

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 13-15 de febrero de 2012

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2012/6-C
22 diciembre 2012
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA FUNCIÓN DEL PMA PARA PONER FIN A LA PERPETUACIÓN DEL HAMBRE

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, OE*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OE: Sra. D. Prioux de Baudimont Tel.: 066513-2945

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

En 2011 la Oficina de Evaluación realizó cuatro evaluaciones estratégicas relacionadas con la transición de carácter estratégico del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. En la presente evaluación estratégica, que estuvo a cargo de un equipo de consultores independientes, se analizó la función del PMA para acabar con el problema de la perpetuación del hambre.

Se determinó que el PMA podía contribuir a acabar con este problema mediante las tres actividades siguientes: mejorar la nutrición y la salud (salud y nutrición maternoinfantiles); fortalecer la educación (alimentación escolar), y promover los activos comunitarios para reducir la pobreza (alimentos por trabajo y alimentos para la creación de activos). En evaluaciones anteriores se analizó cada una de las tres actividades; sin embargo, en ninguna evaluación anterior se examinaron las actividades en lo que respecta a su función para poner fin a las situaciones de hambre a largo plazo.

Los seis estudios de casos comprendieron visitas sobre el terreno a Bolivia, Nepal y Zambia, así como estudios teóricos sobre la salud y nutrición maternoinfantiles en Guatemala, los programas de alimentación escolar en Bangladesh y las actividades de alimentos por trabajo y alimentos para la creación de activos en Etiopía.

Las cinco preguntas de evaluación, comunes a las cuatro evaluaciones estratégicas de esta serie, se referían a:

- 1) la integración de las tres actividades del PMA en las soluciones nacionales para acabar con el fenómeno de la perpetuación del hambre;
- 2) la conveniencia y la eficacia de las tres actividades del PMA para poner fin al ciclo del hambre a largo plazo;
- 3) los factores del entorno operativo externo que afectan a la capacidad del PMA para hallar y llevar a la práctica soluciones al problema de la perpetuación del hambre;
- 4) los factores relacionados con las capacidades organizativas del PMA que afectan a su capacidad para adoptar soluciones a este problema, y
- 5) los factores relacionados con las capacidades del personal del PMA que afectan a su capacidad para encontrar y llevar a la práctica soluciones al problema del hambre a largo plazo.

El equipo de evaluación estimó que el hambre de larga duración no podía resolverse de forma aislada. Llegó a diversas conclusiones que le impulsaron a proponer que el PMA tratara el problema del hambre de manera integral y lo considerara una única cuestión, en lugar de abordar el fenómeno a corto y a largo plazo por separado. En lo que respecta a los beneficiarios, los factores que producen crisis a corto plazo y los que causan el hambre a largo plazo están relacionados entre sí.

Se consideró que las tres actividades eran adecuadas para abordar el problema de la perpetuación del hambre, siempre y cuando se emplearan las modalidades correctas de selección de beneficiarios y de entrega de la ayuda. Sin embargo, el modelo actual de financiación del PMA se adapta mejor a las situaciones de emergencia a corto plazo, y la distinción artificial entre intervenciones de emergencia a corto plazo y actividades de desarrollo obstaculiza la programación integrada de las tres actividades.

El equipo observó que aún no existía un modelo de programación claramente definido para determinar las ventajas comparativas del PMA e integrarlas en el contexto más amplio de lucha contra el hambre a largo plazo. Pese a establecer relaciones excelentes con los gobiernos, que son sus asociados estratégicos, parece que el PMA no es considerado una verdadera “entidad de desarrollo”. Su capacidad para modificar la percepción de los donantes y definir su función en el contexto de la asistencia humanitaria, en la que participan múltiples actores, determinará su futuro papel en la lucha contra el hambre a largo plazo.

En lo que atañe a la adaptación interna, el equipo llegó a la conclusión de que el PMA debía mejorar sus sistemas de seguimiento y evaluación, que resultaban inadecuados para demostrar la eficacia de las medidas adoptadas, y adaptar las carreras profesionales de los miembros del personal para aprovechar de forma óptima sus distintas competencias técnicas. Los resultados del análisis de la seguridad alimentaria podían mejorarse ampliando su alcance para cubrir el fenómeno de la perpetuación del hambre.

