



**Programa Mundial de Alimentos**

**Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva  
Roma, 14-18 de noviembre de 2016**

Distribución: general

Fecha: 30 de septiembre de 2016

Original: inglés

Tema 6 del programa

WFP/EB.2/2016/6-C

Informes de evaluación

**Para examen**

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

## **Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2015-2016**

### *Asociaciones para el futuro*

#### **Resumen**

En este informe se sintetizan las constataciones de 15 evaluaciones de operaciones del PMA realizadas en 2015-2016. El monto total de las necesidades de esas operaciones, que se ejecutaron en contextos nacionales muy diversos, superó los *2.600 millones de dólares EE.UU.* y el número de *beneficiarios directos* superó los *18 millones*.

En general, este tercer informe de síntesis pone de relieve que la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria se está acelerando. La evolución que lo lleva a convertirse en un *asociado para la habilitación* —señalada en el informe de síntesis de 2015— queda confirmada y consolidada en este conjunto de operaciones. Trabajando dentro de los espacios normativos, ha desempeñado diestramente una gama de funciones de promoción y asistencia técnica para contribuir a un cambio duradero.

La mayoría de las evaluaciones se llevaron a cabo a mitad de período, lo cual incidió en la disponibilidad de datos sobre los resultados. Para los beneficiarios directos, y al igual que en síntesis anteriores, los resultados de los programas de nutrición y alimentación escolar fueron satisfactorios en relación con las metas en materia de cobertura. No obstante, el PMA continuó realizando un número de transferencias de asistencia alimentaria inferior al previsto. Se hicieron algunas contribuciones importantes a las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y a los marcos de rendición de cuentas nacionales y, al mismo tiempo y gracias a las funciones de habilitación desempeñadas, la labor de fomento de la resiliencia y reducción del riesgo de desastres ganó impulso. Los resultados en materia de género siguieron presentándose básicamente de forma cuantitativa, aunque en la síntesis de este año

*En consonancia con la política en materia de evaluación para 2016-2021 (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), para respetar la integridad e independencia de las constataciones de evaluación, es posible que algunos de los términos o expresiones utilizados en el presente informe no correspondan a la terminología estándar del PMA. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación del PMA.*

#### **Coordinadores del documento:**

Sra. H. Wedgwood  
Directora de Evaluación  
Tel.: 066513-2030

Sr. E. Benoit  
Oficial Superior de Evaluación  
Oficina de Evaluación  
Tel.: 066513-3802

empiezan a apreciarse resultados transformadores. Por otra parte, las transferencias de base monetaria generaron numerosos efectos positivos.

Los resultados se vieron nuevamente afectados por condiciones de trabajo difíciles y dificultades externas, tales como agitaciones políticas y conflictos. No obstante, también se sintió el efecto de los factores normativos, políticos y de otra índole vinculados a modelos más estratégicos en el ámbito de las asociaciones. La atención prestada a la eficiencia en función de los costos aumentó notablemente en 2016.

Las operaciones evaluadas siguen reflejando las ventajas comparativas del PMA, es decir, la confianza, la agilidad, la voluntad de innovar y el firme compromiso con las personas a las que presta asistencia. Sin embargo, en 2016 se ha constatado que algunas capacidades técnicas no han sido capaces de seguir el rápido ritmo de adaptación operacional. En el diseño de las operaciones, tema que se ha abordado durante tres años consecutivos en la síntesis de evaluaciones, sigue faltando rigor, por ejemplo por lo que se refiere a disponer de bases empíricas suficientes y cadenas lógicas detalladas. El desarrollo de las capacidades —también señalado como insuficiente anteriormente— carece de un diagnóstico o una estrategia claros, lo que conduce a que las actividades sean fragmentadas en lugar de sistémicas. El compromiso observado en las alianzas con los gobiernos ha favorecido el logro de resultados, pero las asociaciones aún no son totalmente inclusivas. Asimismo, la planificación para lograr la sostenibilidad y para el traspaso de responsabilidades es manifiestamente insuficiente.

En esta tercera síntesis de la serie se observa que la adopción por parte del PMA de un modelo basado en la habilitación y no en la mera asistencia está efectivamente facilitando el fomento de sistemas de seguridad alimentaria y nutricional propios de los países, cuando las condiciones lo permiten. Sin embargo, si bien los activos y capacidades del PMA lo posicionan bien para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es preciso manejarlos con mayor firmeza para garantizar los resultados futuros. Las enseñanzas que se presentan en esta síntesis tienen por finalidad respaldar al PMA en su evolución.

### **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de síntesis sobre las evaluaciones de operaciones realizadas en 2015-2016” (WFP/EB.2/2016/6-C), teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus debates.

---

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

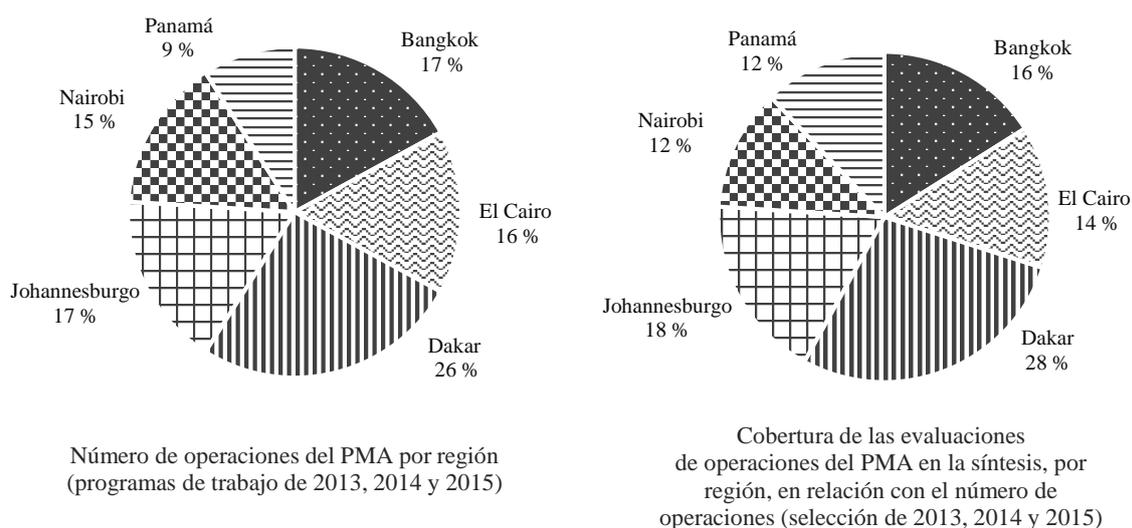
## Introducción

1. El ambicioso llamado a la acción de la Agenda 2030 propone que se tomen “medidas audaces y transformativas” para eliminar la pobreza y el hambre en el planeta. En condiciones cada vez más complejas y diversas, y en medio de su propia transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, las operaciones del PMA se proponen atender a las poblaciones más vulnerables del mundo.
2. En esta tercera síntesis anual de las evaluaciones de operaciones se analizan las conclusiones de 15 evaluaciones de operaciones realizadas entre mediados de 2015 y mediados de 2016. Al describir resultados y extraer enseñanzas, apunta a afirmar la rendición de cuentas, contribuir al aprendizaje y ayudar al PMA a cumplir sus objetivos y su mandato en favor de sus beneficiarios.

## Evaluaciones de operaciones

3. La serie de evaluaciones de operaciones fue puesta en marcha por la Oficina de Evaluación (OEV) del PMA en 2013. En la Figura 1 se presenta la distribución regional de las evaluaciones de la serie en relación con el número de operaciones del programa de trabajo del PMA para 2013-2015.

**Figura 1: Operaciones y evaluaciones de operaciones del PMA, por región, 2013-2015**



## El conjunto de 15 operaciones evaluadas

4. Globalmente, las 15 operaciones evaluadas tuvieron unas necesidades equivalentes a más de 2.600 millones de dólares, y el número de beneficiarios directos superó los 18 millones entre 2013 y 2016. En el Cuadro 1 se presentan las principales características de estas operaciones.

**CUADRO 1: CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES EVALUADAS**

	Ucrania	Afganistán	América Central	Etiopía	Gambia	Liberia	Níger	Rwanda	Bhután	Côte d'Ivoire	Santo Tomé y Príncipe	Egipto	Lesotho	Nicaragua	Senegal
Tipo de programa	OEM	OPSR	OPSR	OPSR	OPSR	OPSR	OPSR	OPSR	Proyecto de desarrollo	Proyecto de desarrollo	Proyecto de desarrollo	PP	PP	PP	PP
Nivel de ingresos*	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Estado frágil**		√		√		√	√			√		√			
Países afectados por desastres naturales recurrentes***		√	√	√	√	√	√	√	√	√				√	√
Atención a los refugiados				√		√		√							
Tamaño de la oficina en el país****	n. d.	Muy grande	Pequeña/Mediana	Muy grande	Muy pequeña	Mediana	Muy grande	Mediana	Muy pequeña	Mediana	Muy pequeña	Grande	Pequeña	Pequeña	Mediana

OEM = operación de emergencia; OPSR = operación prolongada de socorro y recuperación; PP = programa en el país.

