuatro evaluaciones estratégicas fueron, concretamente: 1) la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad; 2) la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre; 3) las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, y 4) el proceso de adaptación al cambio de las oficinas del PMA en los países.

^{vii} El WFP comenzó a introducir estrategias para los países de forma experimental en 2009. En 2011, un examen independiente del proceso relativo a dichas estrategias y el examen de los procesos operativos efectuado en el marco de la iniciativa destinada a promover un PMA plenamente apto para su finalidad permitieron llegar a la conclusión de que, aunque el enfoque de estos documentos era constructivo, era necesario armonizar en mayor medida la planificación estratégica y programática. En respuesta a estas recomendaciones, el PMA elaboró, perfeccionó y puso a prueba un enfoque mejorado, basado en exámenes estratégicos efectuados en seis países en 2014. En el nuevo enfoque se reflejó la importancia de que los asociados, incluido el PMA, colaboraran a un alto nivel con los gobiernos, y de que sus estrategias estuvieran en plena consonancia con las metas nacionales e internacionales en materia de lucha contra el hambre.

^{viii} Sobre la base de la labor realizada en 2013 por el grupo de trabajo del PMA sobre recuento de beneficiarios y cálculo de costos.

^{ix} Véase la página 118 del Informe Anual de las Realizaciones de 2014.

^x En el “Informe resumido de la evaluación conjunta de la iniciativa REACH (2011–2015)” se examinan la función de la iniciativa y diversas formas de mejorarla.

^{xi} En el Informe resumido sobre la evaluación conjunta FAO/PMA de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria en el marco de las actividades de asistencia humanitaria (2009-2014) se formulan recomendaciones sobre cómo mejorar el mecanismo de coordinación de los módulos de acción agrupada.