El equipo de evaluación formuló seis recomendaciones, en particular una recomendación de carácter general relacionada con las conclusiones generales y cinco recomendaciones relacionadas con cada una de las cinco preguntas de la evaluación.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación estratégica de la función del PMA para poner fin a la perpetuación del hambre” (WFP/EB.1/2012/6-C) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2012/6-C/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2012 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. El mandato de la evaluación se centra en tres actividades del PMA: salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI), alimentación escolar y alimentos por trabajo (APT)/alimentos para la creación de activos (ACA). Esta evaluación tiene por objetivo estimar la contribución de dichas actividades para acabar con el problema del hambre a largo plazo y extraer enseñanzas para definir el futuro papel del PMA en la lucha contra la perpetuación del hambre. Las tres actividades, llevadas a cabo entre 2007 y 2009, se examinaron utilizando una metodología combinada tanto deductiva como inductiva.
2. Tras las consultas celebradas con los despachos regionales, para las visitas sobre el terreno se seleccionaron tres países donde entre 2007 y 2009 se habían llevado a cabo las tres actividades. Dicha selección obedeció a criterios de diversidad geográfica y se basó en diferentes ejemplos de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y modelos de programas en los países (PP). En la selección final de los países se aplicaron siete filtros, correspondientes a la clasificación de la pobreza, el coeficiente de Gini, las desigualdades de género, la incidencia del hambre, la desnutrición y el bajo peso al nacer, y los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El equipo visitó tres países: Nepal (Asia), Bolivia (América Latina) y Zambia (África). En cada uno de los países, el trabajo sobre el terreno tuvo una semana de duración y comprendió las siguientes actividades: entrevistas a informantes clave en las oficinas nacionales y los despachos regionales del PMA; entrevistas con gobiernos y asociados, y debates en grupo a nivel comunitario, dirigidos por antropólogos contratados localmente. En total se hicieron 228 entrevistas a informantes clave. Además, se seleccionaron tres estudios teóricos para el examen de determinadas intervenciones: SNMI en Guatemala (América Latina), alimentación escolar en Bangladesh (Asia) y actividades de APT/ACA en Etiopía (África).

Contexto mundial

3. Se calcula que el número de personas subnutridas en el mundo supera los 925 millones¹. La capacidad del PMA para acabar con el problema del hambre a largo plazo depende de factores tanto externos como internos, incluidas las crisis a corto plazo, que han tenido fuerte incidencia durante el período abarcado por la evaluación. Al estar estrechamente relacionados, el contexto económico mundial y las dinámicas internas influyen en la eficacia, la sostenibilidad, la idoneidad, la pertinencia y la eficiencia de las intervenciones del PMA. El cambio climático y las catástrofes naturales perjudican la producción agrícola nacional, lo que a su vez afecta al abastecimiento de productos alimenticios locales, los precios de los alimentos en el mercado interno y el acceso a los alimentos. Los enfrentamientos civiles y la prevalencia de enfermedades también afectan a la producción alimentaria, el acceso a los alimentos y el consumo de alimentos en el hogar.

Orientación estratégica del PMA

4. El interés del PMA por el fenómeno de la perpetuación del hambre se remonta a la Declaración sobre el cometido del PMA de 1994, en la que se destaca que las normas por las que se rige el uso de la ayuda alimentaria deben apuntar a la erradicación del hambre y

¹ Según el gráfico del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) incluido en el mandato, el número de personas afectadas por el hambre durante 2007-2009 aumentó de 825 millones a 1.000 millones.

la pobreza. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 también convirtió en objetivo la erradicación del hambre y la pobreza extrema. Además, el Objetivo Estratégico 4 del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013² compromete al Programa a “reducir el hambre crónica y la desnutrición”. Con arreglo a dichos objetivos, las metas se centran en romper el ciclo intergeneracional del hambre crónica, fomentar la educación y mejorar la nutrición básica, atender las necesidades alimentarias de las personas enfermas y fortalecer la capacidad nacional para reducir el hambre (esta última actividad se ajusta al Objetivo Estratégico 5 del Plan Estratégico). En 2010, el PMA estableció una oficina para fomentar la búsqueda de soluciones a largo plazo al problema del hambre, entre ellas las soluciones impulsadas por los países y por la comunidad, en asociación con otros agentes.

5. Las tres actividades seleccionadas para ser objeto de evaluación en cuanto al papel que desempeñan en la labor encaminada a poner fin a la perpetuación del hambre son las siguientes:
 - i) SNMI: apoya la salud y la nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes y los niños, tanto en programas de emergencia como de desarrollo, adoptando enfoques preventivos y curativos que combaten la desnutrición y sus causas;
 - ii) alimentación escolar: alienta la asistencia escolar de los niños de familias de bajos ingresos, lo que da a lugar mejores tasas de terminación de los estudios, una mayor concentración y un incremento de la asistencia de las niñas, y
 - iii) actividades de APT/ACA: prestan asistencia alimentaria a los hogares afectados por la inseguridad alimentaria a cambio de trabajo, sustituyendo así los ingresos; fomenta los activos comunitarios y el crecimiento económico, y promueve una mayor capacidad de resistencia ante situaciones de crisis y una mayor seguridad alimentaria.

Marco conceptual

6. A efectos de la evaluación, se emplearon las siguientes definiciones de trabajo:
 - por *hambre* se entiende una situación en la que las personas carecen de los macronutrientes y micronutrientes necesarios;
 - por *desnutrición* se entiende la manifestación física del hambre, y
 - por *inseguridad alimentaria* se entiende la vulnerabilidad o la susceptibilidad al hambre.
7. Durante la evaluación, el principal objetivo relacionado con la desnutrición crónica se basó en el ODM 1. La evaluación fue la primera en determinar el papel que desempeñan las tres actividades del PMA en la erradicación del hambre a largo plazo.

