



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

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 26-30 de junio de 2023

Distribución: general	Tema 7 del programa
Fecha: 12 de mayo de 2023	WFP/EB.A/2023/7-B
Original: inglés	Informes de evaluación
	Para examen

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

Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países

Resumen

La presente evaluación analiza la calidad y los resultados de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países y los factores que favorecieron u obstaculizaron los avances. Se confía en que la evaluación, cuyo objetivo es facilitar tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje, sirva de base para la revisión de la política.

La evaluación, que abarca el período comprendido entre 2017 y 2022, aplica un enfoque participativo y teórico basado en una metodología mixta que utiliza fuentes de datos primarias y secundarias, incluidos estudios teóricos, una encuesta mundial en línea, entrevistas semiestructuradas, debates en grupo, mesas redondas temáticas y talleres con las oficinas en los países, los despachos regionales y dependencias de la Sede del PMA.

La política, aprobada por la Junta Ejecutiva en el segundo período de sesiones ordinario de 2016, aspira a aumentar la calidad y la coherencia de la asistencia del PMA y supone un cambio esencial en cómo el Programa enfoca la planificación, la supervisión y la aprobación de los programas creando un instrumento estratégico y programático integrado que abarca toda la cartera de actividades del PMA en un país durante un período de hasta cinco años. Los planes estratégicos para los países se basan en la promesa de contribuir a los objetivos de desarrollo y a las necesidades humanitarias nacionales y se centran en la propuesta de valor del PMA en relación con sus asociados en unas circunstancias determinadas.

En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de Evaluación.

Coordinadores del documento:

Sra. A-C. Luzot
Directora de Evaluación interina
Correo electrónico: anneclaire.luzot@wfp.org

Sr. S. Lenci
Oficial Superior de Evaluación
Correo electrónico: sergio.lenci@wfp.org

Para valorar correctamente los resultados de la política es importante tener presente la escala del cambio que supuso. En el período que abarca la evaluación, el PMA logró notables avances en el ajuste de su perspectiva estratégica, sus relaciones con otros agentes y sus sistemas internos, haciendo frente en todo momento a unas necesidades que aumentaban drásticamente. Sin embargo, los cambios que la política y los planes estratégicos del PMA pusieron en marcha tardarán más en alcanzar la plena madurez y habrá que introducir toda una serie de ajustes clave para garantizar la consecución de los objetivos de la política.

En general, los ámbitos en los que más se está avanzando están relacionados con el posicionamiento estratégico y, especialmente, con la alineación con las prioridades nacionales y la armonización en el seno de las Naciones Unidas. Algunos de los cambios que preveía la política se han traducido en mejoras de la calidad de los programas, sobre todo en cuanto al trabajo del PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz y en materia de resiliencia, así como en determinados aspectos de la flexibilidad y la adaptación. Los avances en la reducción de los costos de transacción y en conseguir que los flujos de recursos sean más flexibles y predecibles han sido mucho menores y hay varios ámbitos de la gestión que siguen siendo difíciles, entre ellos la dotación de las oficinas en los países con personal suficiente y un buen seguimiento de las realizaciones.

En tal situación, la evaluación recomendó al PMA simplificar los procesos de aprobación y revisión de los planes estratégicos para los países a fin de reducir los costos de transacción, manteniendo al mismo tiempo la labor de supervisión de la Junta; reforzar el apoyo a las oficinas en los países en el diseño y la ejecución de los planes estratégicos para los países; reforzar y racionalizar la rendición de cuentas y el aprendizaje para una gestión basada en los resultados; fortalecer su posicionamiento mediante una visión más clara y una mejor comprensión de su trabajo en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, y ampliar el proceso de planificación estratégica de la fuerza de trabajo, manteniendo la inversión en el desarrollo de las capacidades del personal del PMA en línea con su política en materia de personal y la evolución de las necesidades.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países" (WFP/EB.A/2023/7-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2023/7-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

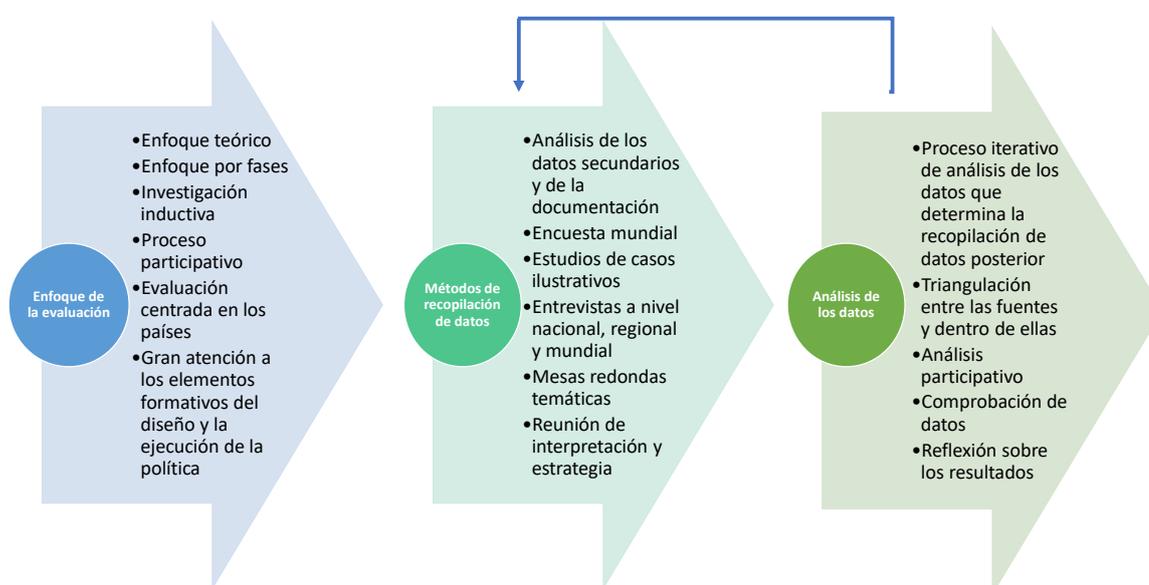
* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Introducción

Características de la evaluación

1. La evaluación de la política del PMA en materia de planes estratégicos para los países (PEP) analizó la calidad y los resultados de la política, junto con los factores que favorecieron u obstaculizaron los avances. Se confía en que la evaluación, cuyo objetivo es facilitar tanto la rendición de cuentas como el aprendizaje, sirva de base para la revisión de la política.
2. La evaluación abarca el período comprendido entre 2017 y 2022 y aplica un enfoque participativo y teórico basado en una metodología mixta que utiliza fuentes de datos primarias y secundarias. Incluye estudios teóricos, una encuesta mundial en línea, entrevistas, debates en grupo, mesas redondas temáticas y talleres con las oficinas en los países, los despachos regionales y las dependencias de la Sede del PMA pertinentes. De este modo se pudieron triangular y validar los hallazgos de los distintos métodos y fuentes.

Figura 1: Enfoque de la evaluación y recopilación y análisis de los datos



Fuente: equipo de evaluación.

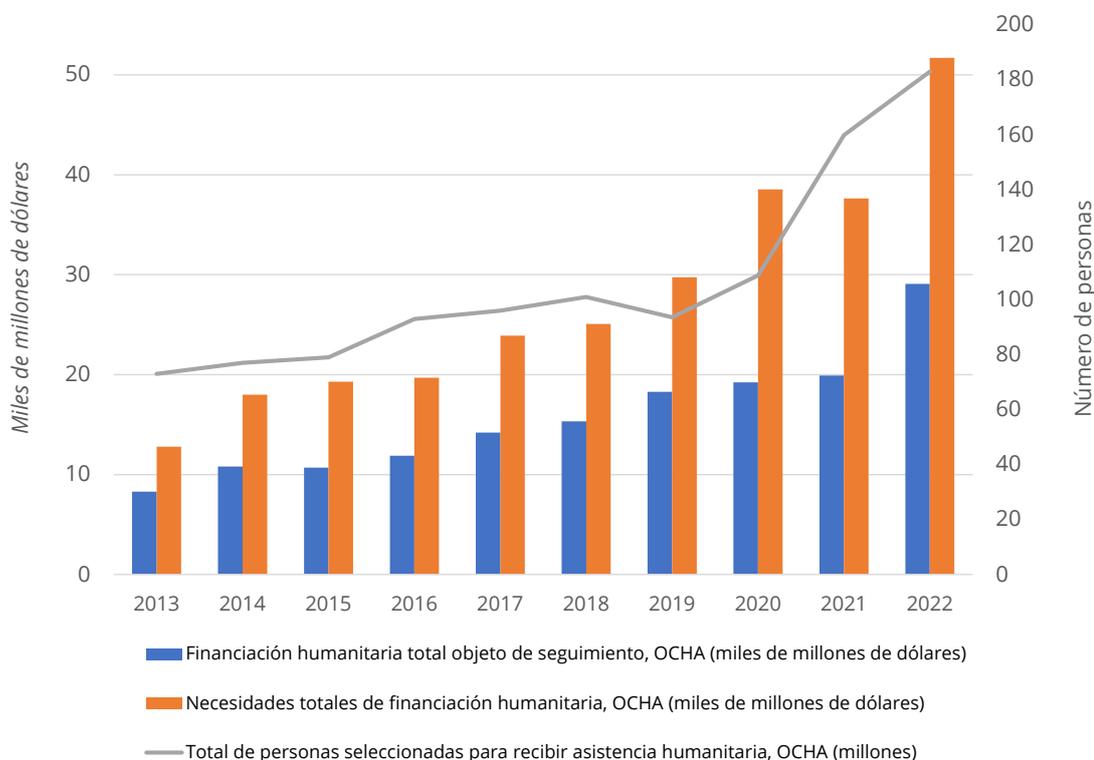
3. La evaluación busca informar al personal directivo superior del PMA, los miembros de la Junta y las partes interesadas de las direcciones encargadas de las esferas programáticas y de apoyo de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. La Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo de la Sede es la responsable de la política. Las partes interesadas externas, incluidos los equipos de las Naciones Unidas en los países, los Gobiernos nacionales, los donantes y asociados, pueden beneficiarse de la evaluación.
4. Se previeron consideraciones éticas y salvaguardias para garantizar el consentimiento informado, la privacidad, la confidencialidad y el anonimato de los participantes, el respeto a las cuestiones culturales y una representación justa (también de las mujeres y los grupos que sufren exclusión social), así como que los resultados de la evaluación no causasen daño a los participantes.