\* [http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income).

\*\* Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. 2015. Datos basados en información del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo. 2014 y 2015. Lista armonizada de situaciones frágiles.

\*\*\* Índice de Riesgo Mundial.

\*\*\*\* Clasificación del Departamento de Gestión de Recursos (RM) del PMA. 2016. Ucrania no fue clasificada.

- Al igual que en las síntesis anteriores, las operaciones se ejecutaron en contextos muy diversos. Cinco hubieron de enfrentarse a inestabilidad política y dos a inseguridad y conflictos, mientras que otras cinco se vieron favorecidas por una gestión pública estable durante su ejecución. Tres operaciones —en Etiopía, Liberia y Rwanda— se centraron principalmente en las poblaciones de refugiados.

### Metodología

- En la síntesis de 2016 se emplearon los mismos métodos estándar que en las anteriores, es decir, se utilizó un marco analítico estructurado y una extracción de datos sistemática. Los datos empíricos se calificaron con respecto a su validez y fiabilidad, conforme a una escala de 1 (baja) a 4 (alta), y solo se tuvieron en cuenta los datos con una puntuación de 2 como mínimo. Las constataciones se contrastaron con los informes normalizados de los proyectos, cuando procedía, y fueron validadas por la OEV.
- Entre las limitaciones cabe mencionar la dependencia que tiene el presente informe con respecto a los estudios a partir de los cuales se elaboró. Los datos sobre los resultados, que no fueron comunicados de manera homogénea, procedieron de los informes normalizados sobre los proyectos, contrastados con las evaluaciones. La mayor parte de las evaluaciones (11 de 15) se llevó a cabo a mitad de período, por lo que se dispuso tan solo de algunos datos sobre los resultados finales. Las constataciones planteadas en esta síntesis solo se refieren a las 15 operaciones evaluadas, y no a la totalidad de la cartera de proyectos del PMA en el mundo.

### Diseño y posicionamiento estratégico

#### Pertinencia del diseño

- En términos generales, la combinación de actividades humanitarias y de desarrollo de las 15 operaciones evaluadas coincide con la de las operaciones evaluadas en la síntesis de 2015. Los tipos de operaciones eran plenamente apropiados para el contexto. Aunque siete operaciones estaban inscritas en estrategias para los países, estas solo se utilizaron como base para el diseño de las operaciones en el Afganistán y Lesotho.

9. En el Anexo figura una lista de las actividades realizadas y las modalidades aplicadas. En general:
- en seis operaciones la asistencia directa se prestó principalmente a través de una sola actividad (alimentación escolar en cinco casos);
  - en el diseño de 11 operaciones se incorporaron actividades relativas a la nutrición<sup>1</sup> (si bien solo se ejecutaron en ocho), en 12 se incluyeron actividades de alimentación escolar, y en 10 se incorporaron actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA) o para la capacitación (APC), que se llevaron a cabo en siete casos. Solo en siete operaciones se diseñaron y ejecutaron actividades de distribución general de alimentos: en las tres operaciones relativas a los refugiados, y en el Afganistán, América Central, el Níger y Ucrania para satisfacer necesidades específicas;
  - en todas las operaciones se diseñaron y ejecutaron actividades de desarrollo de las capacidades, salvo en la OEM a corto plazo en Ucrania y en las operaciones relativas a los refugiados en Liberia y Rwanda, y
  - en el diseño de 11 operaciones se incorporaron transferencias de base monetaria, si bien en Egipto se hizo solo como iniciativa piloto y en Côte d'Ivoire no se ejecutaron en absoluto.

### **Objetivos de cobertura**

10. Al igual que en síntesis anteriores, las 15 operaciones evaluadas tenían ambiciosos objetivos de cobertura de las necesidades. En el Níger se prestó asistencia a casi 7 millones de personas en situación de vulnerabilidad, y en el Afganistán a 4 millones. En Liberia y Rwanda, el PMA prestó ayuda a la totalidad de la población de refugiados de los campamentos, y en Etiopía proporcionó alimentos a más de medio millón de personas que cumplían con los requisitos para recibirlos.
11. En cinco evaluaciones se cuestionó la escala de estos objetivos. A pesar de las dificultades del entorno de financiación, la operación del Níger tenía en su diseño una magnitud que triplicaba el de la operación anterior, en respuesta a las necesidades de fomento de la resiliencia y las oportunidades estratégicas del contexto. En el diseño de la operación realizada en el Senegal no se tuvieron en cuenta los escasos niveles de financiación anteriores. Basándose en cifras de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las operaciones relativas a los refugiados en Rwanda y Etiopía se planificaron para las peores hipótesis pero el número de casos fue inferior al previsto, lo que pone de relieve la necesidad de contar con planes para imprevistos explícitos y de recurrir a revisiones presupuestarias cuando las cifras difieran de lo anticipado.

### **Base de datos empíricos para el diseño**

12. El tema de la falta de una base de datos empíricos suficiente o coherente para el diseño volvió a surgir en esta tercera síntesis de la serie. Pese a que en 10 operaciones se recurrió al análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, incluyendo datos de evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad, y en nueve casos se utilizaron múltiples fuentes de información para garantizar que los diseños respondieran a las necesidades, en seis evaluaciones se observaron deficiencias igualmente. Entre esas deficiencias está el análisis superficial o incompleto de las necesidades, a veces de grupos vulnerables concretos, y el uso insuficiente de lo aprendido y de los datos empíricos disponibles, incluso los derivados de las evaluaciones. Estas dificultades redujeron la calidad y la pertinencia del diseño de las operaciones.

---

<sup>1</sup> Entre ellas, actividades orientadas a las personas con VIH/sida.

### **Buena práctica 1: Preparación de la base de datos empíricos**

Tras la crisis de Crimea ocurrida en marzo de 2014, el Despacho Regional de El Cairo (RBC) puso en marcha una serie de actividades de preparación para la pronta intervención en Ucrania, entre ellas, la cartografía de la base de datos empíricos. Estas medidas tempranas proactivas facilitaron el diseño y las primeras etapas de las intervenciones de emergencia en Ucrania oriental.

En el Níger, el diseño de la operación se basó en un completo análisis de la situación de la seguridad alimentaria, que comprendió enfoques participativos y una cartografía de las tendencias de la inseguridad alimentaria.

13. El análisis de género se aplicó de manera explícita solo en el diseño de las operaciones realizadas en Egipto y el Níger (en la síntesis de 2015 se mencionaba a este respecto una sola operación). El análisis de este tipo fue superficial o limitado en nueve operaciones, reflejando una falta de comprensión de las barreras de género estructurales y las vulnerabilidades específicas. No obstante, en las operaciones de Nicaragua y Ucrania se hizo un esfuerzo por ampliar el análisis de género durante la ejecución.

### **Respuesta a las necesidades**

14. *Objetivos y actividades.* En las síntesis anteriores de esta serie se señaló que, en términos generales, los objetivos de las operaciones eran pertinentes, pero se constataron limitaciones a nivel de las actividades. La síntesis de 2016 llega a conclusiones similares, ya que constata que las 15 operaciones tenían objetivos pertinentes, pero en ocho de ellas las premisas para el diseño o la elección del tipo de programa se habían presupuesto en lugar de ponerse a prueba de manera explícita. En relación con la insuficiencia de las bases de datos empíricos mencionada anteriormente, la falta de comprobación de los supuestos hizo que la pertinencia fuera cuestionable. Por ejemplo:
- en Bhután, Egipto y Rwanda, la justificación de las actividades de alimentación escolar como incentivo para la matriculación o la asistencia escolar no se basó en una comprensión cabal de las necesidades, y
  - en Liberia, el PMA realizó actividades de distribución general de alimentos como “socorro continuo” para los refugiados, sin analizar otras opciones de subsistencia, lo que comprometió la idoneidad de las actividades e influyó negativamente en la credibilidad del Programa ante los donantes.
15. En términos globales, la *orientación de la ayuda* se diseñó adecuadamente en seis operaciones. No obstante, en 10 evaluaciones (más que en años anteriores) se observaron dificultades. En relación con la limitación de las bases de datos empíricos, algunas de las dificultades fueron la posible exclusión de grupos vulnerables, la falta de correspondencia entre las intenciones de selección de beneficiarios para la asistencia y los patrones nacionales de la inseguridad alimentaria, y las tensiones entre los criterios del PMA para la orientación de la ayuda y los criterios nacionales o locales.
16. En 2016 las *modalidades de transferencia* generalmente fueron adecuadas, igual que se había observado en síntesis anteriores, y en tres operaciones se elogió la evolución planificada hacia el uso de transferencias de base monetaria. Sin embargo, en ocasiones el PMA no tuvo muchas opciones. Por ejemplo, en el Afganistán se proporcionaron donaciones en especie a pesar de que el Gobierno prefería la asistencia de base monetaria, y en Nicaragua las autoridades nacionales restringieron la intervención del PMA a las transferencias en especie, a pesar de que en actividades piloto se había demostrado la eficacia de las transferencias de base monetaria.
17. En 2016, las *sinergias internas* siguieron siendo limitadas. De las 11 operaciones con componentes múltiples, solo las de Etiopía y el Níger estaban bien integradas; ambas recibieron apoyo en el marco de la labor en favor de la coherencia en el sistema de las Naciones Unidas. En siete operaciones se perdieron oportunidades para establecer vínculos internos, como, por

ejemplo, entre las actividades de fomento de la resiliencia en Egipto, o entre las actividades de educación y nutrición en Nicaragua.