CONCLUSIONES

8. *Pregunta 1: ¿En qué medida las actividades o la combinación de actividades del PMA se integran en la aplicación de soluciones nacionales al problema de la perpetuación del hambre?*
9. Para el PMA, los gobiernos siguen siendo asociados estratégicos, y las actividades del Programa están bien integradas a las estrategias nacionales para combatir el hambre. Sin embargo, en los países objeto de un estudio de caso ni los gobiernos ni las oficinas del PMA se han fijado metas explícitas para erradicar el hambre a largo plazo. Existen

² El período abarcado por la evaluación comprende dos períodos del Plan Estratégico: 2004–2007 y 2008–2013.

estrategias relacionadas con el problema del hambre, en su mayor parte vinculadas al ODM 1, en las cuales la desnutrición y la pobreza son indicadores indirectos de la perpetuación del hambre. Por ejemplo, Bolivia ha proclamado el objetivo político global de lograr un nivel de desnutrición cero, y Zambia se ha fijado como objetivo convertirse antes de 2030 en un país próspero con ingresos medios. Si bien se trata de objetivos importantes, quizás no coincidan plenamente con los objetivos relativos a la erradicación del hambre a largo plazo.

10. Las iniciativas emprendidas por el PMA junto con los gobiernos sobre los documentos estratégicos relacionados con el hambre a largo plazo tienen por objetivo asegurar que los PP se ajusten a las soluciones nacionales para reducir el hambre y la pobreza.
11. *Pregunta 2: ¿En qué medida resultan adecuadas y eficaces las actividades o la combinación de actividades que según el equipo de evaluación contribuyen a romper el ciclo del hambre a largo plazo?*
12. **SNMI.** El suministro de alimentos adecuados desde el punto de vista nutricional para las actividades de SNMI se considera una estrategia acertada para poner fin a la perpetuación del hambre, dado que responde a las necesidades básicas de nutrición materno-infantil y estimula a las madres y sus hijos a que empleen los centros de salud. Las actividades de SNMI se llevaron a cabo sistemáticamente en zonas geográficas seleccionadas por su vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Sin embargo, las actividades de SNMI no fueron objeto de un seguimiento adecuado en todas las oficinas en los países que permitiera establecer su contribución a la lucha contra la perpetuación del hambre. Un análisis de los indicadores de los efectos presentados en los marcos lógicos de los PP, de los indicadores del marco de resultados estratégicos relacionados con el Objetivo Estratégico 4 y de los informes anuales normalizados de los proyectos relativos a los países estudiados demostró que ninguno de ellos medía sistemáticamente los indicadores correspondientes a la SNMI durante el período de ejecución del PP o de la OPSR en cuestión. A raíz de ello, ninguno permitió demostrar de manera concluyente si los alimentos y el apoyo correspondiente habían tenido algún efecto en la lucha contra el hambre a largo plazo. Además, según el equipo de evaluación no existía un grado suficiente de sinergia entre las actividades de SNMI, de alimentación escolar y de APT/ACA.
13. Conforme a los informes normalizados de los proyectos de los PP, en cuatro de los seis países objeto de un estudio de caso los alimentos adquiridos para las actividades de SNMI se entregaron eficazmente sin mayores pérdidas. Las cantidades de alimentos destinadas a las actividades de SNMI eran pequeñas en comparación con las de otras actividades del PMA, pero en todos los casos se empleó un alimento compuesto elaborado localmente, reduciendo así los costos relacionados con los productos importados y aumentando la demanda de productos locales.
14. **Alimentación escolar.** Una proporción considerable de los recursos de los países objeto de un estudio de caso se destinaron a la alimentación escolar. Aunque en general el costo de la alimentación escolar por beneficiario era el más bajo de las tres actividades, el costo global del programa podía ser considerado aún excesivo por los gobiernos locales. Los gobiernos nacionales suelen proporcionar el apoyo y los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad solo cuando se considera que dicha actividad conduce a una mejor educación más bien que a combatir el hambre.