5. El género, la diversidad y otras cuestiones transversales (protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, integración de la nutrición y sostenibilidad ambiental) se incorporaron al diseño y ejecución de la evaluación mediante un conjunto de herramientas que incluía guías para las entrevistas y recomendaba enfoques para las diversas consultas. Desde el punto de vista temático, la evaluación analizó en qué medida la ejecución de la política relativa a los PEP favorecía la acción para que el PMA cumpliera sus compromisos respecto de las cuestiones transversales.
6. Una de las limitaciones de la evaluación fueron las dificultades para la participación de las partes interesadas en diversas etapas, dificultades que se mitigaron con la gestión adaptativa del equipo de evaluación y de la Oficina de Evaluación. La limitada comparabilidad de los datos correspondientes a los períodos anterior y posterior a la introducción de los PEP se solucionó con una mayor triangulación de los hallazgos y con un enfoque selectivo que favorecía las áreas más pertinentes para el análisis. La dificultad para atribuir los cambios producidos por la política relativa a los PEP y no por otros factores se resolvió con la triangulación de los datos de fuentes cualitativas y cuantitativas. En el informe se indican los casos para los que no se presentaron o no se recopilaron datos.

Contexto

7. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, proporciona un marco para la acción y un horizonte de planificación a largo plazo para los Gobiernos y sus asociados. Aquel mismo año, la Cumbre Humanitaria Mundial se comprometió a incrementar la cooperación entre los agentes humanitarios y para el desarrollo, la financiación plurianual, la localización de las intervenciones y la participación de las poblaciones afectadas, a las que se ofrecería una mayor rendición de cuentas. A nivel de los países, la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ponía de relieve la necesidad de una mayor coherencia y subrayaba la importancia de la asociación y la rendición de cuentas, e introducía cambios en los requisitos para la planificación y la presentación de informes. A mediados de 2019, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue sustituido por el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS), con el que se espera armonizar los programas en los países y los marcos de resultados de todos los organismos de las Naciones Unidas.
8. Los entornos en los que opera el PMA son cada vez más difíciles por su creciente complejidad, las crisis prolongadas y circunstancias como la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). La actual crisis alimentaria mundial se ve exacerbada por los conflictos y por los efectos agravados del cambio climático sobre la vida de las personas. La figura 2 ilustra las necesidades humanitarias mundiales desde 2013.

Figura 2: Tendencias en la financiación humanitaria mundial y personas a las que se dirige la asistencia, 2013-2022



Fuentes: servicios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). 2022. [Humanitarian InSight](#) (consultado en marzo de 2023).

9. Desde que se introdujo la política relativa a los PEP, el PMA ha tenido dos planes estratégicos para los períodos de 2017-2021 y 2022-2025, ambos armonizados con la Agenda 2030, en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”) y 17 (“Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible”). Centrándose en el ODS 17 se buscaba poner de relieve el papel del PMA como habilitador y como ejecutor.
10. Diversas políticas, algunas de ellas aprobadas después de la política relativa a los PEP, se recogen en el compendio de políticas del PMA relativas al Plan Estratégico y aportan directrices más detalladas sobre aspectos concretos del trabajo del PMA en el contexto de la ejecución de los PEP en diversas esferas temáticas y de apoyo¹.

Asunto

11. La política relativa a los PEP² fue aprobada por la Junta en noviembre de 2016 en el marco de la hoja de ruta integrada, que incluía igualmente el Plan Estratégico para 2017-2021³, el examen del marco de financiación⁴ y el Marco de resultados institucionales para 2017-2021⁵.

¹ “Compendio de las políticas relacionadas con el Plan Estratégico” (WFP/EB.2/2022/4-A), que incluye asimismo la “Actualización de la política en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales” (WFP/EB.A/2022/5-A).

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

³ “Plan Estratégico del PMA para 2017-2021” (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2).

⁴ “Examen del Marco de financiación” (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

⁵ “Marco de resultados institucionales para 2017-2021” (WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1).

12. La política aspira a aumentar la calidad y la coherencia de la asistencia del PMA y supone un cambio esencial en cómo el organismo enfoca la planificación, la supervisión y la aprobación de los programas creando un instrumento estratégico y programático integrado que abarca toda la cartera de actividades del PMA en un país durante un período de hasta cinco años. Los PEP se basan en la promesa de contribuir a los objetivos de desarrollo y a las necesidades humanitarias nacionales y se centran en la propuesta de valor del PMA en relación con sus asociados en unas circunstancias determinadas. En la política se especifican ocho ámbitos de impacto previsto interconectados, como se muestra en la figura 3.

Figura 3: Impacto previsto de la política en materia de planes estratégicos para los países



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

13. Desde 2022, todas las operaciones del PMA en los países han formado parte de un PEP, un PEP provisional o una operación de emergencia limitada, y el 40 % (las realizadas en 36 países) están o estarán en breve incluidas en un PEP de segunda generación. De los PEP de primera generación, el 68 % han sido o están siendo evaluados. Está previsto que en 2025 el 87 % de los PEP estén armonizados con los ciclos de los MCNUDES.

Hallazgos derivados de la evaluación

¿Es eficaz la política?

Oportunidad, idoneidad y pertinencia

14. La política relativa a los PEP fue pertinente y oportuna a la vista de los acontecimientos mundiales, de los compromisos manifestados en la Agenda 2030 y del proceso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que recalca la importancia crítica de la apropiación por parte de los países y de las asociaciones. La amplitud del cambio orgánico que acompañó la introducción de los PEP fue significativa y sin precedentes y tuvo consecuencias en los procesos, la dotación de personal y la movilización de recursos. La sustitución de las carteras de actividades en los países por una programación estratégica nacional fue adecuada, armonizó al PMA con las organizaciones homólogas de las Naciones Unidas y contribuyó a su posicionamiento como agente clave en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.

Coherencia con los planes estratégicos y las políticas del PMA

15. Cuando se aprobó, la política relativa a los PEP era coherente con el marco normativo vigente en el PMA. Con el paso del tiempo y la evolución del marco, el PMA trató de armonizarlo con la política, reconociendo su importancia y función en la planificación por países y aportando (en ciertos casos) directrices específicas respecto de las prioridades. El Plan Estratégico para 2022-2025 incorpora lo aprendido de la introducción de la política relativa a los PEP. Las directrices en materia de cuestiones transversales quedaron subordinadas en buena medida a otras políticas y directrices, algunas de las cuales surgieron a partir de la política relativa a los PEP. A nivel nacional, las “líneas de mira” garantizan que los efectos de los PEP estén explícitamente vinculados a los efectos estratégicos institucionales de los planes estratégicos correspondientes.

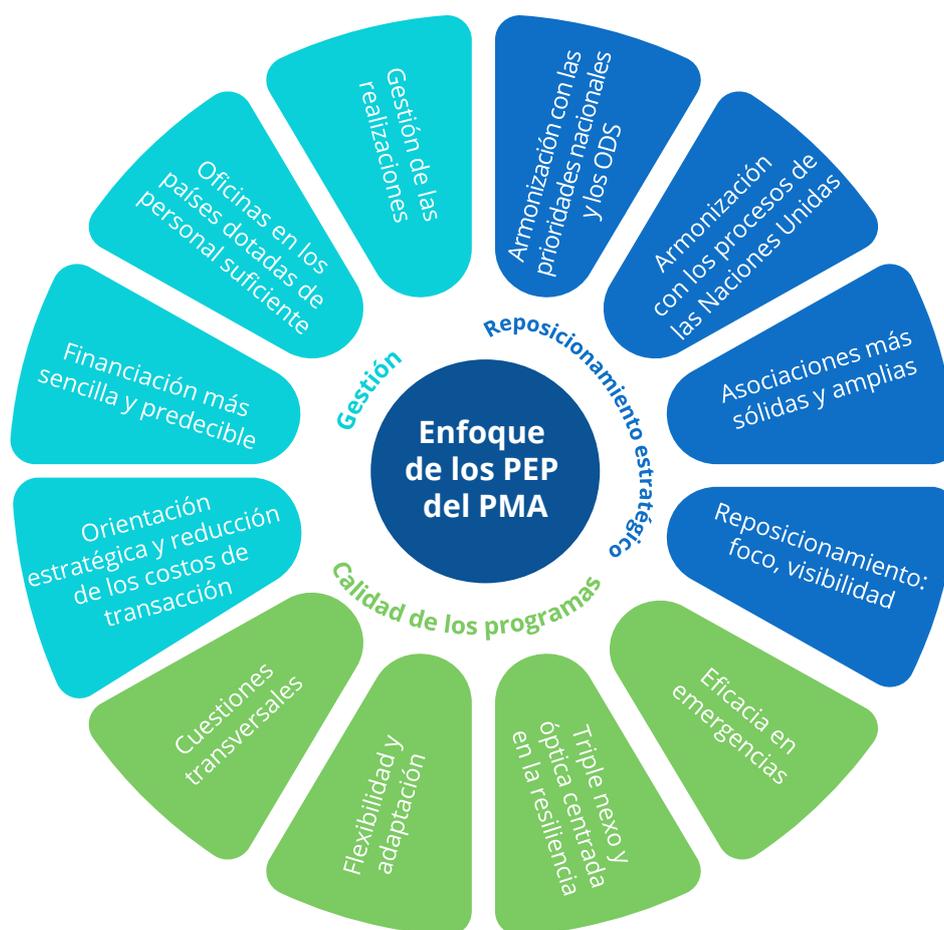
Guía para el alcance de la labor y el establecimiento de prioridades del PMA

16. La política presenta una justificación clara para los PEP y un exhaustivo conjunto de efectos previstos. Se ha reconocido su utilidad para ofrecer directrices generales, también con la introducción del horizonte de planificación a cinco años. Sin embargo, no es del todo clara en cuanto al papel del PMA en la consolidación de la paz y no determina estratégicamente la ventaja comparativa del PMA, lo cual afecta negativamente al establecimiento de prioridades estratégicas.

¿Qué resultados ha producido la política?

17. Esta sección se apoya en la lógica subyacente de la teoría del cambio de la evaluación que se formula y valida durante la fase de creación de la evaluación, que dividió los ocho ámbitos de impacto de la política relativa a los PEP en 12 ámbitos⁶ repartidos en tres dimensiones de análisis a fin de recoger mejor la esencia de la política y las cuestiones señaladas en el mandato de la evaluación, que se enumeran seguidamente y se presentan en la figura 4. Los tres pilares son:
 - A. reposicionamiento estratégico;
 - B. calidad y resultados de la programación, y
 - C. gestión, gobernanza y rendición de cuentas.

⁶ Los 12 ámbitos se refieren explícitamente a asociaciones más amplias y sólidas; un enfoque centrado en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz y en la resiliencia; las cuestiones transversales, y una financiación más sencilla y predecible.

Figura 4: Efectos previstos de la política en materia de planes estratégicos para los países

Fuente: política en materia de PEP, adaptada por el equipo de evaluación.

18. Esta sección del informe también incluye una cuarta dimensión que no aparece en la figura 4 y que corresponde a los efectos positivos y negativos imprevistos de la política.

A. Reposicionamiento estratégico

Mejora de la alineación con las políticas y prioridades nacionales, incluidas las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

19. El enfoque de planificación estratégica por países ha contribuido notablemente a mejorar la alineación con las políticas y prioridades nacionales, pues refleja los objetivos nacionales respecto de los ODS, si bien la atención a los ODS 2 y 17 era limitada y no era clara la orientación estratégica en cuanto a si también debía reconocerse la contribución del PMA a otros ODS. Al respecto, el nuevo Plan Estratégico del PMA representa un cambio positivo. Los exámenes estratégicos Hambre Cero se plantearon como un proceso integral y consultivo y ofrecieron al PMA oportunidades de colaborar con una mayor variedad de asociados y procesos normativos, lo cual facilitó la planificación basada en datos empíricos y la definición de nuevas prioridades estratégicas. No obstante, el compromiso de alto nivel con los asociados que se puso en marcha durante el proceso de examen estratégico Hambre Cero ha sido difícil de mantener en el curso de la ejecución de los PEP y, en contra de lo que se esperaba, los PEP no permitieron atraer la suficiente atención hacia las condiciones necesarias para apoyar los resultados y lograr una transición sólida hacia la plena apropiación nacional. En los PEP de segunda generación, los exámenes estratégicos Hambre Cero han sido sustituidos por análisis comunes de los países realizados en el contexto del proceso de participación en los MCNUDS. La naturaleza del diálogo con los Gobiernos está

cambiando, y el PMA habrá de reflexionar en cómo contribuir a mantener esa constructiva relación y, al mismo tiempo, participar plenamente a través de los procesos de las Naciones Unidas.

Fortalecimiento de la armonización con otros organismos y procesos de las Naciones Unidas

20. La política relativa a los PEP aportó suficiente flexibilidad para que las oficinas en los países se adaptasen a los cambios del programa para la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, y paulatinamente ha aumentado la alineación con los marcos de las Naciones Unidas para los países, si bien hubo dificultades en la armonización con los ciclos de planificación durante los PEP de primera generación. La presencia del PMA en los equipos de las Naciones Unidas en los países cada vez se valora más, al igual que su contribución a los procesos de planificación de los MCNUDES y los correspondientes análisis comunes de los países: ahora los PEP “derivan” de los marcos comunes de programación, en lugar de estar “alineados” con ellos. El enfoque de planificación estratégica por países ha ayudado mucho al PMA a aclarar si puede contribuir al trabajo de otros organismos y complementarlo, además de aprovechar oportunidades para una programación conjunta. Sin embargo, algunas partes interesadas consideran que el PMA está llevando su misión más allá de sus objetivos originales, y la armonización entre los marcos de las Naciones Unidas de respuesta humanitaria y para el desarrollo sigue adoleciendo de falta de claridad.

Asociaciones más sólidas y amplias

21. La política relativa a los PEP alentaba a prestar más atención a las asociaciones a nivel nacional, en tanto aumentaba la atención que se les prestaba en el ámbito institucional. Ello ha llevado a ampliar las asociaciones, lo cual no se ha traducido necesariamente en que sean más estratégicas o sostenibles. En general, la política relativa a los PEP y las posteriores directrices no ofrecen suficientes orientaciones ni apoyo estratégicos; tampoco señalan posibilidades concretas para acelerar el cambio en la forma que tiene el PMA de trabajar en asociación, y la cultura y los sistemas del PMA han limitado la consecución de los resultados previstos. Las oficinas en los países deberían dar prioridad a las asociaciones con instituciones financieras internacionales, el sector privado y los agentes de la sociedad civil. Han avanzado en este ámbito, pero se ven perjudicadas por la falta de claridad sobre cómo establecer o mejorar las relaciones de colaboración a que aspiran. Con la segunda generación de PEP, el PMA está demostrando disponer de una mejor orientación institucional sobre planificación y relaciones estratégicas en las asociaciones.

Reposicionar al PMA mediante el aumento de la focalización, la mejora de la visibilidad y la comunicación

22. El enfoque de planificación estratégica por países creó un espacio para que el PMA se posicionara respecto de los programas para salvar vidas y cambiar vidas y mejoró considerablemente su capacidad para comunicar su estrategia de programación y su valor añadido más allá de la intervención en casos de emergencia. Sin embargo, los procesos de planificación estratégica por países hicieron que el PMA se posicionara en ámbitos cuyos límites no estaban bien definidos y en los que no siempre tenía los conocimientos necesarios, como es el caso del fortalecimiento de las capacidades de los países. El proceso de consulta y diseño abrió la puerta a muchos programas, pero el PMA tuvo problemas de focalización clara y a la hora de establecer prioridades en sus intervenciones en aquellos ámbitos en que podría ofrecer un valor añadido.

B. Calidad y resultados de la programación

Mejora de la eficacia y la eficiencia en situaciones de emergencia y de crisis (prolongadas)

23. En general, el enfoque de planificación estratégica por países ha demostrado tener claras ventajas de eficacia, pues crea una visión de cuál es la contribución de las actividades de emergencia del PMA y de cómo se conectan con los objetivos a largo plazo y con otros

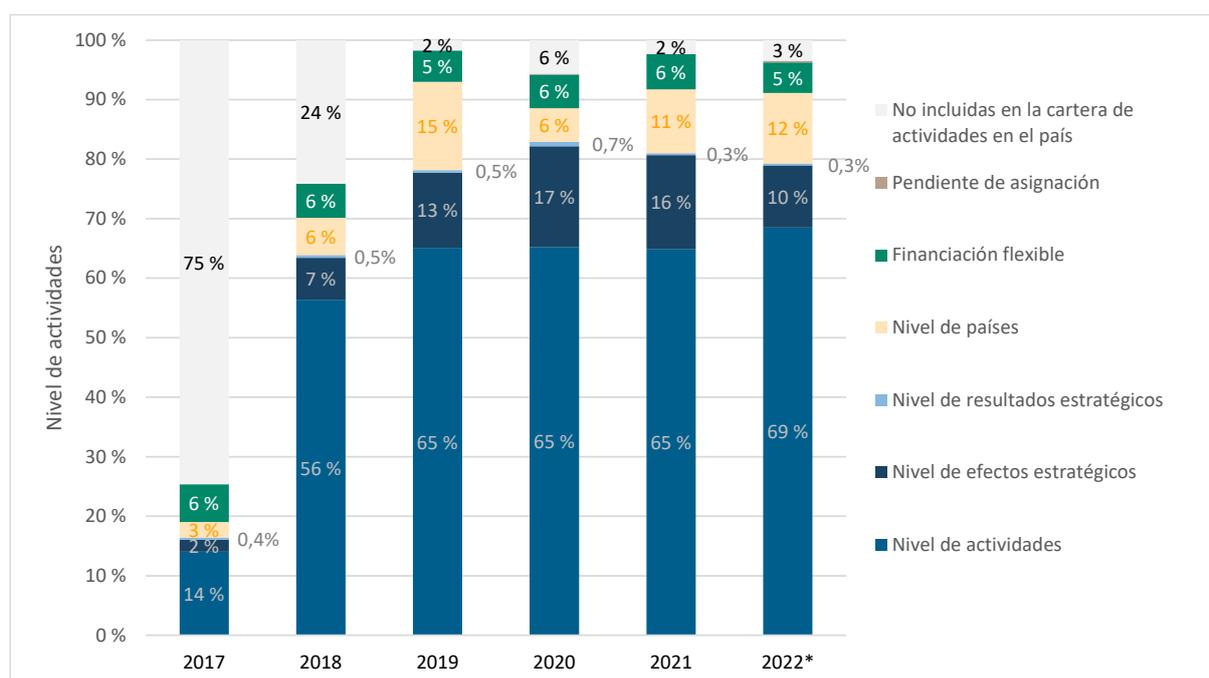
componentes de la cartera del organismo. El PMA goza de una sólida reputación por su respuesta rápida, flexible y eficaz a nuevas necesidades urgentes, pero el aumento de agilidad, flexibilidad y eficacia contemplado en la política relativa a los PEP en ocasiones se ve limitado por ciertos aspectos del proceso de revisión de los PEP, que está diseñado para una planificación y una presupuestación a medio plazo.

Mejor vinculación entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz y utilización de un enfoque para el fomento de la resiliencia

24. La política relativa a los PEP ha supuesto un gran impulso para una mejor vinculación entre la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo, incluida la utilización de un enfoque para el fomento de la resiliencia en situaciones de crisis prolongadas. Ello ha animado al PMA a poner a prueba o ampliar intervenciones en materia de protección social, adaptación al cambio climático y fomento de los medios de subsistencia, prestando más atención al fortalecimiento de las capacidades nacionales. Sin embargo, la dimensión de consolidación de la paz del nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz no ha recibido tanta atención, pese a que los conflictos aumentan y que el PMA está presente en muchas situaciones de conflicto. Se ha mantenido fragmentada la orientación dirigida a las oficinas en los países sobre cómo tender puentes eficazmente entre las tres dimensiones del nexo y sobre el papel del PMA en la consolidación de la paz. Además, las oficinas en los países afrontan graves dificultades para financiar sus objetivos de fomento de la resiliencia y el componente de desarrollo del nexo.

Flexibilidad para planificar y responder en entornos operacionales cambiantes

25. El enfoque de planificación estratégica por países ha proporcionado al PMA un mecanismo de planificación flexible y adaptable a los cambios en los entornos operacionales. No obstante, la estructura de los PEP, según se define en la línea de mira, es importante para la flexibilidad y la adaptabilidad porque se centra en las actividades como componente más visible de la planificación y la presupuestación de los PEP, en los que la financiación de los donantes tiende a asignarse a fines específicos. Tal y como se muestra en la figura 5 y contrariamente a las expectativas e intenciones de la política relativa a los PEP, los elevados niveles de asignación a fines específicos persisten y siguen siendo un obstáculo para la flexibilidad. El proceso de revisión de los PEP proporciona un mecanismo para adaptar tanto los PEP como los presupuestos de las carteras de actividades en los países, pero el esfuerzo necesario para revisar los procesos puede suponer una traba para la adaptación y afectar negativamente a la puntualidad de la respuesta al cambio de necesidades y prioridades.

Figura 5: Contribuciones al PMA por nivel de asignación a fines específicos, 2017-2022

Fuente: análisis de las estadísticas sobre las previsiones de distribución y contribución al PMA a 4 de diciembre de 2022 realizado por el equipo de evaluación.

Nota: la proporción de financiación asignada a fines específicos a nivel de resultados estratégicos se mantiene siempre por debajo del 1 %.

* Los datos de 2022 son provisionales, pues abarcan hasta el mes de octubre.

Enfoque reforzado en materia de igualdad de género y otras cuestiones transversales

26. La política relativa a los PEP ha proporcionado una oportunidad para mejorar la integración de las cuestiones transversales y se han observado posteriormente mejoras en los marcos político y estratégico conexos, la orientación institucional y los recursos humanos y financieros correspondientes. Sin embargo, muchas oficinas en los países siguen teniendo dificultades con la realización de los compromisos en cuestiones transversales de los PEP, debido a los déficits persistentes de financiación y a la falta de sistemas para el seguimiento efectivo de la financiación y el gasto.

C. Gestión, gobernanza y rendición de cuentas

Aumento de la orientación estratégica y reducción de los costos de transacción

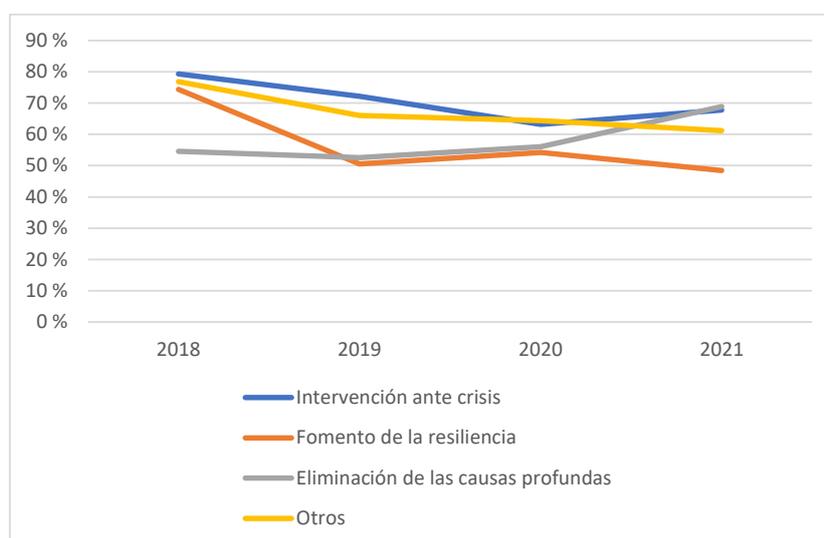
27. En general se ha logrado la reducción prevista del volumen de diversos documentos de proyectos con plazos de aplicación distintos. La Junta ha mejorado su capacidad de supervisión y, en ciertos casos, ha ofrecido orientación estratégica. Sin embargo, no se ha conseguido totalmente la eficiencia operacional en relación con la reducción de la carga de gestión de los procesos porque el sistema se ha hecho más complejo y cada vez tiene más estratos redundantes de examen de los documentos de planificación y presupuestación. A pesar de que desde que se adoptó la política se han eliminado o racionalizado algunos pasos en el proceso de examen y aprobación de los programas y se ha reducido el plazo desde la presentación hasta la aprobación de un PEP o una revisión, las diversas fases del proceso de examen y aprobación de los programas a menudo generan observaciones —tanto estratégicas como de naturaleza muy técnica— que ya plantearon, debatieron y abordaron la oficina en el país y el despacho regional en fases anteriores del proceso y en diálogo con los Gobiernos nacionales. A modo de comparación, cabe señalar que los procesos de gestión y autorización de otros organismos de las Naciones Unidas están mucho más descentralizados. Los documentos de los programas para los países del Fondo de las

Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) los aprueban los directores regionales por indicación de los jefes regionales de planificación y seguimiento y los aprueba la Junta Ejecutiva del UNICEF con arreglo al proceso de aprobación tácita. Los procesos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también están mucho más descentralizados que los del PMA.

Asignación de recursos más sencilla y predecible

28. Entre 2015 y 2021, las contribuciones al PMA aumentaron un 92 %⁷, frente al 62 % del UNICEF⁸ y al 38 % del ACNUR⁹. Las necesidades totales, no obstante, siguieron siendo considerablemente superiores a la financiación. Entre 2017 y 2021, la diferencia entre el total de los planes basados en las necesidades y el presupuesto programable asignado fluctuó, siendo, por término medio, del 33 % y con variaciones entre las esferas prioritarias, como puede verse en la figura 6. Cabe reseñar que el déficit promedio de la financiación para las esferas del fomento de la resiliencia y la eliminación de las causas profundas fue, respectivamente, del 43 % y el 42 %, frente al 21 % para la esfera de la intervención ante crisis.

Figura 6: Porcentaje de planes basados en las necesidades financiados, por presupuesto programable asignado, 2018-2021



Fuente: visión general de los recursos de los presupuestos de las carteras de actividades en los países del PMA.

29. No obstante el significativo crecimiento financiero, la previsibilidad de la financiación del PMA no ha mejorado sustancialmente y sigue siendo bastante a corto plazo. El valor total de las donaciones con una duración de entre uno y dos años es el que más ha crecido: del 20 % de las contribuciones en 2012 al 45 % en 2021. Las donaciones con una duración de menos de un año y las donaciones “plurianuales” (que probablemente se renovarían, pero tienen una duración contractual de solo un año)¹⁰ se han incrementado ligeramente (figura 7).

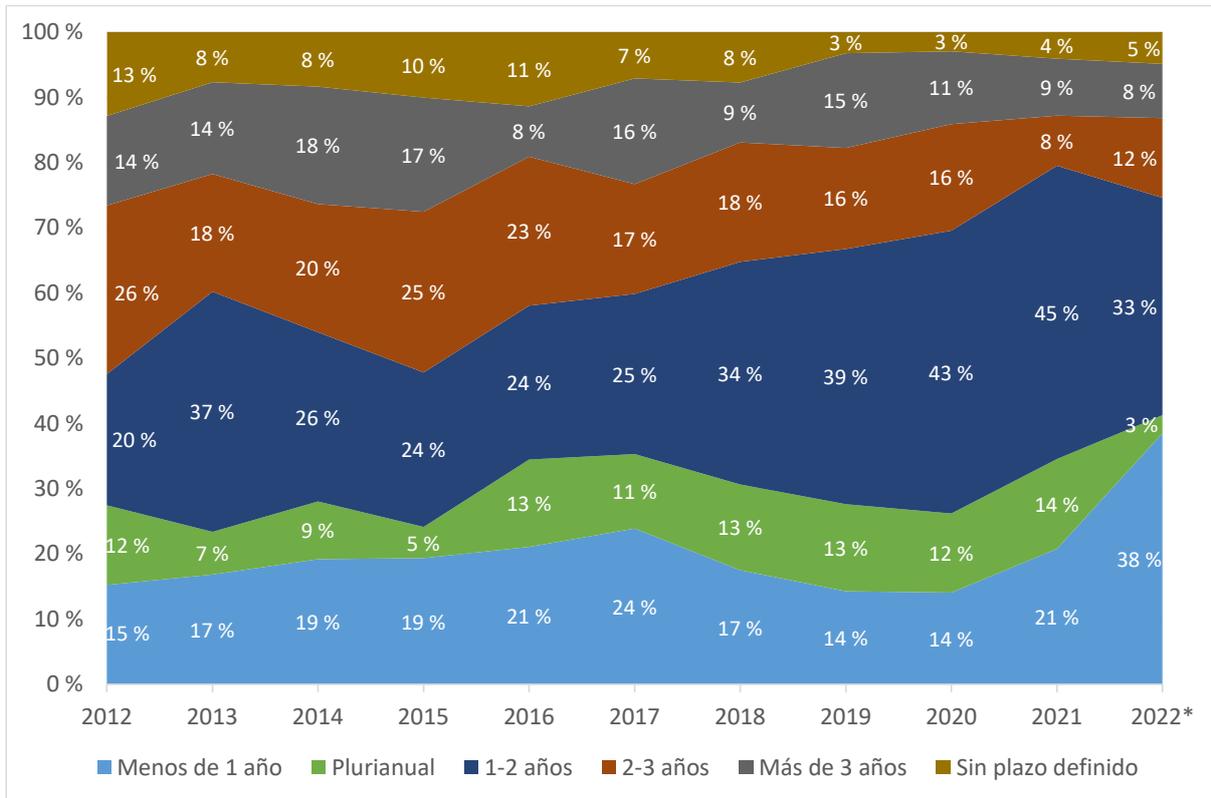
⁷ PMA. 2016-2022. [Informes Anuales de las Realizaciones de 2015 a 2021](#).

⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2019-2022. [Compendios de financiación para los años 2018 a 2021](#).

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). 2016-2021 [Actualización de los presupuestos y la financiación \(2020/2021\)](#); [Actualización de los presupuestos y la financiación \(2019, 2020-2021\)](#); [Actualización de los presupuestos y la financiación para 2018 y presentación de informes de 2017](#), y [Actualización de los presupuestos y la financiación para 2017 y presentación de informes de 2016](#).

¹⁰ PMA. 2020. [Strategic Evaluation of Funding WFP's Work](#). La nota al pie n.º 77 reza así: “El PMA diferencia entre financiación plurianual y donaciones de larga duración y define las contribuciones plurianuales como fondos comprometidos en una fecha determinada con los que prevé contar los años siguientes. Esos fondos se destinan a prestar apoyo durante más de un año, aunque en los sistemas del PMA aparecen consignados como donaciones aparte, una por cada año del acuerdo. Los contratos de larga duración son más flexibles en el sentido de que teóricamente sus fondos podrían gastarse el primer año si fuese preciso”.

Figura 7: Duración de las donaciones concedidas al PMA, ponderadas por valor (dólares EE.UU.)



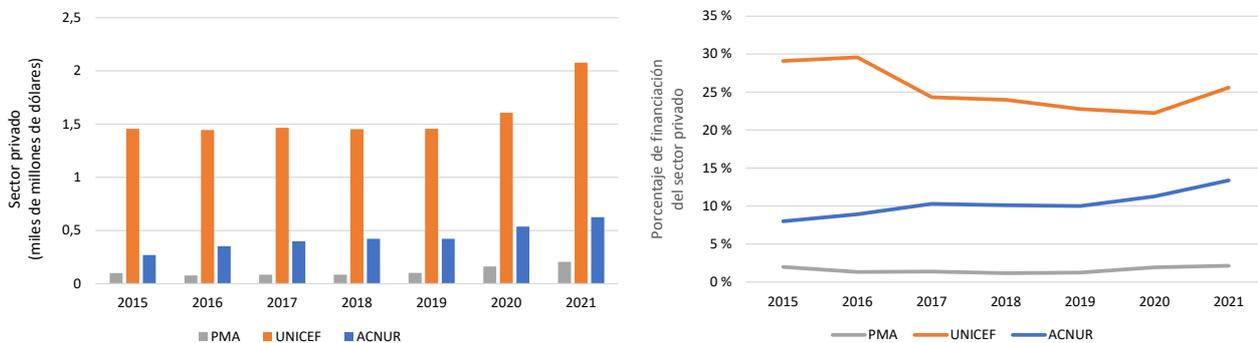
Fuente: análisis de las estadísticas sobre las previsiones de distribución y contribución al PMA realizado por el equipo de evaluación.

Nota: la duración de las donaciones se calcula solo para las contribuciones positivas.

* Los datos de 2022 son provisionales, pues abarcan hasta el mes de octubre.

30. Como se ilustra en la figura 8, la financiación del PMA aportada por el sector privado sigue siendo mucho menor que la de los otros donantes, si bien la adopción de la estrategia relativa al sector privado de 2019 y una iniciativa institucional de importancia fundamental en la materia comienzan a dar fruto.

Figura 8: Cuantía y porcentaje del total de las contribuciones provenientes del sector privado y destinadas al PMA, el UNICEF y el ACNUR, 2015-2021



Fuentes: Sistema Mundial y Red de Información del PMA e informes anuales de las realizaciones, compendios de financiación del UNICEF e informes globales del ACNUR.

Dotar a las oficinas del PMA en los países de personal suficiente

31. Garantizar que las oficinas en los países dispusieran del personal necesario para alcanzar los objetivos de los PEP no ha sido una tarea fácil. La planificación de la fuerza de trabajo no ha estado bien adaptada a las necesidades, y las capacidades del personal no estaban en total consonancia con la ambición del PMA de desempeñar un papel de catalizador e intervenir en etapas más tempranas. Si bien la política del PMA en materia de personal de 2021 presenta un enfoque más estratégico para la planificación de la fuerza de trabajo, persisten la elevada rotación y los problemas de estabilidad en la dotación de personal a nivel nacional, lo cual reduce la capacidad para retener el talento, aunque se ha mejorado en el tipo y la duración de los contratos.

Mejora de la gestión de las realizaciones, la presentación de informes y la rendición de cuentas

32. Desde 2017, los avances hacia el objetivo de la política relativa a los PEP de mejorar el seguimiento de la gestión basada en resultados han sido limitados y graduales, y el marco de resultados institucionales y sus indicadores no lograron que las oficinas en los países pudieran cuantificar, analizar e informar eficazmente de los avances en todas sus actividades. Las limitaciones en cuanto a la validez de los indicadores para medir los cambios esperados —sobre todo respecto del fortalecimiento de las capacidades y el fomento de la resiliencia— han afectado a la utilidad de los datos de seguimiento para una toma de decisiones estratégica y una gestión adaptativa durante la ejecución de los PEP, así como a la capacidad del PMA para presentar una imagen completa de sus contribuciones al nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. Los exámenes de mitad de período buscan contribuir a llenar ese vacío. A fin de responder a los requisitos de la política relativa a los PEP, la Oficina de Evaluación ha ampliado considerablemente su capacidad para gestionar las evaluaciones de los PEP y, en consonancia con la política en materia de evaluación de 2015, ha invertido en proporcionar a las oficinas en los países asistencia para las evaluaciones descentralizadas. Se reconoce el valor de las evaluaciones de los PEP, aunque preocupan el modelo único de los requisitos de cobertura, el costo y la puntualidad. En conjunto, la combinación de los requisitos de seguimiento, presentación de informes y evaluación han provocado dificultades en la secuenciación, el calendario y la capacidad de absorción que hacen falta para utilizar los datos empíricos que se generan. Los despachos regionales y la Sede han empezado a apoyar la integración de los datos empíricos en la programación.

Efectos imprevistos

33. En la evaluación se definieron tres esferas principales de efectos imprevistos:
- i) En algunos casos, el examen estratégico Hambre Cero tuvo una función y un papel más amplios de lo previsto en principio y ayudó a impulsar las agendas políticas y las prioridades nacionales.
 - ii) Los requisitos de la línea de mira que se introdujeron en la ejecución de la política relativa a los PEP incluían unos vínculos verticales entre actividades, productos, efectos y esferas prioritarias. Aunque estaban concebidos para establecer vínculos causales en la cadena de resultados, en la práctica la introducción de tales requisitos contribuyó a un cierto grado de fragmentación en el diseño de los PEP. Por otra parte, la correspondiente estructura de gestión de las oficinas en los países, con gestores distintos para los efectos y las actividades, provocó un efecto de compartimentación durante la ejecución de los PEP.
 - iii) La arquitectura de los PEP dio más visibilidad a la labor del PMA en la esfera del desarrollo y permitió una planificación a más largo plazo en todas las esferas de trabajo. Por el contrario, las actividades relacionadas con la cadena de suministro y la intervención en casos de emergencia, si bien siguieron siendo el componente principal

del presupuesto y de la financiación de los PEP y el mayor activo y ventaja comparativa del PMA en muchos casos, han perdido relevancia en la parte descriptiva de los PEP.

¿Qué factores han facilitado u obstaculizado la consecución de resultados en la política relativa a los PEP?

Factores internos favorables

34. *Liderazgo del proceso de cambio.* El trabajo del personal directivo superior y el compromiso del personal en todos los niveles del PMA impulsaron internamente el programa establecido en la política relativa a los PEP. Ello creó una sensación de determinación y urgencia desde las primeras fases de la puesta en marcha de los PEP. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha reducido la coherencia de los procesos de supervisión del cambio orgánico. En cierta medida, el papel del equipo encargado de la hoja de ruta integrada, que dio el primer impulso para el cambio, ha sido absorbido por la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo y se ha integrado en el grupo de trabajo relativa a los PEP de segunda generación. No obstante, en ese nivel no hay suficientes facultades para abordar algunos de los grandes problemas de flexibilidad y eficiencia que afectan considerablemente a varios de los efectos previstos de la política relativa a los PEP.
35. *Compromiso y persistencia de los directores en los países* El liderazgo de las oficinas en los países exige una combinación de visión, mucho tiempo, creatividad, disposición a correr riesgos y capacidades para manejar algunos de los elementos engorrosos del proceso de cambio. Para algunos directores en los países, el cambio no ha sido fácil ni obvio, porque dirigir el proceso de cambio exige unas competencias muy distintas de las necesarias para gestionar una cartera de proyectos humanitarios. Aunque se han hecho grandes esfuerzos para mantener el contacto con el personal directivo de las oficinas en los países y prestar apoyo en la fase piloto de los PEP, con el tiempo la puesta en marcha de los PEP se hizo más estandarizada y se dejó que las oficinas en los países gestionaran sus propios procesos.
36. *Entusiasmo y compromiso del personal del PMA.* Aunque la rapidez del cambio fue un reto para el organismo y su personal, la gran participación y el profundo compromiso de sus empleados —ayudados con talleres, orientación y formación— han favorecido la comprensión y la puesta en marcha de los procesos de planificación estratégica por países. Varios equipos específicos de la Sede prestaron su apoyo en la fase piloto y participaron en su ampliación posterior. El personal de los despachos regionales ha sido esencial a la hora de prestar apoyo a las oficinas en los países y de traducir las consecuencias de la política relativa a los PEP y las directrices facilitadas en procesos de planificación y ejecución a nivel nacional, estableciendo así con el tiempo un canal de aprendizaje.
37. *Recursos financieros para prioridades específicas.* Cuando la puesta en práctica de la política relativa a los PEP ha ido acompañada de la asignación de financiación específica, ha sido más fácil lograr el éxito. Los recursos específicos para innovación y financiación inicial han permitido a los países conseguir avances reales en algunos ámbitos de cambio previstos en la política, como el posicionamiento en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz. No obstante, no se disponía de tales recursos para otros ámbitos importantes, como la financiación anticipada para contratar a personal con nuevos tipos de nombramiento y esferas de trabajo (como la promoción de políticas), la preparación de los PEP, la incorporación de la perspectiva de género y la participación en los procesos de los análisis común de los países y los MCNUDS.

Factores internos desfavorables

38. *Cambios frecuentes en los marcos, herramientas y directrices esenciales.* La capacidad de absorción del personal se vio sometida a dura prueba por el volumen de cambios conceptuales y procedimentales y de directrices que introdujo la política, algunos de los cuales se presentaron con considerables retrasos y sufrieron revisiones frecuentes. La comodidad y la familiaridad con que el personal trabaja dentro del sistema han mejorado con el tiempo y con la experiencia en la aplicación del enfoque de planificación estratégica por países. Sin embargo, algunas de las soluciones adoptadas son "parches" para procesos que siguen siendo engorrosos. No todos los ámbitos de las directrices y herramientas para la ejecución de la política relativa a los PEP se han estabilizado. Un ejemplo es el marco de resultados institucionales.
39. *Diversidad de circunstancias y entornos operacionales de las oficinas en los países.* El proceso de cambio que surgió con la introducción de los PEP repercutió en todas las oficinas en los países. Sin embargo, el peso de los procesos y requisitos ha sido significativamente mayor para las oficinas en los países más pequeñas, por tener presupuestos más limitados, una plantilla más reducida y (en algunos casos) debido a las circunstancias externas. La política relativa a los PEP y las directrices posteriores no tuvieron en cuenta debidamente estas diferencias.
40. *El hecho de que los estatutos del PMA lo obliguen a depender exclusivamente de contribuciones voluntarias ha reducido la capacidad institucional para hacer realidad los ambiciosos objetivos enunciados en sus PEP.* Los presupuestos de las carteras de actividades en los países siguen reflejando unas oportunidades de financiación que no están en total consonancia con los objetivos de los PEP. La realidad de la financiación (incluida la limitada flexibilidad de las contribuciones de los donantes) ha reducido la capacidad para invertir anticipadamente en relaciones, experimentación y diseño de programas y asociaciones. También ha afectado a la dotación de personal de las oficinas en los países.
41. *La contratación de personal sigue dependiendo de la disponibilidad de recursos.* La reorganización del personal ha aportado claridad al poner en evidencia las carencias existentes, pero la realidad de la financiación sigue limitando el grado en que el personal de las oficinas del PMA en los países cuenta con los conocimientos especializados necesarios. En consecuencia, en la mayoría de las situaciones, y sobre todo en países infrafinanciados y operaciones en pequeña escala, no ha sido posible encontrar personal dotado de las competencias óptimas. Ello ha reducido la capacidad del PMA para responder a las oportunidades de consolidación de ámbitos concretos de su trabajo y ha limitado la posibilidad de dar prueba de su valor añadido.
42. *Los sistemas de gestión de los conocimientos no respaldan adecuadamente la gestión basada en los resultados.* Las deficiencias de los marcos de resultados y de la presentación de informes internos basados en el cumplimiento han limitado la utilidad de los datos de seguimiento para la gestión estratégica de la ejecución de los PEP; además, el marco de resultados institucionales aún no logra reflejar adecuadamente las dimensiones clave del trabajo del PMA, entre ellas las actividades relacionadas con la cadena de suministro y el fortalecimiento de las capacidades nacionales. El uso de datos empíricos sigue siendo escaso y existe una considerable fragmentación entre direcciones en todos los niveles del organismo.
43. *Claridad y dirección institucional insuficientes en lo tocante a las ventajas comparativas del PMA.* Ni la política relativa a los PEP ni las directrices correspondientes proporcionan a las oficinas en los países la ayuda suficiente para establecer prioridades y definir el valor añadido concreto del PMA en cada contexto. Junto con la realidad del modelo de financiación del PMA, ello ha seguido llevando al organismo a introducirse en diversos ámbitos, en ocasiones con capacidades y financiación insuficientes para asegurar el éxito.

Factores externos favorables

44. *El respaldo y la apropiación por parte de los Gobiernos nacionales son cruciales para la eficacia y la sostenibilidad.*
45. *El aumento de la demanda de servicios y apoyo del PMA para la prestación de servicios ha ofrecido nuevas oportunidades de colaboración y posicionamiento estratégicos, además de financiación adicional.*

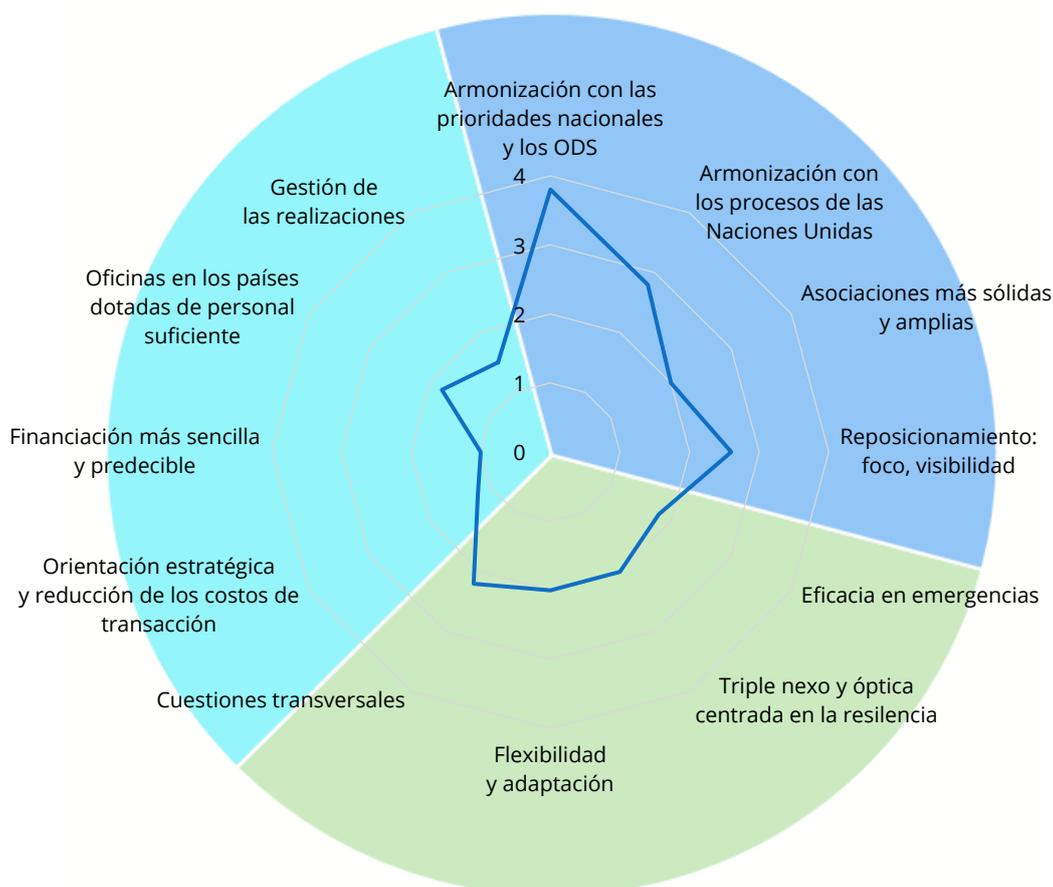
Factores externos desfavorables

46. *Las prioridades de los donantes y la asignación de financiación a fines específicos siguen orientando los flujos de financiación y limitando la flexibilidad. Además, el incremento de las necesidades humanitarias durante el período que abarca la evaluación reforzó la opinión que del PMA tienen algunos donantes, que lo consideran un agente principalmente humanitario, y aumentó la presión y el control de los escasos recursos, lo cual va en contra del cambio previsto hacia una financiación más flexible y a más largo plazo.*
47. *Los cambios en las circunstancias mundiales durante la ejecución de la política relativa a los PEP han sido más radicales y de más alcance de lo previsto, incluidas la pandemia de COVID-19, los conflictos y la crisis alimentaria mundial.*

Conclusiones

48. Para valorar correctamente los resultados de la política relativa a los PEP, es importante tener presente la amplitud de los cambios que esta política trajo consigo. En el período que abarca la evaluación, el PMA logró notables avances en el ajuste de su perspectiva estratégica, sus relaciones con otros agentes y sus sistemas internos, haciendo frente en todo momento a unas necesidades que aumentaban drásticamente. Sin embargo, los cambios que la política y los planes estratégicos del PMA pusieron en marcha tardarán más en alcanzar la plena madurez y habrá que introducir toda una serie de ajustes clave para garantizar la consecución de los objetivos de la política.
49. En conjunto, como puede verse en la figura 9, los ámbitos en los que más está avanzándose están relacionados con el reposicionamiento estratégico y, especialmente, con la armonización con otros organismos de las Naciones Unidas y el reposicionamiento general del PMA. Se han hecho progresos en los cambios, previstos en la política relativa a los PEP, en algunas dimensiones relativas a la calidad de los programas, en especial en el posicionamiento del PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz y en la esfera del fomento de la resiliencia, así como en algunos aspectos relativos a la flexibilidad y la adaptación. Los avances en la reducción de los costos de transacción y en conseguir que los flujos de recursos sean más flexibles y predecibles han sido más difíciles de determinar, y hay diversos ámbitos de gestión que siguen planteando dificultades, entre ellos, la dotación de las oficinas en los países con personal suficiente y un buen seguimiento de las realizaciones.

Figura 9: Valoración del nivel de avance en las esferas clave de impacto previsto realizada por el equipo de evaluación



Fuente: equipo de evaluación.

Nota: el equipo de evaluación basó su valoración en los datos empíricos derivados de su labor y juzgó los progresos alcanzados hasta aquel momento en cada una de las esferas examinadas. Este es el baremo utilizado: 0 = sin cambios/pocos cambios; 1 = cambios incipientes; 2 = progresos claros, con margen de mejora; 3 = logros significativos; 4 = progresos plenamente satisfactorios.

50. **Conclusión 1: La política relativa a los PEP y su puesta en práctica representan un cambio de orientación valiente, significativo y muy relevante para el PMA.** Los PEP son ahora un elemento bien radicado en los ciclos de programación del PMA. La política supuso un cambio sustancial con respecto al modo de planificar y operar anterior del PMA, que se basaba principalmente en la agenda de desarrollo sostenible, la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y en otros cambios en el entorno operacional, así como en las expectativas dentro y fuera del PMA respecto de cómo debía mejorar el organismo. El cambio afectó profundamente a los sistemas y a los procesos y generó considerables esfuerzos en distintos niveles institucionales, sobre todo en las oficinas en los países, que aceptaron el cambio con una valentía y un compromiso notables en un contexto de crecientes presiones y dificultades externas.

51. **Conclusión 2: La política relativa a los PEP sigue siendo válida y no precisa una actualización inmediata.** La política ha sido importante a la hora de facilitar la transición y la reorganización de las actividades del PMA, que ha pasado de la función de ejecutor a la de habilitador, y ha permitido avanzar en esa dirección. Además, ha logrado un objetivo general importante: transformar profundamente las prácticas, normas y reglamentos que definen el trabajo del PMA a nivel nacional (y plurinacional). En términos más generales, ha permitido el paso a la planificación de las actividades y la articulación de los planes de acción por país, así como a una colaboración externa que incorpore a los asociados. El foco ha de ponerse ahora en garantizar que los instrumentos y recursos necesarios para proseguir con la ejecución de la política respalden plenamente las iniciativas del PMA contempladas en la política (véase la siguiente conclusión).
52. **Conclusión 3: Siendo ya los PEP parte integrante del entorno del PMA, las herramientas principales para el éxito de la política sobre los PEP son ahora el conjunto de instrumentos, las medidas de acompañamiento y la capacidad y competencias técnicas del personal, esenciales en la planificación y ejecución de los PEP. Todos estos elementos precisan atención prioritaria.** A medida que las oficinas en los países pasan a los PEP de segunda generación, el punto de referencia normativa más importante para el personal de todos los niveles ha pasado de la política a la gran diversidad de directrices de programación, planificación, presupuestación, gestión de las realizaciones y presentación de informes que se ha desarrollado para respaldar la ejecución de la política y que puede ajustarse con más precisión basándose en el aprendizaje, la retroalimentación y los principales cambios en el entorno operacional del PMA. Los buenos resultados del trabajo del PMA dependerá en buena medida de su capacidad para lograr que el personal encargado de ejecutar los PEP tenga los conocimientos necesarios para hacer realidad sus objetivos.
53. **Conclusión 4: La política relativa a los PEP está empezando a dar fruto en cuanto a mejoras en la calidad de los programas y la planificación integral, y la nueva generación de PEP debería permitir que el PMA saque partido de esos resultados.** Las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede han interiorizado las enseñanzas extraídas del desarrollo y la ejecución de los PEP de primera generación, enseñanzas que incluyen una mayor atención a formular la teoría y la lógica de los programas y a definir con claridad cómo se posiciona el PMA en la esfera del desarrollo. Sigue faltando claridad en las prioridades de los PEP, lo cual ha llevado al PMA a participar en programas muy amplios en numerosos entornos y ha afectado a la consecución de resultados. Al mismo tiempo, el establecimiento de prioridades no está bien equilibrado en cuanto a su capacidad de respuesta a las circunstancias, prioridades y carencias esenciales de los países. En ámbitos como el trabajo en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, el PMA está haciendo progresos, pero sigue faltando claridad en cuanto a dónde y cómo puede añadir valor y, al tiempo, mantenerse focalizado en sus principales fortalezas.
54. **Conclusión 5: La política relativa a los PEP ha influido positivamente en el modo en que el PMA contribuye al entorno exterior y participa en él, aunque en muchos casos los objetivos de los PEP superan con creces la capacidad financiera y del personal y las competencias técnicas necesarias para su ejecución.** El entorno exterior ha cambiado, al igual que la labor de planificación de las Naciones Unidas en los países, que ha pasado a la elaboración de análisis comunes sobre los países revisados y al sistema de los MCNUDES. Ahora, esos procesos que abarcan todo el sistema guiarán y encuadrarán los aspectos de desarrollo de los PEP y exigirán al PMA nuevos ajustes. Los PEP han permitido al PMA alinearse bien con las prioridades de los países y de los asociados y participar en esferas de trabajo nuevas e innovadoras, al tiempo que consolida su experiencia en ámbitos más establecidos. Ello se refleja en el mejor posicionamiento del PMA, una relación más madura con los Gobiernos y una mejor armonización con el sistema de las Naciones Unidas, todo lo cual se ha traducido en nuevas oportunidades y esferas de trabajo. Como instrumento, los PEP han

aportado un avance sustancial hacia una planificación más estratégica y a más largo plazo. En buena parte del período evaluado se echa en falta más insistencia en ajustar los recursos técnicos y de personal a los objetivos de las oficinas en los países (y viceversa).

55. **Conclusión 6: Con el tiempo, la gestión interna de los PEP ha perdido cohesión, lo que repercute en la eficiencia y la eficacia con que se diseñan y ejecutan.** Algunos elementos de la gestión se han pasado por alto o no han recibido la suficiente atención, se han tratado con demasiada lentitud o no se han abordado teniendo en cuenta las observaciones recibidas. Ciertos procesos de planificación estratégica por países han fomentado una mayor centralización y más burocracia, con lo que se han perdido las ventajas de eliminar la anterior estructura fragmentada de los proyectos. Son particularmente preocupantes las ineficiencias en el proceso de examen y aprobación de los programas, así como los problemas estructurales derivados de la combinación de los procedimientos y directrices relativas a los PEP, el Marco de resultados institucionales y la presupuestación, que pueden influir negativamente en la capacidad del PMA para responder rápidamente a las necesidades de emergencia y diseñar coherentemente una programación integrada. La ejecución evidentemente se basa en enfoques compartimentados, debido en parte a factores externos como la naturaleza de la financiación, aunque también a los cambios en la gestión de los procesos que acompañaron la puesta en marcha de los PEP y han supuesto un obstáculo a los objetivos de planificación integrada de la política.
56. **Conclusión 7: Es preciso simplificar los procesos y los procedimientos, delegar más responsabilidades, facultades y obligaciones de rendición de cuentas y fortalecer la capacidad de planificación.** La atención debe centrarse en conservar lo que funciona y en aligerar, racionalizar y agilizar considerablemente los procesos engorrosos. Para dar continuidad al positivo proceso de armonización con la planificación de las Naciones Unidas y con las prioridades nacionales, habrá que establecer una función y una facultades más sólidas y descentralizadas en la esfera del apoyo a la planificación. Haciendo especial hincapié en estas reformas internas se reforzará el valor de la planificación nacional y se posicionará al PMA de cara al futuro.
57. **Conclusión 8: Pese a la mayor atención que se presta al seguimiento, la presentación de informes y la evaluación, la capacidad del PMA para utilizar la información sobre la ejecución de los programas para basar en ella sus decisiones sigue siendo débil.** A pesar de los considerables esfuerzos desplegados en la recopilación de datos y la generación de enseñanzas, persisten deficiencias considerables. Los sistemas de seguimiento se centran en la información cuantitativa, pero ciertos indicadores no miden correctamente los avances hacia los cambios deseados ni producen información que sea valiosa para las oficinas en los países o que facilite una mejor comprensión de lo que ha funcionado. Los sistemas de seguimiento y presentación de informes, pese a estar orientados hacia la agregación de datos a nivel institucional para fines de rendición de cuentas, no han reducido la necesidad de elaborar informes adaptados a los donantes ni han dado lugar a cambios considerables en la disponibilidad de financiación flexible. Las evaluaciones han aportado datos empíricos y enseñanzas valiosas; las evaluaciones descentralizadas, particularmente, ofrecen oportunidades para generar datos empíricos pertinentes al contexto, y los esfuerzos por sintetizar y resumir los datos empíricos derivados de las evaluaciones aumentan la probabilidad de que se utilicen esos datos. Sin embargo, las obligaciones impuestas a la cobertura de las evaluaciones y a otros procesos no están suficientemente diferenciadas atendiendo a las diversas dimensiones de las carteras de actividades de las oficinas en los países y son demasiado difíciles de secuenciar como para mantenerlas en su forma actual. Las inversiones financieras en seguimiento y evaluación han sido excesivamente limitadas, y la capacidad de PMA está muy lejos de lo que se necesita en este ámbito. La situación resultante es de fragmentación en la generación y utilización de los datos empíricos, lo cual ha de solucionarse.

Recomendaciones

Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 1: De ahora en adelante, en la ejecución de la política debería adoptarse un modo más estratégico y ágil de enfocar el marco de planificación estratégica por países, y las revisiones futuras habrán de tener en cuenta las nuevas enseñanzas, una vez que estas se hayan consolidado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 1.1: Aplazar la actualización de la política sobre los planes estratégicos para los países hasta que puedan consolidarse las enseñanzas extraídas de los planes estratégicos para los países de segunda generación y los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible de primera generación. ➤ 1.2: Seguir actualizando los requisitos de planificación, presupuestación y gestión de recursos y las directrices e instrumentos correspondientes, centrándose en la simplificación, la capacidad de asimilación del cambio, la accesibilidad y la utilidad. ➤ 1.3: Reconfigurar los planes estratégicos para los países como documentos de planificación estratégica más ligeros y ágiles que reflejen una visión y una estrategia de alto nivel y que incluyan presupuestos orientativos basados en las necesidades para someterlos a la aprobación de la Junta. Relegar los detalles de las disposiciones de ejecución y movilización de recursos a documentos de planificación internos independientes. 	Alta	Junio de 2024
<p>Recomendación 2: Aumentar el apoyo y los recursos asignados a la planificación estratégica por países y a las primeras fases de ejecución de los planes estratégicos para los países.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 2.1: Aumentar el apoyo dado a las oficinas en los países para elaborar los planes estratégicos para los países, la garantía de calidad y el aprendizaje. ➤ 2.2: Asignar recursos presupuestarios específicos y suficientes en todos los niveles para respaldar la planificación estratégica por países y el diseño de los programas, en particular mediante una participación activa en los procesos de análisis común de los países y del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. ➤ 2.3: Garantizar que las oficinas en los países dispongan de una dotación de personal mejor, dotado de los conocimientos y la capacidad apropiados para participar en la planificación estratégica por países. ➤ 2.4: Proporcionar a las oficinas en los países asistencia especial a pedido para la formulación de hojas de ruta detalladas para la ejecución de los planes estratégicos para los países basadas en los planes estratégicos para los países aprobados. ➤ 2.5: Mejorar las directrices sobre la elaboración de presupuestos plurianuales basados en las necesidades para la programación en materia de fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas, a fin de garantizar que se basen en valoraciones realistas de lo que el PMA puede hacer y aportar, teniendo en cuenta la financiación disponible y la capacidad de ejecución. 	Alta	Diciembre de 2023

Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 3: Simplificar y agilizar más los procedimientos y procesos para el examen, la revisión y la aprobación del paquete de planes estratégicos para los países con el objetivo de aumentar la eficiencia y la flexibilidad y reducir los costos de transacción.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 3.1: Garantizar que el foco previsto y las prioridades de alto nivel de los planes estratégicos para los países, así como el papel que corresponderá al PMA, se discuten y acuerdan con los despachos regionales y las direcciones de la Sede correspondientes desde un primer momento, junto con las consultas a las principales partes interesadas a nivel nacional y en línea con el proceso del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. ➤ 3.2: Racionalizar más el proceso de examen y aprobación de los programas para evitar la duplicación innecesaria de la labor de supervisión técnica (entre el procedimiento electrónico y el procedimiento estratégico de examen de los programas y entre la Sede y los despachos regionales) y alentar la moderación a la hora de formular observaciones sobre los procesos. ➤ 3.3: Simplificar más el marco financiero para aliviar la carga de trabajo relacionada con la gestión presupuestaria y las revisiones de los planes estratégicos para los países en las oficinas en los países. Solicitar a la Junta que racionalice y simplifique la delegación de facultades para la aprobación de los planes estratégicos para los países y las correspondientes revisiones una vez estén claros los resultados de las iniciativas de gobernanza y cambio orgánico que estén en marcha (como el examen de la gobernanza de la Junta Ejecutiva). 	Alta	Julio de 2024
<p>Recomendación 4: Reforzar y racionalizar la rendición de cuentas y el aprendizaje para la gestión basada en los resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 4.1: Pasar a la presupuestación y la dotación de personal basadas en los productos y en los efectos, en consonancia con los requisitos de los procesos en curso de reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. ➤ 4.2: Revisar la propuesta de valor de clasificar los efectos de los planes estratégicos para los países por esfera prioritaria, incluidas las repercusiones en un diseño de programas y una movilización de recursos coherentes, integrados y orientados a los efectos. ➤ 4.3: Desarrollar sistemas comunes de gestión de la información que utilicen los datos de seguimiento del PMA, que puedan ofrecer a las oficinas en los países acceso en tiempo real a una información analítica para la gestión adaptativa de los programas y garantizar la interoperabilidad con los cambiantes requisitos de todo el sistema (como la presentación de informes en relación con el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y la plataforma UN INFO). ➤ 4.4: Revisar las directrices sobre los exámenes de mitad de período de los planes estratégicos para los países a fin de garantizar que no sean engorrosos, se realicen internamente y mejoren la complementariedad con el proceso de evaluación de los planes estratégicos para los países permitiendo la focalización en las dimensiones de la pertinencia a largo plazo, la cobertura, los logros a nivel de productos, la coherencia y la eficacia operacional, que se actualizarán en la fase de evaluación de los planes estratégicos para los países con una valoración independiente que amplíe la cobertura para tratar también, entre otros aspectos, las dimensiones de la efectividad y la sostenibilidad. ➤ 4.5: Revisar los requisitos de evaluación de los planes estratégicos para los países para lograr una cobertura de la evaluación más selectiva, estratégica, oportuna y eficiente en función de los costos. ➤ 4.6: Invertir más en las funciones de seguimiento y evaluación de las oficinas en los países a fin de aumentar su capacidad y garantizar unos presupuestos específicos adecuados para el seguimiento y la evaluación. 	Media	Julio de 2024

Recomendación	Prioridad	Plazo de aplicación
<p>Recomendación 5: Desarrollar una comprensión y una visión claras y compartidas de la labor del PMA en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 5.1: Actualizar las directrices para el diseño y el establecimiento de prioridades en los planes estratégicos para los países sobre la base de los resultados de las evaluaciones de políticas en curso que abarquen aspectos esenciales de la programación de la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, así como las posibles revisiones de las políticas existentes y las políticas nuevas. ➤ 5.2: Adoptar las teorías del cambio a cinco años* para la labor en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz y los componentes de “cambiar las vidas” de todos los planes estratégicos para los países, junto con una lógica sistémica que permita al PMA actuar o estar listo para reaccionar en situaciones complejas cambiantes y que tenga presentes las visiones del cambio a largo plazo, más allá del período quinquenal de los planes estratégicos para los países. Desarrollar un enfoque institucional coherente para las teorías del cambio que permita fijar objetivos realistas, un establecimiento claro de las prioridades y el escalonamiento de los programas, en coordinación con otros agentes de los ámbitos relacionados con la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y (en su caso) la consolidación de la paz. ➤ 5.3: Ampliar considerablemente la financiación destinada a inversiones estratégicas en capacidad técnica y la financiación inicial para la labor de las oficinas en los países en ámbitos cruciales e infrafinanciados del triple nexo. 	Alta	Julio de 2023, con apoyo de seguimiento cuando sea necesario
<p>Recomendación 6: Continuar y ampliar más el proceso de planificación estratégica de la fuerza de trabajo y dar más prioridad a la labor de desarrollo de las competencias en consonancia con la política del PMA en materia de personal y la evolución de las necesidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 6.1: Garantizar que la planificación de la fuerza de trabajo y la adaptación estructural estén perfectamente armonizadas con el ciclo de planificación de los planes estratégicos para los países, con especial atención a garantizar que la rotación de personal entre directores en los países, directores adjuntos en los países y jefes de programas no afecte a la coherencia del enfoque estratégico ni a la continuidad de las actividades operacionales. ➤ 6.2: Elaborar mandatos adaptados para los responsables de los efectos y de las actividades y ofrecer capacitación dirigida a reforzar la adaptación estructural con los requisitos de los planes estratégicos para los países. ➤ 6.3: Dar prioridad a la gestión estratégica de los recursos humanos para asegurarse la retención del talento, especialmente en aquellos ámbitos de la cartera de actividades del PMA en los que se precisen más conocimientos especializados para movilizar los recursos internacionales y nacionales y desempeñar una función habilitadora. ➤ 6.4: Garantizar que el desarrollo y el apoyo a los empleados sean conformes a las necesidades de la oficina en el país y del PEP en ámbitos prioritarios como un entorno político propicio, un mayor fortalecimiento de las capacidades nacionales y el desarrollo y la gestión de asociaciones estratégicas. ➤ 6.5: Dar prioridad a la retención de los empleados de categoría superior nacionales (incluidos los de las suboficinas) que encajen en los compromisos prioritarios del PMA, en particular facilitando a las oficinas en los países los recursos necesarios cuando se precisen o deban mejorarse determinadas competencias técnicas. 	Alta	Diciembre de 2025

* O períodos más cortos si un PEP dura menos de cinco años.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
MCNUDS	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PEP	planes estratégicos para los países
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia