
ANEXO VIII: ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LAS EVALUACIONES REALIZADAS EN 2021

1. Las 13 evaluaciones gestionadas a nivel central finalizadas en 2021 aportan datos empíricos sólidos que contribuyen a la adopción de decisiones en el PMA. Los informes abarcaron las evaluaciones de siete PEP relativos a China¹, El Salvador², Gambia³, Honduras⁴, el Líbano⁵, la República Democrática Popular Lao⁶ y Zimbabwe⁷; las evaluaciones estratégicas de la contribución de las actividades de alimentación escolar a la consecución de los ODS⁸ y del empleo de tecnologías por el PMA en entornos difíciles⁹; una evaluación conjunta de la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma (OSR)¹⁰; evaluaciones de la política del PMA en materia de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular¹¹ y de la respuesta del PMA a la pandemia de COVID-19¹², y una síntesis de los datos empíricos y las enseñanzas en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales derivados de las evaluaciones descentralizadas del PMA¹³.
2. En todas las evaluaciones se destacó el efecto de la pandemia de COVID-19 en las operaciones y los empleados del PMA, así como el drástico aumento del número de beneficiarios que necesitaban asistencia. En la evaluación de la respuesta del PMA a la COVID-19 se observó que la pandemia había creado una “tormenta perfecta” para los actores humanitarios, al perturbar las cadenas de suministro, cerrar fronteras y escuelas y afectar de forma grave a la salud y el bienestar de poblaciones de todo el mundo. La pandemia provocó unas necesidades humanitarias sin precedentes, con 270 millones de personas directamente en peligro de sufrir hambre aguda.
3. Cuando se produjo la pandemia de COVID-19, el PMA ya contaba con conocimientos teóricos y prácticos significativos sobre las intervenciones en situaciones de emergencia. Si bien los asociados encomiaron al PMA por su agilidad, flexibilidad y capacidad de ampliar sus actividades, existían varias dificultades: los sistemas mundiales del PMA de preparación y respuesta ante emergencias y sus mecanismos de prefinanciación se estaban aún desarrollando o adaptando; los sistemas de gestión del riesgo no estaban aún totalmente consolidados; la capacidad de refuerzo inmediato seguía planteando limitaciones, y los sistemas de gestión de los conocimientos aún eran informales. A medida que la pandemia evolucionaba se revisaron 66 PEP a fin de que tuvieran en cuenta las nuevas condiciones, lo que comprendió incluir los efectos generados por las situaciones de emergencia, cambiar la orientación de la ayuda y las modalidades utilizadas y revisar los presupuestos según fuera necesario, aunque los procesos de revisión presupuestaria resultaron lentos. Gracias al uso de la tecnología digital por parte del PMA para los procesos internos y la prestación de asistencia a los beneficiarios, el Programa estuvo en perfectas condiciones para hacer

¹ [WFP/EB.2/2021/6-C/Rev.1.](#)

² [WFP/EB.1/2022/6-C.](#)

³ [WFP/EB.2/2021/6-D/Rev.1.](#)

⁴ [WFP/EB.1/2022/6-E/Rev.1.](#)

⁵ [WFP/EB.2/2021/6-F.](#)

⁶ [WFP/EB.2/2021/6-D.](#)

⁷ [WFP/EB.1/2022/6-E.](#)

⁸ [WFP/EB.A/2021/7-B.](#)

⁹ [WFP/EB.1/2022/6-A.](#)

¹⁰ [WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1.](#)

¹¹ [WFP/EB.2/2021/6-A.](#)

¹² [WFP/EB.1/2022/6-B.](#)

¹³ [WFP/EB.A/2021/7-C.](#)

frente a las circunstancias impuestas por la pandemia y las consiguientes restricciones, y para adaptarse con eficacia a ellas.