15. La orientación geográfica de la ayuda se basa fundamentalmente en la inseguridad alimentaria y en los índices de abandono escolar; de este modo se presta asistencia a las comunidades expuestas al riesgo de sufrir hambre a largo plazo, incluso si la actividad no está orientada específicamente a los niños malnutridos. En última instancia, la utilidad de la alimentación escolar solo se verá con el tiempo, a medida que los niños beneficiarios se hagan adultos. Este largo período presenta retos a la hora de determinar la eficacia de la intervención para reducir el hambre a largo plazo.
16. En un informe de 2006, el Grupo Campbell cuestionó la validez de las actividades de alimentación escolar para poner fin a la perpetuación del hambre. Señaló que incluso las intervenciones de alimentación escolar a largo plazo del PMA tal vez tuvieran menos posibilidades de ser eficaces a este respecto que las inversiones comparables efectuadas para crear un entorno propicio que generara puestos de trabajo en beneficio de las familias y los niños que abandonarían la escuela, excepto en el caso de que la actividad tuviera por objetivo incrementar la asistencia de las niñas a la escuela. En este caso preciso, asistir a la escuela puede retardar el embarazo de las niñas y reducir los riesgos nutricionales relacionados con un embarazo prematuro.
17. **Actividades de APT/ACA.** Por lo que se refiere a las modalidades para hacer frente a las catástrofes y las necesidades ambientales locales, en los países que fueron objeto de un estudio de caso se tomaron en consideración una amplia gama de actividades de APT/ACA y un gran número de familias beneficiarias. Ninguno de los países visitados contaba con un marco estratégico general en materia de medios de subsistencia para orientar el desarrollo de las actividades; solo Etiopía (país sobre el cual se hizo un estudio teórico) tenía un marco de ese tipo. Si bien las actividades de APT/ACA representan una respuesta adecuada y eficaz al problema del hambre, por su carácter local son de especial importancia para las comunidades seleccionadas con arreglo a su vulnerabilidad ambiental.
18. **La voz de los pobres.** Los intercambios mantenidos con las comunidades vulnerables en el seno de un grupo de debate, coordinado por un antropólogo local, sobre su entendimiento del problema del hambre pusieron de relieve algunas divergencias entre los grupos vulnerables y otros interesados directos. Los participantes del grupo de debate no criticaron ninguna intervención en particular; demostraron más interés en la distribución de las raciones de alimentos que en la creación de activos. Propusieron también otras prioridades, como las oportunidades de capacitación en oficios (en lugar de la alimentación escolar) y la emigración para trabajos estacionales (en lugar de las actividades de APT/ACA). Dichos estudios antropológicos determinaron que tanto los beneficiarios como los no beneficiarios estimaban que en las intervenciones del PMA se omitía dar respuesta a sus inquietudes sobre el hambre.
19. *Pregunta 3: ¿Cómo afectan los factores del entorno operativo externo —incluidos los donantes, las asociaciones, el entorno político y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del país—, a la capacidad del PMA para hallar y llevar a la práctica soluciones al problema de la perpetuación del hambre?*
20. Varios factores externos afectan a la capacidad del PMA para hallar soluciones a largo plazo al problema del hambre y aplicarlas, sobre todo: i) la volatilidad de los precios de los alimentos y su efecto sobre la movilización de fondos del PMA y el acceso de las poblaciones pobres a los alimentos; ii) el estrecho vínculo entre las crisis a corto plazo y las situaciones de larga duración; iii) la incertidumbre de la financiación del PMA, y iv) la imagen que los donantes tienen del PMA.

21. **Precios de los alimentos.** Los precios de los alimentos en el mercado mundial subieron bruscamente en 2007 y se mantuvieron a un nivel elevado en 2008 y 2009 en muchos países en desarrollo. Los seis países estudiados en esta evaluación resultaron todos afectados. Los precios de los productos alimenticios básicos experimentaron aumentos comprendido entre el 10% (Zambia) y cerca del 90% (Etiopía). El incremento afectó a la programación del PMA: los países objeto de un estudio de caso acusaron una reducción en el flujo de recursos y un mayor hincapié en las actividades de socorro y las OPSR, que contaban con mayores oportunidades de ser financiadas.
22. **El vínculo entre las crisis a corto y a largo plazo.** En el período 2007-2009, todos los países objeto de un estudio de caso experimentaron crisis a corto plazo —a menudo atribuidas a catástrofes naturales y enfrentamientos civiles—, así como situaciones de hambre crónica. Las crisis a corto plazo repercuten en el hambre de larga duración. Las catástrofes naturales y las provocadas por el hombre pueden reducir la producción agrícola de un país, lo que afecta al abastecimiento local de alimentos y se traduce en un aumento de los precios de los alimentos. En opinión de la mayoría de los informantes clave, el problema de la perpetuación del hambre no puede resolverse sin abordar también la vulnerabilidad a las crisis de corta duración. Se estimó que las actividades del PMA se formulaban teniendo en cuenta objetivos ya sea a corto plazo o bien a largo plazo, y que rara vez ambas perspectivas se incluían en un mismo programa.
23. **Inestabilidad de la financiación del PMA.** La estructura de financiación del PMA depende de las contribuciones voluntarias de los donantes, y esto se consideró causa de déficits recurrentes. Entre las estrategias para hacer frente a este problema figuraban: reducir la cantidad y la calidad de los alimentos distribuidos y la frecuencia de las distribuciones; modificar los productos alimenticios y la cobertura geográfica, y reducir el número de beneficiarios y la plantilla. Los funcionarios del PMA destacaron los efectos negativos del déficit de recursos en las asociaciones, los acuerdos, los compromisos con la población beneficiaria y la solución de conflictos, y observaron la incapacidad para llevar a cabo los programas que habían formulado. La incertidumbre con respecto a la financiación constituye un gran obstáculo para toda estrategia destinada a acabar con el hambre a largo plazo.
24. **Puntos de vista de los donantes y los asociados.** El PMA mantiene buenas relaciones con los gobiernos, en su calidad de asociados estratégicos, y trabaja eficazmente dentro de la red de organismos de las Naciones Unidas. No obstante, los interesados no percibían necesariamente al PMA como una entidad de desarrollo que contaba con una ventaja comparativa para erradicar el hambre a largo plazo, sino que a menudo lo consideraban como un organismo más adecuado para hacer frente a intervenciones de emergencia. Además, no confiaban en los compromisos a largo plazo del PMA debido a su estructura de financiación. Por consiguiente, bajo presión presupuestaria el apoyo de los donantes al PMA se reorientó en general de las actividades de desarrollo (a largo plazo) a las de socorro (a corto plazo), excepto en el caso de Bolivia. El respaldo del Programa para crear sistemas nacionales más sólidos en materia de seguridad alimentaria, que incluyan el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), podrá, con el tiempo, modificar dicha percepción.
25. *Pregunta 4: ¿Qué factores relacionados con la capacidad organizativa del PMA, incluidos sus procesos, sistemas y cultura, afectan a su capacidad para adoptar soluciones al problema del hambre a largo plazo?*