### **Posicionamiento estratégico y asociaciones previstas**

18. En la síntesis de 2015 se señaló la reorientación progresiva del PMA “de la ejecución a la habilitación”. En todo este grupo de operaciones el diseño se alineó adecuadamente con los marcos normativos y los objetivos nacionales, pero algunas presentaron un enfoque más proactivo que otras, a saber:
  - seis operaciones se diseñaron conjuntamente con los gobiernos o en muy estrecha colaboración con ellos;
  - seis se centraron en contribuir a la formulación de marcos normativos nacionales para las actividades de alimentación escolar, nutrición y reducción del riesgo de desastres, y
  - seis de las 12 intervenciones de nutrición y ocho de las 11 actividades de alimentación escolar se realizaron directamente a través de programas nacionales.
19. Sin embargo, las evaluaciones de 2016 observaron que cuando las asociaciones se tornan más estratégicas los diseños de las operaciones se ven afectados por factores normativos y políticos. En Nicaragua los programas previstos de ACA o APC no se pusieron en marcha, porque las modalidades de selección condicionada de los beneficiarios no se ajustaban a las prioridades del Gobierno. En Côte d’Ivoire, donde el PMA procuró equilibrar sus funciones de asesoramiento técnico y desarrollo de las capacidades, se consideró que su alineación con la estrategia nacional de orientación de la ayuda podía constituir una desventaja para las escuelas rurales pobres.
20. En dos evaluaciones se comentó la función que el PMA había decidido desempeñar en el país: se cuestionaron la intervención en Ucrania —país de ingresos medios con excedente de alimentos— durante una emergencia política, y la necesidad de mantener la asistencia alimentaria general para los refugiados de Côte d’Ivoire en Liberia.

### **Objetivos en materia de desarrollo de las capacidades**

21. Por último, y también en relación con la actual transición del PMA de la ejecución a la habilitación, los objetivos en materia de desarrollo de las capacidades revistieron gran importancia en las operaciones consideradas. En nueve de ellas, esos objetivos se centraron en la reducción o la gestión del riesgo de desastres y la resiliencia, y en otras tres en el traspaso de responsabilidades de los programas de alimentación escolar. Sin embargo, al igual que en años anteriores, se detectaron insuficiencias generalizadas en los diseños de las actividades de desarrollo de las capacidades, tales como la falta de un diagnóstico exhaustivo, la ausencia de una estrategia o un plan de ejecución formulados con claridad, y pocos objetivos, metas previstas o resultados claros.

## **Resultados**

22. La disponibilidad de datos sobre los resultados ha mejorado desde la primera síntesis de las evaluaciones realizada en 2014<sup>2</sup>. Sin embargo, sigue habiendo dificultades con respecto a la calidad de los datos, en particular a nivel de los efectos. Las limitaciones detectadas en 13 de las evaluaciones de esta síntesis fueron similares a las señaladas en años anteriores, a saber: discrepancias internas entre los datos; falta de buenas bases de referencia; problemas con las fuentes de datos empíricos, y dificultades para atribuir los efectos a las intervenciones del PMA.
23. Los sistemas de seguimiento reflejan las mejoras señaladas en síntesis anteriores de esta serie y se elogiaron en seis evaluaciones, aunque en nueve se observaron carencias. La síntesis de 2016 constata dificultades relativas a la gestión y el análisis de datos, tales como la insuficiencia o la falta de integración de las bases de datos, la insuficiente consolidación o desglose de la

---

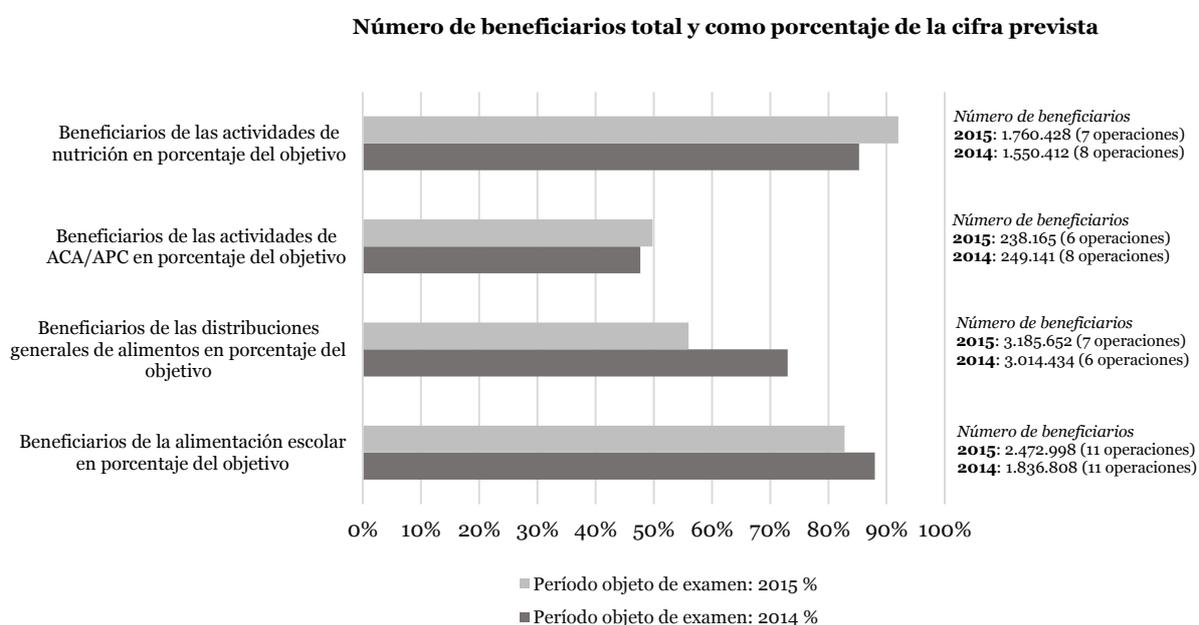
<sup>2</sup> En nueve operaciones los indicadores se revisaron durante la ejecución para armonizarlos con el Marco de resultados estratégicos del PMA para 2014-2017.

información, y el escaso análisis y uso de los datos en la planificación y el diseño. En 2016, también se plantean reservas con respecto a la justificación del establecimiento de metas a nivel de los efectos, ya que hubo casos en que dichas metas no fueron realistas, por ser demasiado bajas, como en el Afganistán, Côte d'Ivoire y Gambia, o demasiado elevadas, como en el Senegal.

## Productos

24. En cuanto a los beneficiarios directos, en la Figura 2 se pueden apreciar las cifras absolutas y los porcentajes de los beneficiarios que recibieron asistencia en relación con las metas establecidas para las actividades de distribución general de alimentos, alimentación escolar, nutrición y ACA o APC en 2014 y 2015. En 10 operaciones el número de beneficiarios difirió considerablemente de las cifras previstas debido a las variaciones en la afluencia de refugiados o personas desplazadas internamente, los desastres naturales, los problemas de financiación, los retrasos institucionales y los cambios de ritmo en el traspaso de responsabilidades a los gobiernos.

**Figura 2: Beneficiarios, por esfera de actividad, 2014 y 2015**



25. El número de beneficiarios previsto no se superó en ninguna esfera de actividad dentro de este conjunto de operaciones. Al igual que en síntesis anteriores, las actividades de nutrición y alimentación escolar fueron las que más se acercaron a las metas en todos los casos. La mayor diferencia se registró en las actividades de ACA y APC en 2014, a causa de limitaciones de financiación. En las actividades de distribución general de alimentos se llegó al 73 % de los beneficiarios previstos en 2014 y al 56 % en 2015, debido a que el número de beneficiarios fue inferior al estimado y además hubo dificultades en la ejecución y falta de fondos.
26. *Volumen de productos y frecuencia de la entrega.* Por los motivos expuestos en la sección denominada “Factores que explican los resultados”, las síntesis de esta serie han constatado de forma sistemática que el PMA ha entregado a los beneficiarios un volumen de alimentos inferior al previsto. Esa tendencia se mantiene en 2016, ya que en el período objeto de las evaluaciones se entregó el 52 % del volumen previsto. En todas las operaciones se produjeron uno o más casos de reducción de la duración de la asistencia (a veces de varios meses), de la frecuencia de las distribuciones y del tamaño de las raciones de alimentos o su contenido de calorías.
27. *Idoneidad de los productos.* Siguiendo la tendencia de años anteriores, los beneficiarios de siete operaciones señalaron que las canastas de alimentos eran satisfactorias. En Côte d'Ivoire y Santo

Tomé y Príncipe, aunque el arroz era uno de los alimentos preferidos, las evaluaciones observaron que su presencia en la alimentación escolar podía ir en menoscabo de los alimentos tradicionales.

28. *Transferencias de efectivo y cupones.* Su volumen siguió aumentando; en 2015-2016 se desembolsó en las operaciones un total de 57 millones de dólares, es decir, el 47 % de lo previsto en conjunto por el PMA para las 15 operaciones evaluadas. No obstante, al igual que en años anteriores, esa cifra comprende porcentajes muy diversos, desde un 2 % en el caso de Egipto a un 91 % en el de Lesotho. Algunos de los numerosos efectos positivos registrados fueron el estímulo de los mercados locales, la reducción de la venta de productos, la contribución a la dignidad y el empoderamiento de los beneficiarios, así como el aumento del control de los recursos por parte de las mujeres (véase la información sobre las cuestiones de género en los párrafos 37 a 40).

### **Efectos**

29. Si bien había más datos directamente disponibles sobre los efectos que en síntesis anteriores, persistieron algunos problemas de calidad (véase el párrafo 23). El hecho de que las evaluaciones fueran a mitad de período implicó que no hubiera datos sobre los resultados finales de 10 operaciones.
30. En el Cuadro 2 se comparan las realizaciones de las 15 operaciones evaluadas, teniendo en cuenta la diversidad de contextos y la diferencia de los períodos objeto de evaluación, y comparando además los logros con las realizaciones a nivel institucional comunicadas en el Informe Anual de las Realizaciones de 2015. La metodología aplicada es la misma que en este último<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Este proceso de cuatro pasos se describe en:

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp282362.pdf>.

<b>CUADRO 2: REALIZACIONES A NIVEL DE LOS EFECTOS EN LAS 15 OPERACIONES EN COMPARACIÓN CON LAS REALIZACIONES INSTITUCIONALES EN 2015</b>				
<b>Objetivo Estratégico/Efecto</b>	<b>Operaciones pertinentes (del total de 15)</b>	<b>Operaciones que facilitaron datos suficientes para evaluar los progresos</b>	<b>Calificación de las realizaciones</b>	<b>Realizaciones institucionales (Informe Anual de las Realizaciones de 2015)</b>
<b>Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias</b>				
Efecto 1.1: estabilización o reducción de la desnutrición	3	3		
Efecto 1.2: estabilización o mejora del consumo de alimentos	6	6		
Efecto 1.3: acceso a servicios básicos y/o activos comunitarios	0	n. d.	n. d.	
Efecto 1.4: preparación de las instituciones para las emergencias	1	1		
<b>Objetivo Estratégico 2: Respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia</b>				
Efecto 2.1: logro de un consumo de alimentos adecuado	1	1		
Efecto 2.2: acceso a activos y/o servicios básicos	3	3		
Efecto 2.3: estabilización o reducción de la desnutrición	1	1		
Efecto 2.4: capacidad para hacer frente a la inseguridad alimentaria a escala nacional	0	n. d.	n. d.	
<b>Objetivo Estratégico 3: Reducir los riesgos y poner a las personas, las comunidades y los países en condiciones de satisfacer sus propias necesidades alimentarias y nutricionales</b>				
Efecto 3.1: mayor acceso a activos de subsistencia	5	2		
Efecto 3.2: aumento de las oportunidades de comercialización para los productores y comerciantes	3	3		
Efecto 3.3: aumento de la capacidad en materia de reducción de riesgos	1	1		
<b>Objetivo Estratégico 4: Reducir la desnutrición y romper el ciclo intergeneracional del hambre</b>				
Efecto 4.1: reducción de la desnutrición	7	5		
Efecto 4.2: mayor acceso a la educación	10	10		
Efecto 4.3: capacidad para reducir la desnutrición y acceso a la educación	5	4		



El objetivo se alcanzó o está en vías de alcanzarse.



Los datos demuestran que se han hecho algunos progresos pero no se han alcanzado los objetivos o los progresos hacia su consecución son lentos.



No se dispone de suficientes datos.

31. Las realizaciones de estas 15 operaciones reflejan en general las realizaciones a nivel institucional según lo indicado en el Informe Anual de las Realizaciones de 2015. En las esferas donde el PMA tiene tradicionalmente las mayores fortalezas, los Objetivos Estratégicos 1 y 2, se dispone de información suficiente de forma sistemática y se aprecian importantes logros. Por ejemplo, la mejora de la puntuación relativa a la diversidad del régimen alimentario en seis operaciones y de la puntuación relativa al consumo de alimentos en cuatro operaciones contribuyó a la obtención de buenos resultados en el efecto 1.2.
32. En relación con los Objetivos Estratégicos 3 y 4, se dispuso de menos información y los logros fueron más irregulares. Solo dos operaciones brindaron información sobre el efecto 3.1, y en otras tres se registraron retrasos en la puesta en marcha, falta de seguimiento y falta de pruebas tangibles. No todas las operaciones que se proponían lograr los efectos 4.1 y 4.3 presentaron información sobre los avances al respecto. Los datos empíricos más sólidos fueron los relativos al efecto 4.2 —mayor acceso a la educación—, con respecto al cual seis operaciones registraron mejoras en la matriculación y la retención escolar.

### Notificación y representación insuficientes

33. En la síntesis de 2014 se señalaron por primera vez casos de notificación insuficiente<sup>4</sup>, cuyo número ha ido reduciéndose luego hasta 2016, en especial desde que los resultados en materia de desarrollo de las capacidades se integran en el Marco de resultados estratégicos para 2014-2017. Sin embargo, en 2016 ha seguido habiendo casos de representación insuficiente<sup>5</sup> en relación con algunos resultados, y las evaluaciones han puesto de manifiesto importantes contribuciones a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Reto del Hambre Cero (Cuadro 3).

<b>CUADRO 3: EJEMPLOS DE RESULTADOS RELATIVOS A LOS EFECTOS NO RECOGIDOS</b>	
<p>ODS 1: Eliminación de la pobreza</p> <p>Reto del Hambre Cero: 100 % de incremento de la productividad y el ingreso de los pequeños productores</p>	<p>Fortalecimiento de la actividad económica – Afganistán, América Central, Egipto, Etiopía, Gambia, Níger, Rwanda, Senegal</p> <p>Aumento/diversificación de la producción agrícola – Afganistán, Nicaragua, Níger, Rwanda, Senegal</p> <p>Aumento de los ingresos de los hogares/reducción de la deuda – Níger, Senegal</p> <p>Aumento de la resiliencia a través de medidas de protección ambiental y en relación con el clima – América Central, Egipto, Liberia, Níger</p>
<p>ODS 2: Erradicación del hambre</p> <p>Reto del Hambre Cero: 100 % de acceso a una alimentación adecuada</p>	<p>Estabilización de los precios de los alimentos – Níger</p> <p>Mayor disponibilidad de productos – Senegal</p>
<p>ODS 3: Salud y bienestar</p>	<p>Mayor acceso y aceptación de los servicios sanitarios – Afganistán, Gambia, Lesotho</p>
<p>ODS 4: Educación de calidad</p>	<p>Menor absentismo/mayor asistencia escolar – Afganistán, Côte d'Ivoire, Egipto, Gambia, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe</p>
<p>Otros</p>	<p>Mayor cohesión social – Etiopía, Liberia, Níger, Rwanda, Senegal</p>

<sup>4</sup> La “notificación insuficiente” se refiere a resultados que, si bien se recogen en el sistema de presentación de informes institucional y se ponen de manifiesto en las evaluaciones, no constan en el sistema de seguimiento de la oficina en el país o de la operación.

<sup>5</sup> La “representación insuficiente” se refiere a resultados que no se recogen en el sistema de presentación de informes institucional del PMA pero cuyo logro se constata en las evaluaciones.

34. En cinco evaluaciones de este grupo de operaciones se señaló que se perdieron oportunidades para obtener resultados. Concretamente, se perdieron oportunidades de una mayor labor de promoción junto con el Gobierno en favor del respeto de los derechos y obligaciones en Ucrania; una mayor participación en materia de descentralización en el Senegal; la adaptación de los modelos de ejecución al contexto en Santo Tomé y Príncipe, y una mayor insistencia en la autonomía de los refugiados en Liberia y Rwanda.

### **Fomento de la resiliencia<sup>6</sup>**

35. En Egipto, el Níger y el Senegal, las actividades del PMA contribuyeron a aumentar la resiliencia de los grupos vulnerables. Las actividades realizadas en el Afganistán y Liberia no se diseñaron específicamente con el fin de fomentar la resiliencia, pero contribuyeron a lograr efectos positivos. Sin embargo, en Lesotho, donde el concepto era nuevo tanto para el PMA como para el Gobierno, las actividades no resultaron eficaces para fomentar la resiliencia ni para reducir el riesgo de desastres.
36. En unas condiciones de financiación adversas, cinco operaciones dieron prioridad a las intervenciones para salvar vidas frente a las actividades de fomento de la resiliencia. Las evaluaciones realizadas en 2016 señalaron el difícil equilibrio que esto implica, ya que, si bien la resiliencia es una prioridad en las políticas mundiales, los flujos de la financiación proporcionada por los donantes para este fin aún no están a la altura de las necesidades.

### **Perspectiva de género, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas**

#### ***Perspectiva de género***

37. En 2016 se mantiene la escasa sensibilidad hacia la problemática de género señalada en síntesis anteriores; solo en tres de las 14 evaluaciones que trataron el tema se encontró que la ejecución se orientó al logro de resultados claros en este sentido (incluyendo resultados cualitativos), y que se tomaron medidas para hacer un seguimiento y presentar información al respecto. En seis operaciones se adoptó una perspectiva básicamente cuantitativa que se refería a la “inclusión de las mujeres”, y en dos se omitió por completo la consideración de la perspectiva de género. En las operaciones de Nicaragua, el Senegal y Ucrania se intensificó la consideración de esta perspectiva durante la ejecución, aunque siguió habiendo carencias.
38. En las operaciones consideradas, los resultados relativos a los tres indicadores institucionales de género<sup>7</sup> mostraron una marcada mejora en cuanto a la proporción de mujeres que toman las decisiones sobre cómo usar el efectivo, los cupones o los alimentos dentro del hogar (80 % en las ocho operaciones pertinentes) y la proporción de mujeres que ocupan puestos directivos en los comités de gestión de proyectos (84 % en las 11 operaciones pertinentes). La proporción de hombres que toman las decisiones sobre el uso de los recursos fue inferior, y se ubicó en el 55 % en las cinco operaciones pertinentes.
39. En la síntesis de 2015 se habló de limitaciones en los indicadores de las realizaciones institucionales en materia de género, que se refieren a necesidades prácticas más que estratégicas. En cinco evaluaciones de este grupo de operaciones se destaca la misma idea, aunque en otras se pone de manifiesto que se empiezan a apreciar resultados transformadores. Si bien son incipientes, esos resultados incluyen:
- cambios en los roles domésticos y el reparto de tareas en América Central y el Níger;
  - la adopción de funciones de liderazgo por parte de las mujeres en Liberia, y
  - cambios de actitudes en Egipto y Rwanda.

<sup>6</sup> El término “resiliencia” se define en función de su aplicación en cada operación.

<sup>7</sup> Aplicando la misma metodología que en el Informe Anual de las Realizaciones.

40. Los riesgos de que el análisis de las dimensiones culturales de las cuestiones de género sea inadecuado se reflejan en efectos no deseados en al menos tres de las operaciones evaluadas. Esto se puede apreciar en los siguientes ejemplos:
- En Côte d'Ivoire, el PMA inadvertidamente reforzó los estereotipos de género al solicitar a los grupos de mujeres contribuciones en especie para los comedores escolares “por el bien de la comunidad”, pero sin remuneración económica. Esto fue en detrimento de los medios de subsistencia de las mujeres y hasta pudo contribuir a acentuar las disparidades de género.
  - En el Afganistán, las actividades relativas a los medios de subsistencia en favor de la reducción del riesgo de desastres y la resiliencia consistieron principalmente en trabajo manual al aire libre. Debido a las normas culturales, solo el 5 % de los participantes fueron mujeres.

### **Protección**

41. En siete evaluaciones de 2016 se presentó información sobre temas de protección. Las constataciones fueron heterogéneas: en Nicaragua y Rwanda no hubo efectos negativos; en Ucrania se alcanzaron las metas a pesar de que las difíciles condiciones; en América Central hubo que reorientar las actividades para atender nuevas necesidades, y en el Afganistán, Etiopía y Liberia no se prestó suficiente atención a cuestiones de protección concretas.

### **Rendición de cuentas a las poblaciones afectadas**

42. En este aspecto los resultados también fueron heterogéneos. En cinco evaluaciones se constató que había una estrecha colaboración con las comunidades para la planificación y la ejecución, y en América Central y Rwanda existían mecanismos de presentación de quejas y retroinformación. No obstante, en otras cinco operaciones no se comunicó adecuadamente la información sobre la disponibilidad o la asignación de alimentos. En Ucrania, las restricciones nacionales no permitieron la realización de actividades de sensibilización.

### **Creación de entornos propicios**

43. Dada la transición del PMA de la ejecución a la habilitación, las evaluaciones de 2016 registran un constante avance que no se limita a la obtención de resultados inmediatos para los beneficiarios sino que comprende contribuciones valiosas a la mejora de los entornos normativos y la rendición de cuentas a nivel nacional.

<b>CUADRO 4: MEJORAS EN LOS ENTORNOS NORMATIVOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
Educación	Creación de instrumentos normativos y/o de rendición de cuentas a nivel nacional para las actividades de alimentación escolar – Bhután, Côte d'Ivoire, Lesotho, Níger, Santo Tomé y Príncipe, Senegal
Protección social	Protocolos nacionales que aplican orientaciones o modalidades de ejecución del PMA – Côte d'Ivoire, Senegal
Nutrición	Armonización de las políticas nacionales en materia de nutrición con las normas internacionales – Rwanda, Senegal
Preparación para la pronta intervención en casos de desastre/reducción del riesgo de desastres	Mejora de los instrumentos nacionales de planificación y gestión – Afganistán, América Central, Gambia, Níger

44. A pesar de las deficiencias en materia de diseño, las evaluaciones observaron importantes avances en el desarrollo de las capacidades a nivel nacional y local, aunque la mayoría se centraron en dependencias o departamentos concretos (Cuadro 5).

<b>CUADRO 5: AVANCES EN MATERIA DE CAPACIDADES</b>	
Preparación para situaciones de emergencia	Afganistán, América Central, Etiopía, Gambia, Senegal, Ucrania
Capacidad de análisis/seguimiento de la seguridad alimentaria	Egipto, América Central, Gambia, Lesotho, Níger, Santo Tomé y Príncipe
Capacidad de gestión de desastres	Afganistán, América Central, Egipto, Etiopía, Gambia, Lesotho, Níger
Planificación y gestión en favor de la resiliencia	América Central, Egipto, Níger, Senegal
Adquisiciones, logística (incluido el enriquecimiento de alimentos)	Egipto, Níger, Senegal

### **Buena práctica 2: Desarrollo de las capacidades**

En el Senegal, el PMA utilizó la revisión presupuestaria para poner más énfasis en el fomento de la capacidad institucional. Incrementó el presupuesto de la operación en 1,6 millones de dólares, intensificó la labor de promoción en favor de la creación de sistemas nacionales de protección social —entre ellos, un programa nacional de alimentación escolar y transferencias de efectivo—, y trabajó en el establecimiento de sistemas de adquisiciones locales y de alerta temprana.

45. No obstante, al igual que en síntesis anteriores, se sigue señalando la existencia de deficiencias técnicas en la labor de desarrollo de las capacidades. Entre esas deficiencias, relacionadas con la debilidad del diseño (véase la sección sobre “Diseño y posicionamiento estratégico”), se incluyen la orientación de la ayuda a dependencias o sectores individuales en lugar de la adopción de un enfoque sistémico; el escaso alcance en relación con las necesidades, y la estrecha interpretación de la noción de desarrollo de las capacidades simplemente como “capacitación”.
46. En 10 de las 15 operaciones incluidas en la síntesis de 2016 se realizaron compras locales, mientras que en 2015 la cifra fue de solo cuatro. El porcentaje osciló entre el 10 % de los productos en Rwanda y el 100 % en Egipto y Ucrania.

### **Preparación para el traspaso de responsabilidades**

47. La sostenibilidad y el traspaso de responsabilidades se han considerado insuficientes en todas las síntesis de esta serie. Esa tendencia se mantiene en 2016, ya que solo cuatro operaciones aplicaron eficazmente estrategias para lograr la sostenibilidad o prepararon adecuadamente el traspaso de responsabilidades.

### **Buena práctica 3: Traspaso de responsabilidades**

En Egipto, la integración de las actividades del PMA con las políticas y estrategias del Gobierno ha contribuido a la preparación para el traspaso de responsabilidades. Muchas de las actividades ejecutadas o impulsadas por el PMA son ahora prácticas cotidianas para las instituciones gubernamentales, los asociados y los participantes. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en el uso de sistemas y metodologías para el seguimiento de la seguridad alimentaria diseñados en coordinación con el PMA, y en la priorización de las prácticas agrícolas adaptadas al cambio climático en las distintas gobernaciones.

48. Incluso en el caso de las operaciones vinculadas a los programas nacionales, 10 de 14 de ellas carecían de enfoques totalmente integrados en materia de sostenibilidad o no estaban adecuadamente preparadas para el traspaso de responsabilidades. Esto ocurrió incluso donde el traspaso sí se había planificado, como en el caso de Bhután y Santo Tomé y Príncipe.
49. Las evaluaciones de este grupo de operaciones también hicieron hincapié en la necesidad de prepararse para la retirada. Si bien se reconocen las limitaciones en cuanto a las capacidades nacionales, las evaluaciones recomendaron el uso de un modelo basado en la habilitación y no meramente en la asistencia en el Afganistán, Lesotho, Santo Tomé y Príncipe y Ucrania; una retirada paulatina pero ágil en Liberia, y la formulación de una estrategia para retirarse de las comunidades que reciben asistencia en el Níger.

### Trabajo en asociación

50. Elección de asociados. En las síntesis de esta serie se ha elogiado de forma sistemática la sólida asociación del PMA con los gobiernos anfitriones durante la ejecución. Este patrón se ha mantenido en 2016, y las asociaciones a nivel regional, nacional y local se consideran estrechas, cooperativas y basadas en el respeto mutuo.
51. Por otra parte, las relaciones con organismos de las Naciones Unidas asociados han seguido siendo irregulares en 2016, ya que en tres operaciones la colaboración fue positiva pero en otras 10 se desaprovecharon oportunidades o no se lograron los propósitos marcados en la etapa de diseño. Las relaciones con los asociados cooperantes —contempladas en cinco evaluaciones— también fueron irregulares; en Rwanda fueron positivas y productivas, pero se vieron obstaculizadas por disposiciones administrativas a corto plazo en el Senegal y por retrasos burocráticos o en las comunicaciones en el Afganistán, Egipto y Gambia.
52. Labor de habilitación. Continuando la tendencia observada en 2015, esta síntesis de 2016 constata que, cuando las condiciones lo permiten, el PMA actúa cada vez más como asociado para la habilitación para los gobiernos. En seis evaluaciones se observó que desempeñó una función adicional abogando a favor de la seguridad alimentaria y la nutrición.

El PMA como asociado para la habilitación	
<p><b>Funciones de habilitación desempeñadas</b></p> <p>Promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición – Afganistán, América Central, Côte d'Ivoire, Lesotho, Senegal</p> <p>Convocatoria al diálogo multisectorial sobre seguridad alimentaria, nutrición y preparación para la pronta intervención en situaciones de desastre – Afganistán, Egipto, Gambia, Lesotho</p> <p>Divulgación de conocimientos, proporcionando acceso a conocimientos especializados, asesoramiento técnico avanzado y métodos e instrumentos de vanguardia a nivel internacional – Afganistán, América Central, Egipto, Etiopía, Gambia, Níger, Senegal, Ucrania</p> <p>Elaboración de modelos de enfoques reproducibles – América Central, Egipto, Etiopía, Níger, Rwanda</p> <p>Suministro de información detallada sobre seguridad alimentaria y nutrición – Afganistán, América Central, Egipto, Lesotho, Nicaragua, Níger, Senegal, Ucrania</p> <p>Realización de pruebas piloto de innovaciones – Afganistán, América Central, Egipto, Níger, Senegal, Rwanda</p>	<p><b>Ejemplos tomados de las evaluaciones</b></p> <p><i>Promoción de la seguridad alimentaria.</i> En el Senegal, el PMA abogó a favor de la adopción de un programa nacional de alimentación escolar, entre otras cosas mediante la organización de un foro internacional sobre el tema.</p> <p><i>Traspaso de conocimientos.</i> En Egipto, donde el Gobierno se propone establecer un repositorio de datos georreferenciados, el PMA proporcionó instrumentos metodológicos sofisticados para reunir y analizar datos sobre la seguridad alimentaria.</p> <p><i>Suministro de información.</i> En América Central, las evaluaciones de la seguridad alimentaria realizadas por el PMA se han convertido en el principal instrumento de análisis.</p> <p><i>Innovación.</i> La operación del PMA en el Níger se caracteriza por la voluntad de poner a prueba las innovaciones en iniciativas piloto, por ejemplo mediante la producción de Plumpy'Sup por parte de una empresa nigeriana para impulsar la producción local.</p>

53. La profundización de la labor del PMA en la reducción del riesgo de desastres ilustra el desempeño de estas funciones. En cinco operaciones, el Programa dirigió equipos de las Naciones Unidas y proporcionó asesoramiento técnico a los gobiernos, aplicó instrumentos metodológicos avanzados para ayudar a formular intervenciones nacionales, y utilizó su poder de convocatoria para lograr que los distintos agentes trabajaran juntos en este tema.
54. Agilidad en las asociaciones. La agilidad del PMA en entornos operativos dinámicos y en rápida evolución sigue recibiendo elogios, y en nueve operaciones los gobiernos asociados agradecieron su capacidad de adaptarse de forma rápida y flexible. Las revisiones presupuestarias ayudaron a adaptarse a la modificación del número de beneficiarios, las canastas de alimentos o las actividades, así como a prestar mayor atención al desarrollo de las capacidades.

#### **Buena práctica 4: Agilidad para la pertinencia**

Los gobiernos de América Central valoraron mucho la OPSR del PMA como instrumento ágil para prestar socorro inmediato en cuanto se declara una emergencia. El diseño flexible permitió que las actividades y modalidades se combinaran para atender las prioridades de cada país. Para la ejecución, la OPSR se adaptó a los diferentes tipos de emergencias y a los diversos contextos políticos, de seguridad y ambientales.

55. Eficiencia en las asociaciones. En síntesis anteriores se constató que las operaciones del PMA tenían problemas de eficiencia. Sin embargo, en las evaluaciones de 2016 la eficiencia en función de los costos se valoró positivamente; en seis operaciones se elogiaron los logros en ese sentido. Las mejoras se atribuyeron a la coparticipación en los costos a través de las asociaciones, al uso de sistemas de distribución sofisticados desde el punto de vista tecnológico, y a la aplicación de medidas administrativas como la centralización de los desembolsos y los pagos electrónicos. En cuatro evaluaciones se destacó la importancia de las transferencias de base monetaria en el aumento de la eficiencia.

#### **Buena práctica 5: Eficiencia en función de los costos**

En Etiopía, la introducción de un sistema biométrico contribuyó a la eficiencia de la distribución de alimentos y se prevé que reducirá los casos de fraude entre un 10 % y un 20 %. El PMA también incorporó medidas para atender necesidades concretas, como, por ejemplo, añadir una asignación para la molienda y estudiar la posibilidad de usar otros cereales.

56. En nueve operaciones se observaron ineficiencias operacionales, entre ellas: la ineficiencia en el traspaso de responsabilidades al Gobierno en Bhután, ineficiencias en la orientación de la ayuda en Lesotho, y la duplicación de responsabilidades en Gambia. En Côte d'Ivoire y el Senegal, la selección geográfica y de la población cambió cada año, lo que comprometió tanto la eficacia para los beneficiarios como la eficiencia.
57. En 2016 se elogió el cumplimiento de los plazos en seis operaciones. En Etiopía, a pesar de las condiciones difíciles, el PMA siguió entregando suministros cada 30 días. En Rwanda, el plan de distribución mensual permitió una la planificación por parte de los beneficiarios. Sin embargo, en virtud de condiciones de financiación y operacionales difíciles, siete operaciones sufrieron en 2016 interrupciones de la cadena de suministro, que en Liberia y el Senegal coincidieron con los momentos en los que el hambre alcanzó su punto álgido.

## Factores que explican los resultados

### Factores externos

58. Las crisis externas han afectado de manera constante a la eficacia de las operaciones comprendidas en esta síntesis. Entre esas crisis cabe destacar los desastres naturales en América Central, el brote del ébola en Liberia y la inseguridad y la violencia en el Afganistán, América Central y Ucrania. La inestabilidad política y los cambios en el gobierno afectaron a tres operaciones.
59. Las relaciones de confianza entre el PMA y los gobiernos siguieron contribuyendo a la eficacia en 14 operaciones, cifra que en la síntesis de 2015 solo llegó a nueve. Los aspectos más valorados fueron la agilidad, la flexibilidad y la labor de habilitación del Programa, además de su voluntad de innovar y su marcada presencia sobre el terreno. En particular, la estabilidad de las asociaciones —también señalada en la síntesis de 2015— dio credibilidad al PMA ante los gobiernos y generó una sensación de compromiso con la asociación. En 10 operaciones, la ejecución por conducto de sistemas o presupuestos nacionales contribuyó a la eficiencia y la eficacia, así como al desarrollo de las capacidades.
60. La mayoría de las 15 operaciones evaluadas se vieron favorecidas por la existencia de entornos normativos propicios, por ejemplo, marcos de protección social que facilitaban la ejecución. Sin embargo, a medida que el PMA evoluciona hacia enfoques más estratégicos en materia de asociación, encuentra cada vez más dificultades normativas y políticas. Algunas de ellas fueron las políticas nacionales en relación con los refugiados en Etiopía; el limitado acceso a datos oficiales o a los beneficiarios en Nicaragua, y la falta de experiencia o las vacilaciones en el trabajo con agentes internacionales en condiciones de emergencia en América Central y Ucrania.
61. Las limitaciones en materia de capacidades nacionales han afectado a todas las operaciones comprendidas en las tres síntesis de esta serie. En 2016, las 15 operaciones enfrentaron desafíos, y las dificultades se relacionaron con la escasez de personal; la falta de marcos conceptuales comunes (por ejemplo, para la reducción del riesgo de desastres); la insuficiente colaboración intersectorial, y la escasa capacidad para formular políticas. En tres evaluaciones se constató que el PMA tenía una visión demasiado optimista de las capacidades nacionales, que se relacionaba con el análisis insuficiente comentado en la sección sobre “Diseño y posicionamiento estratégico”.
62. Al igual que en años anteriores, los bajos niveles de financiación limitaron el logro de resultados en 10 operaciones, con niveles que iban desde el 24 % de lo planificado a mitad del período en la operación del Níger hasta el 78 % en Bhután. En Lesotho y Liberia se plantearon inquietudes sobre la dependencia de una base de financiación escasa, con un solo donante. La falta de fondos ocasionó el recorte de las actividades, interrupciones en la cadena de suministro y la reducción de la cobertura geográfica y del número de beneficiarios o la frecuencia de la asistencia.
63. En las operaciones comprendidas en esta síntesis solo hubo cinco evaluaciones que constataron dificultades relacionadas con una financiación a corto plazo, imprevisible o no armonizada, mientras que en 2015 esto ocurrió en 10 casos. Sin embargo, los desafíos planteados fueron importantes, entre ellos la falta de compromisos plurianuales en Côte d’Ivoire y el Níger; la asignación de fondos a actividades concretas en Ucrania, y la irregularidad en la llegada de los fondos en el Senegal y de las contribuciones en especie en el Afganistán.

### Factores internos

64. La comunicación eficaz con los donantes y los gobiernos facilitó las asociaciones, y el PMA fue calificado de “conciencioso” y “transparente” en ese sentido. No obstante, al igual que se planteó en las síntesis anteriores, la comunicación interna constituyó un obstáculo en cuatro operaciones, en las que hubo un escaso flujo de información entre las oficinas en los países y oficinas zonales o suboficinas y las instancias de toma de decisiones centralizadas.
65. La escasez de recursos humanos limitó el logro de resultados en cinco operaciones (en la síntesis de 2015 fueron nueve), en particular a nivel de suboficinas. Las limitaciones tuvieron que ver

con la falta de conocimientos técnicos, por ejemplo, en materia de nutrición y medios de subsistencia. Los sistemas de seguimiento se vieron afectados por la falta de personal en seis operaciones. Sin embargo, el gran apoyo técnico del Despacho Regional —que también contribuyó positivamente en 2014 y 2015— sirvió de respaldo a seis operaciones, aunque el apoyo disponible no fue suficiente en Côte d'Ivoire y Santo Tomé y Príncipe y en Liberia se subutilizó.

66. Por último, los fallos de diseño, observados de forma sistemática en todas las síntesis de esta serie, volvieron a detectarse en 2016; en este sentido, nueve operaciones carecieron de una lógica interna o una teoría del cambio sólidas. Esta carencia se relaciona con el uso limitado de los datos empíricos y el aprendizaje a partir de los datos disponibles, así como con la escasa integración de la perspectiva de género en el diseño de las operaciones. El análisis insuficiente también dio lugar a deficiencias en la orientación de la ayuda, que se detectaron en siete evaluaciones (en 2015 se habían detectado en 10 casos). Este déficit de datos empíricos dio lugar a una falta de coherencia entre los problemas planteados y las respuestas, y a la elaboración de diseños demasiado ambiciosos en relación con las competencias y la financiación prevista.

## Conclusiones

67. Los datos empíricos presentados en este tercer informe de síntesis de las evaluaciones de operaciones ponen de relieve que la transición del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria se está acelerando. Las asociaciones están evolucionando, las posiciones estratégicas cambiando, y las funciones de habilitación se aplican cada vez con mayor frecuencia.
68. La evolución del PMA para convertirse en un asociado para la habilitación —señalada en el informe de síntesis de 2015— queda confirmada y consolidada en este conjunto de operaciones. La aplicación de unos modelos de asociación más estratégicos ha llevado a que los gobiernos asociados participen más de cerca en el diseño; asimismo ha garantizado una gran armonización con los marcos normativos de los países y hecho hincapié en la prestación de la asistencia a través de los programas y sistemas nacionales. En contextos diversos, y en condiciones difíciles, el PMA ha desempeñado diestramente funciones de promoción y asistencia técnica para contribuir a un cambio duradero.
69. Los resultados obtenidos en 2016 demuestran que la labor en favor de la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres ha ganado impulso, con el apoyo de las funciones de habilitación desempeñadas. Los resultados en materia de género aún se perciben fundamentalmente de forma cuantitativa, aunque se aprecian ya incipientes logros transformadores. Si bien la atención a la eficiencia en función de los costos está generando mejoras progresivamente, las sinergias intraoperacionales siguen siendo escasas.
70. Es importante subrayar que, según lo observado en 2016, los diseños aún no se basan de manera sistemática en datos empíricos, algo que ya se viene planteando en tres síntesis sucesivas. Aún no se ha hecho un diagnóstico suficiente de los factores subyacentes de la inseguridad alimentaria —entre ellos factores de orden normativo y político y factores relativos a las cuestiones de género y a las capacidades— que permita llevar a cabo intervenciones bien fundadas. Las cadenas lógicas que relacionan el contexto, las necesidades, la orientación de la ayuda y los resultados aún no son extrapoladas totalmente. Cada vez se dispone de mayor cantidad de datos derivados del seguimiento, pero las dificultades relativas a la calidad y la gestión de la información plantean nuevos desafíos.
71. Las operaciones comprendidas en esta síntesis ponen también de relieve los desafíos inherentes a los niveles de participación más estratégicos. Si bien el compromiso mostrado en las alianzas con los gobiernos le han valido gran credibilidad en los países, la base de asociaciones del PMA sigue centrándose marcadamente en algunos aspectos y aún no se rige por el modelo colectivo previsto en la Agenda 2030. Además, aunque cada vez se integra más en la práctica operacional, la labor de desarrollo de las capacidades del PMA todavía no ha madurado. Los enfoques adoptados con frecuencia no se basan en un diagnóstico claro, son fragmentarios y

conceptualmente se reducen a la idea de “capacitación”. Los resultados, si bien encomiables, siguen siendo fragmentarios y no sistémicos.

72. Por último, es crucial señalar que en los tres años abarcados por estas síntesis, las operaciones no se han orientado de manera suficiente a la sostenibilidad o al traspaso de responsabilidades. A las estrategias les falta solidez y los “puntos finales” no se definen con claridad. Los componentes se conciben como intervenciones periódicas, cuya ejecución a menudo se da por sentada, en lugar de plantearse como etapas de un viaje cuyo destino final (la erradicación del hambre) está claramente a la vista.
73. Los ODS han hecho que todos los interlocutores a nivel mundial se propongan objetivos más ambiciosos. En medio de unos complejos equilibrios de fuerzas globales, esta tercera síntesis de evaluaciones de operaciones demuestra que la evolución institucional del PMA está favoreciendo el logro de resultados. Las asociaciones de confianza, la rápida adaptación y el uso de las innovaciones facilitan la reorientación estratégica en los países. Cuando las condiciones lo permiten, la adopción de un modelo basado en la habilitación y no meramente en la asistencia está contribuyendo al fomento de sistemas de seguridad alimentaria y nutricional propios de los países.
74. En las tres síntesis de esta serie se han destacado repetidamente las ventajas comparativas del PMA (agilidad, flexibilidad, voluntad de innovar y firme compromiso con aquellos a los que presta asistencia). Aunque lo posicionan bien de cara al futuro, estos activos y capacidades deben manejarse con mayor firmeza para garantizar los resultados futuros. Las enseñanzas que acompañan esta síntesis tienen por finalidad contribuir a la evolución del PMA.

## Enseñanzas

75. Apoyándose en las enseñanzas derivadas de las síntesis de 2014 y 2015, las correspondientes a 2016 tienen por finalidad ayudar a consolidar la transición institucional del PMA en todas sus oficinas en los países.
  - **Enseñanza 1: Exigir rigor en el diseño.** Como ya se señaló en la síntesis de 2015, el proceso de diseño —más que el documento del programa— es la base para el logro de resultados. Al consolidarse los ODS, el diseño constituye el principal vehículo dentro de las asociaciones a nivel de los países para la labor conjunta de análisis del contexto, evaluación de las capacidades y los riesgos, consideración de las opciones y confirmación de las prioridades. El nuevo proceso de planificación estratégica por países del PMA no puede basarse en supuestos sino que requiere rigor y visión de futuro. Para que la toma de decisiones se base en datos empíricos, es preciso analizar los factores subyacentes de la inseguridad alimentaria —entre ellos los factores institucionales y normativos, los conflictos y la fragilidad, las capacidades, las cuestiones de género y la dinámica de las desigualdades. La definición de unas vías claras para avanzar hacia los resultados de orden general, sin dejar de tener muy presente la necesidad de eficacia de la asistencia humanitaria, permitirá centrar la labor en el mediano plazo.
  - **Enseñanza 2: Utilizar los datos empíricos disponibles y aprender de ellos.** Como se desprende de la enseñanza 1 sobre el diseño, debería hacerse un mayor uso del “banco de datos empíricos” de que dispone el PMA. Existen numerosos activos, que comprenden desde los datos técnicos sólidos y detallados que tanto valoran los asociados en los países, hasta las evaluaciones, los exámenes y otras formas de aprendizaje. Pero la información y las enseñanzas no siempre se aplican de manera suficiente como para que los diseños se basen en los datos empíricos y resulten fiables. Con la ayuda de sistemas de gestión de la información armonizados, esos datos y enseñanzas pueden aprovecharse mejor para posibilitar el logro de resultados.
  - **Enseñanza 3: Perfeccionar el desarrollo de las capacidades.** El trabajo de desarrollo de las capacidades que lleva adelante el PMA debe mejorarse para acompañar su transición de la ejecución a la habilitación. La falta de enfoques técnicos más sofisticados se viene

señalando en tres síntesis consecutivas, y es necesario subsanar esa carencia para poder enfrentar los desafíos que planteará el futuro. Las estrategias deberían basarse en un diagnóstico claro de las deficiencias fundamentales, orientarse al uso de las ventajas comparativas del PMA, centrarse en lo sistémico y no en lo individual, y concertarse con las asociaciones en los países colectivamente. Asimismo, en ellas habría que diferenciar claramente entre el entorno propicio, las intenciones institucionales y las individuales. La aplicación de unas normas mínimas para el diseño y la ejecución favorecería unos mejores resultados.

- **Enseñanza 4: Pasar de “las mujeres” a “las cuestiones de género”, sin limitarse a las cifras.** La labor institucional del PMA en materia de género está ganando impulso, y se ha logrado el reconocimiento de las necesidades en esta materia (aunque no siempre se atiendan adecuadamente). Sin embargo, según se ha observado en las tres síntesis de esta serie, las mujeres no constituyen un grupo uniforme y la simple “inclusión de las mujeres” no alcanza para atender las necesidades de género de manera suficiente. Es preciso aplicar enfoques más sofisticados, basados en un análisis específico que considere la dinámica de género en cada contexto como un desafío que debe superarse y no como un obstáculo para la seguridad alimentaria y la nutrición. La ejecución debería oponerse a los estereotipos, en consonancia con los compromisos internacionales del PMA.
- **Enseñanza 5: Avanzar juntos en asociación.** Actualmente, la perspectiva del PMA en relación con las asociaciones se basa firmemente pero de manera selectiva en las alianzas con los gobiernos. Si bien los interlocutores que se mueven más lentamente tal vez no puedan igualar su agilidad operacional, las asociaciones que plantea la Agenda 2030 son universales e inclusivas. Situar las fortalezas y las ventajas comparativas del PMA dentro de la constelación de agentes que trabajan en los países, aunque en ocasiones requiera paciencia, será la mejor forma de aprovechar sus activos y capacidades para dar lugar a un cambio verdaderamente transformador. En ese sentido, una rendición de cuentas clara sobre los resultados de las asociaciones contribuirá a precisar los objetivos e intenciones.
- **Enseñanza 6: Prepararse para la retirada.** Debido quizá al arraigado compromiso humanitario del PMA, algunas de las operaciones analizadas en el presente informe no están suficientemente orientadas al traspaso de responsabilidades. Pero el compromiso de mantener su presencia aún en condiciones de crisis debe ir acompañado de la confianza necesaria para retirarse en el momento adecuado.

En la esfera operacional, unas orientaciones más claras sobre la preparación para el traspaso de las responsabilidades recalcarán al personal la idea de que prepararse correctamente para la retirada forma parte de la asociación tanto como mantener la asistencia. A nivel más estratégico, un PMA plenamente apto para su finalidad y políticamente inteligente definirá, en el marco de la planificación estratégica por países, una clara línea de mira para el traspaso de las responsabilidades. Los planes de retirada, además de vincularse al desarrollo de las capacidades, deberían incluir una hoja de ruta que define las etapas del proceso, indicando claramente los hitos, los indicadores y las fechas para el traspaso de responsabilidades. Los recursos y las capacidades del PMA deberían alinearse en consecuencia, avanzando así hacia el punto en que, en la marcha hacia el objetivo del hambre cero, las vías de acción lógicamente divergen.

## ANEXO

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES EVALUADAS														
Operación							Actividades						Modalidades	
País	Categoría	Núm.	Duración	Valor (millones de dólares)	Parte financiada hasta la fecha (%)	Número objetivo de beneficiarios*	Distribución general	Nutrición	Alimentación escolar	APA/APC	Desarrollo/ aumento de las capacidades	Compras locales	Alimentos	Transferencias de base monetaria
Afganistán	OPSR	200447	2014-2016	524 650 235	52,9	3 869 800	√	√	√	√	√	√	√	√
Bhután	Proyecto de desarrollo	200300	2014-2018	8 579 519	78	30 000			√		√	√	√	
América Central	OPSR	200490	2014-2016	11 750 869	50,4	2 247 291	√			√	√	√	√	√
Egipto	PP	200238	2013-2017	165 484 294	77	1 335 000		◇	√	√	√	√	√	◇ (piloto)
Etiopía	OPSR	200700	2015-2018	487 291 946	37,8	650 000	√	√**	√	√	√		√	√
Gambia	OPSR	200557	2013-2015	13 897 080	42,2	105 000		√		◇	√		√	√
Côte d'Ivoire	Proyecto de desarrollo	200465	2013-2016	47 753 000	27,7	571 000		◇	√		√	◇	√	◇
Lesotho	PP	200369	2013-2017	40 470 716	43,3	124 000		√**	√	√	√	◇	√	√
Liberia	OPSR	200550	2013-2016	32 925 000	59	90 000	√	√	◇	◇		√	√	
Nicaragua	PP	200434	2013-2018	33 114 412	71,5	413 000		◇**	√	◇	√	√	√	
Níger	OPSR	200538	2014-2016	1 002 020 926	24	6 854 519	√	√	√	√	√	√	√	√
Rwanda	OPSR	200744	2015-2016	60 290 000	46	193 900	√	√**	√			√	√	√
Santo Tomé y Príncipe	Proyecto de desarrollo	200295	2012-2016	5 286 436	48,5	43 200			√		√		√	
Senegal	PP	200249	2012-2016	76 165 553	30,8	1 778 588		√	√	√	√	√	√	√
Ucrania	OEM	200765	2014-2016	55 981 054	56	575 000	√					√	√	√
<b>Cifra prevista</b>							<b>7</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>11</b>

◇ Significa que fue planificada pero no ejecutada o que la ejecución fue muy limitada en términos del número de beneficiarios o la duración.

\* Número previsto de beneficiarios durante todo el período de vigencia del proyecto.

\*\* Indica que se han analizado/notificado actividades relativas al VIH/sida en el marco de las actividades de nutrición.

**Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	asistencia alimentaria para la capacitación
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OEM	operación de emergencia
OEV	Oficina de Evaluación
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PP	programa en el país
RBC	Despacho Regional de El Cairo
RM	Departamento de Gestión de Recursos