4. Los siete PEP evaluados en 2021 correspondieron a países de cinco de las seis regiones atendidas por el PMA, o sea que representan una diversidad de entornos programáticos. En todas las evaluaciones de PEP se notificó que había gran consonancia con los programas y prioridades de los Gobiernos. También se documentaron cambios introducidos a raíz de la pandemia de COVID-19, como la creación de nuevas asociaciones (El Salvador), la ampliación de las transferencias de base monetaria (Líbano) y una transición hacia las transferencias de alimentos en especie y la selección de poblaciones urbanas (Zimbabwe). Los datos empíricos sobre el uso eficiente de los recursos variaron en las siete evaluaciones de PEP. La falta de datos suficientes limitó el alcance del análisis en algunos países (Honduras, República Democrática Popular Lao) y algunos entornos programáticos complejos dificultaron el análisis claro de las eficiencias (Líbano). Se notificó que los programas se habían llevado a cabo de forma eficiente y puntual en China, El Salvador y Zimbabwe. Se obtuvieron economías de escala a medida que los programas crecieron y en muchos países se proporcionaron servicios comunes conforme al principio de recuperación total de los costos.
5. Los datos empíricos sobre la selección de los beneficiarios no fueron homogéneos. En algunos países se basaron en evaluaciones de la vulnerabilidad y se consideraron adecuados para determinadas esferas programáticas (alimentación escolar y nutrición en Gambia, resiliencia en Zimbabwe). Algunos países ampliaron el concepto de lo que constituye un entorno frágil y dieron prioridad a grupos con vulnerabilidades interseccionales¹⁴ (El Salvador) o no realizaron distinción alguna entre grupos o lugares geográficos (Líbano). En otros países no existía una clara definición de las prioridades o de las estrategias de selección de beneficiarios (República Democrática Popular Lao, Zimbabwe), lo que limitó la capacidad del PMA de prestar asistencia a las personas más vulnerables (Líbano), pese a que hubiera una buena cobertura en algunos casos.
6. En las evaluaciones de políticas y estrategias se observó que los aspectos de género no se habían tenido en cuenta de forma sistemática en el diseño de los programas de alimentación escolar, en la elaboración de las tecnologías digitales ni en la política sobre la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. En la evaluación de la respuesta del PMA a la pandemia de COVID-19 se observó que el PMA no había aumentado sus recursos humanos o financieros para lograr mayor igualdad entre hombres y mujeres, pese a que la pandemia había agudizado la desigualdad de género. La respuesta a la pandemia no brindó un apoyo institucional que permitiera centrarse más en las cuestiones de género en los países, lo que limitó el potencial de lograr un cambio transformador. También se detectó una falta de enfoques o resultados que transformaran las relaciones de género en las evaluaciones de los PEP relativos a El Salvador, Honduras, el Líbano y Zimbabwe.
7. Según la evaluación estratégica de la contribución de las actividades de alimentación escolar a la consecución de los ODS, las sólidas asociaciones forjadas con los Gobiernos anfitriones, el compromiso político y la planificación estratégica y los marcos presupuestarios fueron factores fundamentales para lograr una apropiación nacional de los programas de alimentación escolar. No obstante ello, aunque un número cada vez mayor de países había adoptado políticas de alimentación escolar —a menudo con el apoyo del PMA— los gastos de los países en este rubro solo aumentaron de forma marginal. La evaluación reveló que “[l]a transición a programas de alimentación escolar de titularidad nacional es un proceso a largo plazo y requiere un análisis interno de las condiciones previas, la preparación del país, los retos y las oportunidades. El PMA no ha formulado estrategias ni planes de transición

¹⁴ Por “interseccionalidad” se entiende la manera compleja y acumulativa en que los efectos de las múltiples formas de discriminación (racismo, sexismo y clasismo) se combinan, superponen o entrecruzan, especialmente en las experiencias de personas o grupos marginados.

suficientemente eficaces, realistas, graduales, amplios y acompañados del apoyo adecuado ni ha hecho un seguimiento al respecto”¹⁵.

8. La evaluación estratégica del empleo de tecnologías en entornos difíciles reveló que, si bien el PMA ofrecía capacitación a los asociados en materia de tecnologías digitales de importancia fundamental —también durante la pandemia de COVID-19—, no invertía de forma suficiente en el fomento de la capacidad de sus asociados más allá de la aplicación de determinadas tecnologías. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular negociadas por el PMA contribuyeron a lograr cambios en las capacidades de los países a nivel normativo, institucional y, en menor medida, comunitario, en particular en relación con la alimentación escolar y, cada vez más, con los programas de nutrición.
9. En la síntesis de los datos empíricos en materia de fortalecimiento de las capacidades nacionales derivados de las evaluaciones descentralizadas se detectaron factores de éxito, como la realización de evaluaciones de las necesidades en materia de capacidad y la incorporación de los hallazgos en el diseño de los programas; la integración de la promoción con asesoramiento técnico que esté en consonancia con los marcos de los Gobiernos nacionales; la creación y fomento de relaciones con interlocutores de importancia fundamental; la planificación de intervenciones centradas en el fortalecimiento de las capacidades dirigidas simultáneamente a los entornos individual, institucional y propicio, y la formulación de estrategias y planes de transición claros con los asociados nacionales en una fase temprana.
10. En los siete PEP se llevaron a cabo en mayor o menor medida actividades de fortalecimiento de las capacidades. Algunas oficinas en los países dieron prioridad a las actividades de fortalecimiento de las capacidades realizadas con los Gobiernos asociados en los sectores de la educación, la protección social y la preparación para casos de emergencia. Las oficinas en Gambia y la República Democrática Popular Lao ampliaron el traspaso de los programas de alimentación escolar a los interlocutores gubernamentales. En el Líbano y Zimbabwe la atención se centró en el fortalecimiento de los sistemas de protección social, con miras a promover unos programas de asistencia de refugiados y de emergencia efectivos, de titularidad nacional. La sostenibilidad de las intervenciones se vio obstaculizada por la falta de compromisos financieros confirmados de los Gobiernos (China, Honduras), la falta de sentido de apropiación por parte de los Gobiernos (El Salvador, Honduras, el Líbano, Zimbabwe) y una falta de estrategias de traspaso explícitas en los PEP (El Salvador, Honduras, Zimbabwe).
11. El apoyo prestado al fortalecimiento de las capacidades nacionales se amplió en el marco de la respuesta del PMA a la pandemia de COVID-19, entre otros, por lo que respecta a las cadenas de suministro, la logística, el seguimiento y análisis de la seguridad alimentaria y el diseño de programas. En la evaluación de la respuesta a la pandemia se documentó que el PMA había prestado apoyo a los Gobiernos en 65 países ampliando y adaptando las medidas de protección social existentes en respuesta al COVID-19, elaborando marcos normativos y afinando la selección de beneficiarios. El PMA también dirigió, o codirigió junto con los Gobiernos, la coordinación de los aspectos de logística y cadenas de suministro de la respuesta de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante su participación en la célula de coordinación interinstitucional de la cadena de suministro. Prestó apoyo técnico y asesoramiento sobre las cadenas de suministro, el almacenamiento y la manipulación de los cargamentos de ayuda humanitaria y sanitaria, la adquisición de mercancías y servicios, y los activos y servicios logísticos tangibles. En Honduras, por ejemplo, el Gobierno solicitó el apoyo del PMA para la totalidad de la cadena de suministro, incluidos los canales de transferencias de base monetaria y la adquisición y distribución de productos.

¹⁵ WFP/EB.A/2021/7-B, pág. 16.

12. Desde el punto de vista operacional, el PMA siguió estando presente para prestar asistencia durante la pandemia aun cuando muchas otras organizaciones no lo estuvieron. La contribución del PMA a la respuesta humanitaria mundial por medio de sus servicios comunes obtuvo el reconocimiento y el respeto de los asociados en todo el mundo. El PMA se considera cada vez más un habilitador de sistemas decisivo y fundamental, sin el cual la respuesta de la comunidad humanitaria internacional a la pandemia —y, en definitiva, a las personas que padecen hambre y pobreza— se habría visto sumamente comprometida.
13. En la evaluación de la respuesta a la pandemia se observaron ciertas tensiones en un primer momento en las relaciones del PMA con algunas otras entidades de las Naciones Unidas que en su mayor parte se resolvieron, lo que sentó las bases para una futura colaboración. En la evaluación conjunta de la colaboración entre los OSR se comprobó que “[e]l personal de los OSR aprovecha habitualmente las ventajas de la colaboración cuando considera que tiene sentido hacerlo. Aunque los OSR siguen compitiendo por los recursos en algunos contextos, hay un amplio reconocimiento de su complementariedad”¹⁶. En China, el intercambio de conocimientos entre los OSR resultó eficaz, pero la armonización práctica y la colaboración fueron limitadas. El PMA participó en la iniciativa de las Naciones Unidas “Unidos en la Acción” en Gambia, pero la evaluación del PEP reveló que el Ministerio de Agricultura y la FAO no se habían implicado suficientemente en el programa de alimentación escolar con productos locales ni a nivel nacional ni a nivel regional. En la evaluación del PEP de El Salvador se observó que “[l]a cooperación con otras entidades de las Naciones Unidas hizo posible aumentar el número de beneficiarios y movilizar fondos. Sin embargo, en ningún momento la amplia labor interinstitucional se mencionó explícitamente en el PEP entre las modalidades de intervención ni se incluyó en el sistema de presentación de informes del plan”¹⁷.
14. En la evaluación conjunta de la colaboración entre los OSR se reconoció asimismo que el PMA había construido asociaciones valiosas con otros organismos de las Naciones Unidas, basadas en el pragmatismo y la viabilidad. La importante labor de armonización del PEP de la República Democrática Popular Lao con los objetivos generales del marco de asociación de las Naciones Unidas para el país contribuyó a facilitar las relaciones de trabajo con los otros OSR y con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, y generó una complementariedad con el UNICEF en algunas provincias. La estrategia de alimentación escolar del PMA ha permitido acelerar el establecimiento de asociaciones externas, si bien estas se han mantenido mayormente a nivel de asociaciones mundiales. En la evaluación estratégica de la alimentación escolar se comprobó que, aunque el PMA recurrió a estas asociaciones más sólidas para poder afrontar la COVID-19, por lo general no existían oportunidades a nivel nacional para fortalecer la colaboración con otras entidades de las Naciones Unidas, asociados del sector privado y organizaciones regionales dedicadas al aprendizaje y la investigación.
15. En la evaluación conjunta de la colaboración entre OSR se observó también que “[l]a colaboración y el logro de los objetivos comunes de los OSR siguen viéndose obstaculizados por malentendidos en torno a los mandatos de la FAO y el PMA”¹⁸ y por diferencias sobre cuestiones administrativas y de gobernanza. Estas son algunas de las diferencias que también impiden que se faciliten plataformas tecnológicas comunes a la comunidad humanitaria. El PMA está al frente de la provisión de servicios de tecnología digital en todo el sector humanitario, si bien no es habitual que adopte o utilice tecnologías elaboradas por otras partes. En la evaluación estratégica del empleo de tecnologías en entornos difíciles se constató que, aunque existía una gran demanda en los países para aumentar el número de asociaciones sobre tecnología digital, la oferta era limitada debido a la competencia en el

¹⁶ WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, pág. 11.

¹⁷ WFP/EB.1/2022/6-C, pág. 17.

¹⁸ WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, pág. 12.

mercado, la falta de financiación y la poca claridad en cuanto a las funciones y responsabilidades. El Líbano constituye una excepción a este respecto: la evaluación del PEP reveló un elevado nivel de inversión colectiva en el modelo de selección de beneficiarios administrado a escala nacional. Se destacó que el apoyo prestado a esta plataforma nacional era un ejemplo del trabajo de asociación del PMA con otras organizaciones para mejorar la eficacia de las prácticas mediante el aprendizaje conjunto.

16. Según la evaluación estratégica del empleo de tecnologías en entornos difíciles, “en general las tecnologías digitales han contribuido a aumentar la eficiencia, la escala y la frecuencia del seguimiento y a superar los problemas de seguimiento en situaciones difíciles y de emergencia”¹⁹. Por su parte, en la evaluación estratégica de las actividades de alimentación escolar se constató que a menudo resultaba insuficiente la labor de seguimiento periódico que debería facilitar la presentación de información sobre los niveles básicos de calidad de las prestaciones²⁰. La evaluación del PEP de China puso de relieve que el PMA carecía de un sistema de seguimiento de los efectos y gestión de los conocimientos y no podía demostrar resultados o generar enseñanzas de manera sistemática. La evaluación del PEP de la República Democrática Popular Lao no logró extraer conclusiones sobre la contribución del PMA a los resultados debido a la falta total de datos y a la imposibilidad de desglosar los datos de seguimiento obtenidos de las escuelas gubernamentales y las que reciben apoyo del PMA. En El Salvador se comprobó que el marco de seguimiento del PMA planteaba limitaciones que no habían permitido una comprensión cabal de la eficacia, la sostenibilidad y la selección de beneficiarios. En cambio, en Honduras se generaron datos de seguimiento, análisis de la vulnerabilidad, estudios e informes exhaustivos que se utilizaron para la gestión basada en los resultados tanto a nivel interno como por interesados externos. El PMA ha mejorado su labor en materia de seguimiento, presentación de informes sobre conocimientos internos y difusión de tales conocimientos en relación con la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular gracias a la inclusión de un indicador en el Marco de resultados institucionales revisado que mide el número de oficinas en los países que se benefician de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. “La presentación de informes respecto de dicho indicador fue fragmentada y, aunque aportó algunas ideas de cómo [la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular] había ganado visibilidad en el PMA, no arrojó luz sobre los resultados derivados de ella”²¹. En la síntesis de las evaluaciones descentralizadas se comprobó que, si bien en 2019 se habían incluido nuevos indicadores sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales en el Marco de resultados institucionales revisado, aún se requerían mejoras para vincular los indicadores de los efectos con la adopción de medidas de alto nivel a largo plazo a fin de reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición, en especial en contextos de desarrollo y en los países de ingresos medios.
17. Las evaluaciones de los PEP siguieron poniendo de relieve que la imprevisibilidad de los fondos y su asignación para fines específicos planteaban grandes dificultades al PMA, limitando su capacidad de “hacer lo correcto en el momento oportuno”. Tal realidad restringía la continuidad de la ejecución y la capacidad de establecer visiones y estrategias a largo plazo, y ponerlas en práctica, lo que resulta esencial cuando se abordan las causas profundas del hambre y el fortalecimiento de las capacidades nacionales. No se ha concretado plenamente la integración de actividades prevista en el modelo de los PEP, lo que genera una pérdida de oportunidades de eficiencia interna y aumento de eficacia. Las evaluaciones también revelaron las dificultades a las que se enfrenta el PMA a la hora de obtener financiación para el desarrollo a fin de trabajar en los países de ingresos medianos,

¹⁹ WFP/EB.1/2022/6-A, pág. 10.

²⁰ WFP/EB.A/2021/7-B, pág. 14.

²¹ WFP/EB.2/2021/6-A, pág. 12.

en donde la participación de los donantes y el espacio fiscal interno son relativamente limitados.

18. Se constataron dificultades similares en la evaluación estratégica de la contribución de las actividades de alimentación escolar a la consecución de los ODS, donde las dificultades para movilizar fondos destinados a la labor de fortalecimiento de las capacidades obstaculizaron la sostenibilidad, especialmente en los países de ingresos medianos. La financiación de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular se ha incrementado en cierta medida en los últimos años, pero las fuentes de fondos extrapresupuestarios han seguido siendo limitadas. También se ha producido un aumento de la financiación para la innovación tecnológica, pero resultó difícil determinar en la evaluación estratégica si la financiación en curso era suficiente para atender al volumen de trabajo que se estaba realizando. El enfoque del PMA de “redireccionamiento” de los recursos comprometidos a fin de respaldar la respuesta a la pandemia de COVID-19 se consideró novedoso y exitoso, pese a que no se registraron aumentos significativos en la flexibilidad de la financiación.
19. En la mayoría de las evaluaciones se informó de que los recursos humanos del PMA habían funcionado y se habían adaptado muy satisfactoriamente, pero que seguía habiendo problemas en muchas esferas. Si bien en algunas oficinas en los países se notificó una gran retención del personal (Zimbabwe), se corría el riesgo de que la elevada rotación del personal y la pérdida de personal con experiencia perturbara las operaciones del PMA y afectara a la moral (Líbano). En muchos lugares, los procesos de contratación sufrieron demoras, y hubo puestos que permanecieron vacantes (China, El Salvador, Gambia, República Democrática Popular Lao), lo que generó ineficiencias. La dotación de personal en los países para la aplicación y habilitación de los programas de alimentación escolar no fue suficiente. Resultaron particularmente evidentes las deficiencias de capacidad técnica en la labor preliminar de promoción, y se presentaron asimismo importantes deficiencias en materia de competencias informáticas de base entre el personal, que cada vez más requiere poseer competencias informáticas de medianas a complejas. Se puso en marcha una respuesta mundial de intervención inmediata ante la pandemia de COVID-19 para apoyar al personal en los países. “A pesar de los problemas iniciales, se desplegó a más de 500 trabajadores. Los sistemas de recursos humanos y bienestar del personal se adaptaron en tiempo real, imprimiéndoles mayor flexibilidad y descentralizando la toma de decisiones, algo que el personal asentado en los países valoró positivamente. Para apoyar el bienestar físico y mental, se contrató personal médico adicional, se introdujeron nuevos procedimientos y se ampliaron los servicios de asesoramiento del personal”²².
20. Se consideró que el PMA había “permanecido y cumplido” su cometido en respuesta a la pandemia de COVID-19. “La acción programática sobre el terreno prosiguió, con apoyo en forma de efectivo, a menudo en el marco de intervenciones nacionales de protección social, y se amplió para hacer frente a necesidades nuevas e incipientes. Se atendió a nuevas poblaciones con agilidad y el PMA se expandió a las zonas urbanas. Se proporcionaron asesoramiento y apoyo técnicos, además de apoyo relacionado con la cadena de suministro y la logística; las nuevas peticiones de asistencia, a menudo atípicas, se atendieron con flexibilidad y agilidad. [...] Sin embargo, estos logros conllevaron un elevado costo humano. El PMA tiene una deuda inmensa con su fuerza de trabajo, la cual, a todos los niveles, asumió la responsabilidad de permanecer para cumplir su cometido, a menudo en condiciones de gran tensión. A ello contribuyeron positivamente el espíritu de servicio; la identidad individual como trabajadores humanitarios; la cultura de flexibilidad; la costumbre de acudir sin demora para ayudar en las situaciones de emergencia incluso cuando otros se marchan, y el firme compromiso con las personas a las que presta asistencia el PMA”²³.

²² WFP/EB.1/2022/6-B, pág. 12.

²³ *Ibid*, págs. 21 y 22.