26. Los siguientes factores afectaban a la capacidad del PMA de adoptar soluciones al problema del hambre a largo plazo: i) las modalidades de financiación del PMA; ii) la variabilidad de las entregas de alimentos; iii) la estructura orgánica; iv) el sistema de seguimiento, y v) la metodología de VAM.
27. **Financiación.** Se consideró que la incertidumbre acerca de la disponibilidad de fondos para financiar los proyectos aprobados y los retrasos ocasionales entre la presentación de los proyectos del PMA para su aprobación y la llegada de los fondos asignados por los donantes perjudicaban la ejecución, en particular porque se traducían en la necesidad de reducir las actividades y en retrasos en la entrega de los alimentos.
28. **Variabilidad de las entregas de alimentos.** El PMA ha cumplido sistemáticamente con los plazos de entrega de su asistencia alimentaria y con las cantidades previstas al respecto en la medida en que disponía de fondos, con lo cual en ocasiones las entregas resultaron irregulares. La irregularidad del suministro repercute en los mecanismos de distribución de los alimentos entre todos los miembros del hogar, en las estrategias de supervivencia de los hogares y en los patrones de gasto. Ello se ve con mayor nitidez en las actividades de SNMI, donde es probable que la irregularidad del suministro de los productos alimenticios destinados a un miembro de la familia, como los alimentos compuestos enriquecidos, lleve a compartir los alimentos entre todos los miembros de la familia. Este fenómeno diluye el efecto nutricional previsto y la rentabilidad, dado que esos alimentos son más costosos que los que se incluyen en las raciones generales de alimentos. El compromiso financiero para asegurar la puntualidad y la regularidad en la entrega de la asistencia alimentaria debe ser parte integral de una estrategia de lucha contra el hambre a largo plazo, ya sea mediante actividades de SNMI, de alimentación escolar o de APT/ACA.
29. **Estructura orgánica.** El PMA aún no cuenta con un sistema de programación de las actividades de lucha contra el hambre de larga duración. Los distintos componentes de un posible sistema están dispersos entre varias dependencias de la Sede. Esas “zonas grises” se repiten en las oficinas en los países.
30. **Sistema de seguimiento.** El PMA no cuenta con un sistema de seguimiento que permita determinar la eficacia de las tres intervenciones o su efecto combinado sobre el problema de la perpetuación del hambre. Si bien el sistema de seguimiento para la recogida de datos es extraordinario, está más orientado al seguimiento de los envíos de alimentos o de la participación de los beneficiarios que a la medición de los efectos de las intervenciones del PMA de lucha contra el hambre a largo plazo; de hecho, no se ha concebido con esta finalidad.
31. **Metodología de VAM.** Las oficinas nacionales del PMA en los países objeto de un estudio de caso demostraron tener la capacidad para determinar cuáles eran las zonas afectadas por la inseguridad alimentaria y orientar en consecuencia la ayuda según criterios geográficos. A menudo han generado datos de alcance nacional sobre la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria para uso de los gobiernos y otros interesados. Sin embargo, sus sistemas no incluían ningún método para someter a seguimiento en el tiempo el estado de la seguridad alimentaria de determinados hogares en relación con la programación del PMA y otros factores externos. Si bien el VAM se ha convertido ahora en una herramienta indispensable en la mayor parte de los países donde actúa el PMA, convendría que el Programa fortaleciera su reputación y probara su utilidad en la búsqueda de soluciones al problema del hambre a largo plazo.

32. *Pregunta 5: ¿Qué factores relacionados con la capacidad del personal, en particular sus competencias, conocimientos, actitudes y motivaciones, afectan a la capacidad del PMA para hallar soluciones al problema de la perpetuación del hambre y llevarlas a la práctica?*
33. Al respecto, cuatro factores afectaban a la capacidad del personal del PMA: i) motivación; ii) incertidumbre con respecto a la financiación; iii) competencias técnicas del personal, y iv) capacitación y dinámica de aprendizaje.
34. **Motivación.** Según el equipo de evaluación, el personal del PMA era altamente cualificado y motivado pese a su gran carga de trabajo, utilizaba eficazmente sus conocimientos del contexto local y estaba dispuesto a trabajar en zonas difíciles y remotas. Los miembros del personal establecieron asociaciones eficaces con ministerios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos de las Naciones Unidas. No se puede dejar de insistir en la importancia que tiene cada una de estas relaciones en lo que respecta a la eficacia de las asociaciones establecidas.
35. **Incertidumbre con respecto a la financiación.** La falta de previsibilidad de la financiación ejerce presiones sobre los responsables de las oficinas en los países en lo que respecta a la eficacia de los controles, lo que aumenta el nivel de responsabilidad que se confía al personal local, que posiblemente carezca de la experiencia necesaria. Ello ha llevado asimismo a una mayor inseguridad laboral, una carga de trabajo excesiva, la pérdida de puestos de trabajo y la contratación de consultores externos para realizar tareas programáticas internas.
36. **Competencias técnicas.** La capacidad técnica del personal en materia de finanzas, logística, VAM y sistemas de información sobre la seguridad alimentaria se ha considerado excelente. Las competencias en materia de VAM eran tan avanzadas que en Nepal y Zambia los oficiales de VAM fueron adscritos a puestos del Gobierno. En Bolivia, donde el oficial de VAM tuvo que abandonar su cargo por falta de fondos, el Gobierno comenzó a utilizar los mapas elaborados por ese oficial para sus actividades de selección de beneficiarios. Las oficinas del PMA también fomentaron las capacidades en la esfera de la nutrición, y demostraron excelentes aptitudes para negociar y colaborar con los gobiernos, los donantes y otros asociados. Por otro lado, carecían de competencias para someter a seguimiento los datos probatorios científicos y para demostrar la eficacia de la asistencia alimentaria en la búsqueda de soluciones al problema del hambre a largo plazo. Las normas de ascenso del personal no siempre permitieron aprovechar de manera óptima las competencias de cada uno.
37. **Capacitación y aprendizaje.** Las oportunidades de capacitación y aprendizaje que habrían podido promover soluciones al problema del hambre a largo plazo han sido desiguales. El equipo de evaluación tomó nota de algunos buenos ejemplos de capacitación y aprendizaje entre pares. Sin embargo, los funcionarios señalaron que una manera de reducir el tiempo necesario para integrar las nuevas estrategias en las oficinas en los países consistía en fomentar más instancias de “aprendizaje mediante el diálogo sobre las políticas” en relación con cuestiones estratégicas y políticas. Algunas de las propuestas de buenas prácticas incluían la asignación de un 10% de la ayuda destinada a los programas al fomento de las capacidades del personal local y de los asociados cooperantes, y en utilizar con carácter experimental los programas del PMA para evaluar su efecto en la lucha contra el hambre de larga duración. El personal de las oficinas en los países señaló que no se les había informado con suficiente antelación sobre el cambio de estrategia y que, por consiguiente, no habían recibido instrucciones sobre cómo adaptar en consecuencia la planificación y la programación de las oficinas en los países. A raíz de ello, los

responsables de las distintas operaciones tuvieron que hallar sus propias soluciones teniendo en cuenta los conocimientos, los criterios y las necesidades del personal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

38. *Pregunta 1: ¿En qué medida las actividades o la combinación de actividades del PMA se integran en la aplicación de soluciones nacionales al problema de la perpetuación del hambre?*
39. El fenómeno de la perpetuación del hambre no puede resolverse de forma aislada; para evaluar sus orígenes y encontrar soluciones se requiere la cooperación entre los distintos sectores sociales y económicos. Por lo tanto, es fundamental una sólida coordinación a nivel gubernamental entre los distintos ministerios, no solo para elaborar estrategias multisectoriales, sino para vigilar por que se apliquen y orientar los recursos adecuadamente para que puedan aprovecharse en forma óptima. En los países objeto de un estudio de caso existen estrategias nacionales contra el hambre; estas, sin embargo, hacen referencia al ODM 1 y no de manera explícita a la lucha contra la perpetuación del hambre. Se observó que los programas del PMA estaban muy bien integrados en los planes de desarrollo gubernamentales e incorporados en los documentos conjuntos de estrategia nacional del PMA y los gobiernos. Las oficinas del PMA en los países han establecido asociaciones muy eficaces con los ministerios, asegurando a la vez un entendimiento mutuo de las cuestiones y los problemas que se plantean y de las posibles soluciones. Sin embargo, el equipo de evaluación no encontró ninguna relación directa entre las estrategias gubernamentales y las actividades de SNMI, alimentación escolar o APT/ACA, dado que en los documentos de los gobiernos o del PMA todavía no se había definido con precisión ninguna medida de lucha contra el hambre a largo plazo.
40. Si el PMA quiere abordar el problema del hambre de larga duración, debe impulsar campañas nacionales integradas donde la sociedad civil participe en la determinación de estrategias y soluciones.
41. *Pregunta 2: ¿En qué medida resultan adecuadas y eficaces las actividades o la combinación de actividades que según el equipo de evaluación contribuyen a romper el ciclo del hambre a largo plazo?*
42. En general, hubo consenso en que las tres actividades tal vez fueran adecuadas para combatir el hambre a largo plazo, siempre y cuando estuvieran dirigidas a las personas idóneas y se ejecutaran a tiempo. Elegir las actividades es una tarea, en sí misma, menos crítica que la de adoptar los métodos de selección de beneficiarios y de ejecución adecuados. Teniendo en cuenta los seis países objeto de un estudio de caso, las tres actividades parecen ser eficientes y rentables³ por lo que concierne a la entrega de la ayuda alimentaria, pero ello no permite determinar el impacto de la asistencia alimentaria en la erradicación del hambre a largo plazo; a este respecto no se dispone de ningún criterio. El enfoque del ciclo de vida es un marco de referencia útil que ayuda a integrar las actividades y que convendría aplicar de forma más sistemática.
43. Las restricciones financieras han dado a lugar a reducciones en el número de beneficiarios en algunas regiones y han retrasado la entrega de las raciones. Estas

³ En lo que se refiere a rentabilidad y eficiencia, véase el Anexo 5 del informe de evaluación completo.

constataciones parecen indicar que las intervenciones del PMA no han tenido efecto en ciertas personas expuestas a situaciones de hambre de larga duración.

44. *Pregunta 3: ¿Cómo afectan los factores del entorno operativo externo —incluidos los donantes, las asociaciones, el entorno normativo y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del país—, a la capacidad del PMA para hallar y llevar a la práctica soluciones al problema de la perpetuación del hambre?*
45. La dependencia del PMA respecto de las contribuciones voluntarias de los donantes, aunada a la volatilidad de los precios de los alimentos⁴, crea condiciones difíciles para que el PMA lleve a cabo sus actividades. El alza de los precios de los alimentos incrementó la vulnerabilidad de algunas poblaciones con respecto a las situaciones de hambre y planteó a la vez problemas al PMA a la hora de tratar de mantener sus compromisos. Paralelamente se programaron actividades destinadas a responder a crisis a corto plazo y resolver problemas de larga duración. En general, el personal demostró cierta creatividad para hacer frente a dichas limitaciones, pero eligió en su mayor parte actividades que podían financiarse. A raíz de ello, se vio reducida la posibilidad de que las tres actividades desempeñaran un papel más importante en la búsqueda de soluciones al problema del hambre a largo plazo.
46. A pesar de las excelentes relaciones establecidas con los gobiernos en calidad de asociados estratégicos y de la eficacia de su colaboración con los otros organismos de las Naciones Unidas, el PMA no parece ser considerado como una entidad de desarrollo y hasta el momento no ha logrado demostrar su ventaja comparativa en la lucha contra el hambre.
47. La capacidad del PMA de modificar la percepción de los donantes y definir su función en el contexto multisectorial de la asistencia humanitaria determinará su futuro papel en la lucha contra el hambre de larga duración.
48. *Pregunta 4: ¿Qué factores relacionados con la capacidad organizativa del PMA, incluidos sus procesos, sistemas y cultura, afectan a su capacidad para adoptar soluciones al problema del hambre a largo plazo?*
49. Debido al modelo de financiación del PMA, la necesidad de movilizar recursos constituye un motivo de presión cada vez mayor para las oficinas en los países: el personal, de hecho, se ve obligado a dedicar a esta tarea parte de su tiempo; se establece un enfoque de gestión basado en el “día a día”; se prolongan indirectamente los plazos de aprobación, y se multiplica el número de los proyectos que requieren una prórroga. Los obstáculos a la integración de la programación se ven exacerbados aún más por la división de las actividades y los requisitos de presentación de informes de las distintas dependencias orgánicas. Esto conduce a la realización de iniciativas paralelas u obstaculiza el seguimiento y la supervisión. Los sistemas de seguimiento del PMA, si bien son complejos y técnicamente avanzados, se han concebido fundamentalmente para seguir de cerca los productos y la cobertura de los beneficiarios, antes que los efectos de la asistencia alimentaria en las situaciones de hambre a largo plazo.
50. No obstante, el PMA ha conseguido elaborar sistemas de información sobre la seguridad alimentaria y de VAM, así como la iniciativa "Compras en aras del progreso", un programa de compras de alimentos locales. Todos ellos gozan de la aceptación de los gobiernos, los cuales a menudo los incluyen en sus propias estrategias para evaluar riesgos, hallar soluciones y fomentar la producción y exportación de alimentos locales. Al permitir

⁴ Esto incluye el costo del combustible, el empleo, la contracción del crédito y otros factores que han perjudicado la movilización de recursos.

determinar las zonas y los grupos vulnerables, el VAM representa un mecanismo que permite integrar las intervenciones a corto y a largo plazo, y que da al Programa la posibilidad de participar en una acción más amplia de lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. La iniciativa de compras para el progreso permite efectuar ahorros sobre los costos de entrega y contribuye a la mitigación de la pobreza, abordando así el fenómeno de la perpetuación del hambre. Sin embargo, tal vez la Dependencia de Análisis de la Seguridad Alimentaria del PMA tenga que elaborar métodos para mejorar la selección de beneficiarios y ampliar el alcance de su trabajo abarcando el problema del hambre a largo plazo.

51. *Pregunta 5: ¿Qué factores relacionados con la capacidad del personal, en particular sus competencias, conocimientos, actitudes y motivaciones, afectan a la capacidad del PMA para hallar soluciones al problema de la perpetuación del hambre y llevarlas a la práctica?*
52. Durante la presente evaluación, todos los miembros del personal del PMA demostraron estar profundamente dedicados a su misión, a menudo en circunstancias muy difíciles. Establecen asociaciones muy eficaces con ministerios gubernamentales, ONG y otros organismos de las Naciones Unidas. Su capacidad de desempeño se ve afectada por la carencia de recursos, que a menudo los somete a una presión excesiva.
53. Con frecuencia el personal contratado a nivel internacional es sometido a rotación y ascendido sin que se tengan en la debida cuenta su experiencia y competencias técnicas, excepto en los sectores del transporte, las finanzas y la logística y, en algunos casos, en el de nutrición. A veces son asignados a puestos donde no pueden aprovechar plenamente sus aptitudes. En los países, el personal nacional posee un conocimiento profundo de las causas del hambre a largo plazo; no obstante, no siempre se le ofrece la oportunidad de adaptar las estrategias de la Sede al contexto nacional.
54. En el PMA, este desfase entre los conocimientos locales y la orientación estratégica de la Sede se traduce en un déficit operacional en lo que respecta a la formulación, la ejecución y el seguimiento de las tres actividades que contribuyen a buscar soluciones al problema del hambre a largo plazo.

Recomendaciones

55. **Recomendación de carácter general: El PMA debería tratar el problema del hambre con un enfoque holístico, integrando soluciones que tengan en cuenta perspectivas a corto y a largo plazo.** Es posible utilizar un modelo holístico que incorpore soluciones al problema del hambre a corto y largo plazo y actividades de SNMI, de alimentación escolar y de APT/ACA para dialogar con los beneficiarios, las personas no beneficiarias, los asociados, la sociedad civil, los gobiernos y los donantes.
56. **Recomendación 1: El PMA debería asegurarse de que las personas que son vulnerables al hambre participen activamente en la elección, formulación, ejecución y evaluación de las soluciones al problema del hambre que las atañen.** Los estudios de caso indican que hay distintas interpretaciones de lo que constituye el “hambre a largo plazo”, según el PMA, los gobiernos o las personas vulnerables. Para formular intervenciones adecuadas es imprescindible establecer asociaciones con la sociedad civil en las que las personas más vulnerables al hambre participen activamente en la búsqueda de soluciones a este problema.

57. **Recomendación 2: El PMA debería adoptar con respecto al hambre un enfoque basado en el ciclo de vida.** El PMA presenta una ventaja comparativa al combatir el hambre desde múltiples perspectivas. Las actividades de SNMI, alimentación escolar y APT/ACA deberían formularse de modo que se complementaran entre sí y complementaran otras soluciones al problema del hambre. Un marco de referencia que permita comprender los puntos cruciales para intervenir ante el fenómeno del hambre a largo plazo que afecta a todo el ciclo de vida puede ser útil a las oficinas del PMA en los países para seguir de cerca los efectos de sus intervenciones.
58. **Recomendación 3: El PMA debería trabajar con los donantes y los otros organismos de las Naciones Unidas para elaborar un modelo de financiación coherente con las soluciones al problema del hambre a largo plazo y exhortar a los gobiernos a que cumplan sus compromisos de financiación relacionados con la seguridad alimentaria.** Dicho modelo debería asegurar niveles de financiación estables de parte de los donantes, lo cual permitiría al PMA abordar simultáneamente el problema del hambre a corto y a largo plazo, y reducir la cantidad de recursos que han de movilizarse en las oficinas en los países.
59. **Recomendación 4: El PMA debería elaborar un modelo que demuestre su ventaja comparativa en la búsqueda de soluciones al problema del hambre de larga duración.** El personal del PMA estima que el PMA tiene un papel bien definido que desempeñar para participar en la erradicación del hambre a largo plazo. Sin embargo, los donantes y los asociados no comparten necesariamente este punto de vista. Las divergencias de opinión pueden limarse comunicando con claridad a los donantes y asociados cuáles son las contribuciones potenciales del PMA, y en particular sus ventajas comparativas.
60. **Recomendación 5: El PMA debería promover trayectorias profesionales a largo plazo financiadas con recursos básicos, hasta la categoría superior para los especialistas técnicos, cuyo desempeño se evaluaría en función de su desempeño en la lucha contra la perpetuación del hambre.** En general se considera que la trayectoria profesional del personal técnico es equivalente a la del personal no especializado, y a menudo se les asigna a cargos administrativos, mientras que sus competencias técnicas podrían aprovecharse mejor si siguieran desempeñando funciones técnicas especializadas.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
APT	alimentos por trabajo
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad