

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 13-15 de febrero de 2012

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2012/6-B
17 enero 2012
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DEL PROCESO DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO DE LAS OFICINAS DEL PMA EN LOS PAÍSES

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

Oficial de Evaluación, OE: Sra. S. Burrows en sustitución Tel.: 066513-2519
de la Sra. C. Conan

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

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La presente evaluación estratégica es una de las cuatro evaluaciones de este tipo relativas a la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria previstas en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Se evalúan la aptitud y la capacidad de las oficinas en los países para adaptarse al cambio, habida cuenta de que en el Plan Estratégico se prevé la introducción de cambios considerables a fin de mejorar la pertinencia y la eficacia de la contribución del PMA a la atención de las necesidades derivadas del hambre. También se estudian los factores que facilitan o limitan esa aptitud y capacidad, para lo cual se utiliza un marco conceptual de eficacia reconocida: el ‘espacio de cambio’.

Los principales métodos de recolección de datos fueron el examen de documentos y la realización de entrevistas semiestructuradas a 156 partes interesadas, con inclusión de personal del PMA, asociados gubernamentales, organismos donantes, otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y otros asociados, tanto en cinco países como en despachos regionales y en la Sede del PMA. El criterio fundamental para seleccionar los países fue el grado de adaptación de los programas comunicado desde la aprobación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Los países se encontraban en diferentes etapas de la transición de contextos posteriores a emergencias a contextos de desarrollo. Se excluyeron las oficinas en los países que estaban llevando a cabo operaciones de emergencia en gran escala, de manera que en la presente evaluación no se abarca la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria en las operaciones de emergencia.

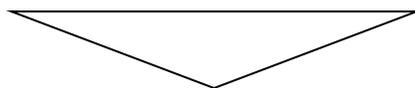
Se comprobó que todas las oficinas en los países abarcadas en la evaluación habían emprendido cambios importantes en los enfoques programáticos. Se trataba de cambios que respondían a un cambio estratégico en el PMA y no se limitaban a la adopción de nuevos instrumentos o a la realización de ajustes adicionales en los programas. Si bien el contexto nacional variaba considerablemente, todas las oficinas afrontaban problemas organizativos similares. Los cambios en los enfoques programáticos se debían principalmente a cambios multidimensionales en el contexto nacional, autorizados y facilitados por el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Los principales factores internos determinantes del cambio eran la capacidad de liderazgo de las oficinas en los países, la insuficiencia de fondos —a menudo grave— y la determinación del personal de mejorar la pertinencia y la eficacia. La desvinculación de las actividades de los programas respecto de la ayuda alimentaria permitió ampliar e incrementar las opciones programáticas ajustándose a los principios generales del Plan Estratégico, pero sin definir con claridad el foco de atención ni los límites del ámbito de actuación. Si bien esta ampliación del espectro ofrece mayores posibilidades de aumentar la pertinencia y eficacia del PMA, también entraña el riesgo de que los programas se dispersen y resulte más difícil apoyarlos.

Con respecto a la adaptación al cambio de las oficinas en los países, en general se observa en ellas una tendencia a resistirse al cambio y a introducir únicamente mejoras puntuales, a menos de verse obligadas a introducir cambios más profundos; los cambios han sido por lo general más reactivos que proactivos, y la decisión de cambiar ha tendido a ser utilitaria y oportunista. Sin restar importancia a los muchos resultados conseguidos hasta entonces, en la evaluación se determinó que el éxito de las iniciativas de las oficinas en los países distaba de estar asegurado, ya que en el ámbito más amplio del Programa, a saber, los despachos regionales y la Sede, no se les prestaba apoyo suficiente.

En relación con la institucionalización y puesta en práctica del nuevo enfoque programático, el proceso de cambio aún se encuentra en una fase inicial y formativa. Para completar la transición se necesitarán medidas mucho más concertadas, una mayor estabilidad en la financiación de los programas y una estrategia institucional específica con una perspectiva a largo plazo.

En la evaluación se formulan cinco recomendaciones relativas a la necesidad de que el PMA adopte una cultura de solución de problemas más dinámica y propicia al cambio a fin de facilitar la respuesta a los retos que ha de afrontar.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación estratégica del proceso de adaptación al cambio de las oficinas del PMA en los países” (WFP/EB.1/2012/6-B) y la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2012/6-B/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se 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. La presente evaluación es una de las cuatro evaluaciones estratégicas que la Oficina de Evaluación (OE) del PMA lleva a cabo en este bienio, en relación con la transición estratégica del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. La aptitud y la capacidad de cambio de las oficinas en los países se evalúan sobre la base de su respuesta a los cambios en los entornos interno y externo durante los últimos cinco años. Se prevé que si las oficinas en los países introducen los cambios correctos en el momento oportuno mejorará la pertinencia de la contribución del PMA y la eficacia de las iniciativas encaminadas a atender las necesidades derivadas del hambre. La presente evaluación tiene tres objetivos:
 - determinar cómo se han adaptado, durante los últimos cinco años, las oficinas en los países a las necesidades cambiantes en los entornos interno y externo;
 - evaluar los procesos empleados por las oficinas en los países para conseguir los cambios deseados y determinar los factores que, al parecer, facilitan u obstaculizan su aplicación, y
 - determinar los factores más amplios – tanto internos como externos – que han facilitado u obstaculizado la capacidad de cambio de las oficinas en los países, incluidos los elementos del proceso de cambio orgánico relacionados con la introducción de nuevas prioridades y herramientas institucionales.
2. Esta labor se apoya en tres premisas: i) la adaptación a las situaciones cambiantes es una práctica necesaria y saludable para las organizaciones; ii) con independencia de su justificación, el cambio plantea retos organizativos cuando se alteran los objetivos, las estrategias o los métodos de trabajo; iii) la gestión del proceso de cambio es un factor determinante de la capacidad del PMA para efectuar los cambios deseados, mantener o mejorar los resultados y seguir siendo pertinente para las partes interesadas. Puesto que en la evaluación se reconoce que el cambio es un proceso continuo, su finalidad básica es apoyar el aprendizaje y la adaptación a nivel institucional.
3. *Metodología.* Las primeras etapas de la evaluación abarcaron la elaboración de la metodología y de la preparación de un informe inicial, la participación en consultas y entrevistas con miembros del personal del PMA en Roma, el ajuste del mandato sobre la base de esas consultas y un amplio examen de la documentación interna y externa especializada.
4. El principal método de recolección de datos fue la realización de entrevistas semiestructuradas. Se entrevistó a 156 partes interesadas en Roma, en dos despachos regionales —en Kampala y en Bangkok— y en los cinco países visitados —Burundi, Camboya, Indonesia, la República Unida de Tanzania y Uganda—. También se entrevistó a un miembro del personal de la Oficina del PMA en Kirguistán. Las personas entrevistadas eran representantes del personal del PMA y de gobiernos asociados, misiones y organismos de donante y de otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros asociados. Las visitas a los países se llevaron a cabo entre el 2 de mayo y el 3 de junio de 2011.

5. El criterio fundamental para seleccionar las oficinas en los países fue el grado de adaptación de los programas comunicado desde la aprobación del Plan Estratégico del PMA para 2008–2013; la evaluación abarcó tanto a oficinas donde se habían emprendido cambios amplios como a oficinas donde el alcance de los cambios era menor. Se tuvo en cuenta la diversidad de tamaño de los programas y la representación regional, así como la disponibilidad de las oficinas en los países para participar en la evaluación.
6. El mandato y el compromiso del PMA en la lucha contra el hambre abarcan tanto las emergencias como las situaciones en que no existen emergencias. Durante los últimos dos decenios, sus programas en los países, si bien basados normalmente en la ayuda alimentaria, se han ajustado en función de las condiciones locales, ya se tratase de fases de emergencia, transición y recuperación o de situaciones posteriores a una emergencia. En la presente evaluación solo se seleccionaron oficinas que no estaban llevando a cabo operaciones de emergencia en gran escala, de manera que sus resultados no abarcan la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria en las operaciones de emergencia.
7. Para determinar el foco temático de la evaluación se pidió a los entrevistados en países donde se realizaron estudios de casos que indicaran cuál era, en su opinión, el cambio más importante emprendido en los últimos cinco años. El aspecto mencionado con más frecuencia era la reorientación estratégica del enfoque programático y de las operaciones, por lo cual la evaluación se centró en esa cuestión.
8. Se recogió información sobre el contexto, la naturaleza y el alcance del cambio, así como sobre los factores determinantes, internos y externos, a fin de comprenderlos y extraer enseñanzas de ellos con independencia del éxito o el fracaso de las iniciativas de cambio. La respuesta del PMA al cambio se analizó teniendo en cuenta tres factores básicos —aceptación, aptitudes y atribución de facultades—, en consonancia con el modelo conceptual de la evaluación.
9. *Conceptos relacionados con el cambio orgánico.* En la presente evaluación, por “cambio orgánico” se entienden los procesos mediante los cuales las personas y estructuras adaptan los conocimientos y comportamientos para responder a transformaciones en los entornos interno y externo.
10. En las publicaciones sobre el cambio orgánico cada vez es más habitual la idea de que el éxito de esas iniciativas de cambio depende de tres conjuntos de factores:¹ *aceptación* —aceptación de la necesidad del cambio, creencia en la adecuación del tipo de cambio propuesto y compromiso con el cambio—; marcos de *atribución de facultades* —tanto formales como informales— que permitan a los agentes determinar la necesidad del cambio, ensayar ideas al respecto, y adoptar y aplicar las medidas necesarias, y *aptitudes*, con inclusión de ideas e información, recursos financieros y existencia de personas dispuestas a dedicarse a labores adicionales fuera de su mandato y horario de trabajo cotidiano. Por “cambio” se entiende la dinámica entre estos tres conjuntos de factores en el “*margen de cambio*” que ellos crean, donde desempeña un papel importante la capacidad de *liderazgo* —de grupos más que de personas—. Las constataciones de la evaluación

¹ Andrews, M. 2004. Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms. *Intl. Jour. Of Pub. Sector Man.*, 17(4): 332–344; Andrews, M. 2008. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Dev. Studies*, 36(4): 379–407; Andrews, M., McConnell, J. y Wescott, A. 2010. Development as Leadership-Led Change: Harvard Kennedy School Working paper 10-009. *Boston, Harvard University Kennedy School of Government.*

también confirmaron la importancia de definir claramente la finalidad de los cambios, en vista de su relación con la pertinencia.

CONTEXTO

11. Para apreciar mejor la dinámica que puede influir en el cambio en los países, se realizaron dos exámenes de antecedentes sobre: i) las tendencias mundiales que pueden influir en las oficinas del PMA en los países, y ii) la documentación interna acerca de actividades anteriores del PMA en materia de gestión del cambio.
12. *Tendencias mundiales.* Se determinaron seis grandes tendencias mundiales que pueden determinar el cambio en las oficinas en los países:
 - i) la existencia generalizada del hambre y la malnutrición y su posible aumento;
 - ii) las variaciones en las características del hambre y la malnutrición, que pueden requerir la introducción de cambios, sobre todo teniendo en cuenta los cambios demográficos, el cambio climático y las crisis, incluidas las situaciones de dificultad económica;
 - iii) las variaciones en las características de la financiación y los recursos, que abarcan el continuo descenso de los niveles de la ayuda alimentaria mundial, la reducción del apoyo a la utilización de esa ayuda en actividades de desarrollo y la disminución de la financiación para el desarrollo, así como la obsolescencia de la arquitectura de la ayuda alimentaria mundial;
 - iv) la asignación de mayor prioridad a la mejora de la producción agrícola, y el desplazamiento de la atención de la malnutrición aguda a la malnutrición crónica;
 - v) la crisis financiera, que en muchos países ha impulsado la introducción de cambios, como la elaboración de sistemas nacionales de redes de seguridad, el uso de efectivo en lugar de ayuda alimentaria y una mayor atención al hambre en el medio urbano;
 - vi) el aumento de las capacidades nacionales en muchos países, así como la mayor apropiación nacional de la gestión de la asistencia destinada a actividades de asistencia humanitaria y de desarrollo, impulsada y legitimada por la Declaración de París.
13. *Principales iniciativas de cambio emprendidas en el PMA desde 1992.* El personal percibe el cambio y la adaptación como procesos continuos del PMA. Se examinaron tres iniciativas de cambio importantes emprendidas en el Programa: el proceso de cambio entre 1992 y 2002, la iniciativa de gestión del cambio entre 2005 y 2007 y el actual Plan Estratégico para 2008–2013. En líneas generales, el primero consistió básicamente en un cambio estructural relacionado con la descentralización, la segunda se centró en el perfeccionamiento de los sistemas, y el último obedece a una reorientación de las estrategias y herramientas programáticas. La gestión de estas iniciativas ha sido diferente en cada caso.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

El cambio en las oficinas en los países

14. Se confirmó que todas las oficinas en los países abarcadas estaban introduciendo cambios importantes en sus enfoques programáticos. Pese a la considerable variedad en los contextos nacionales – por ejemplo, había diferencias notables entre Indonesia y Burundi, o entre la República Unida de Tanzania y Camboya –, todos los países afrontaban problemas similares relacionados con el cambio programático y sus repercusiones

- orgánicas. El principal factor determinante de los cambios emprendidos en todas las oficinas en los países examinados era el cambio multidimensional en el contexto nacional. Aun cuando en la evaluación se comprobó que los cambios en el enfoque programático no estaban impulsados por el Plan Estratégico del PMA y la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, estos factores desempeñaban un papel de atribución de facultades y facilitación.
15. En la evaluación se determinó que a menudo el cambio en las oficinas en los países se producía en condiciones equivalentes a las de una crisis, era impulsado por reducciones de la financiación o resultaba impuesto de alguna otra manera. Por lo general, cuando el cambio se iniciaba había poco tiempo para la transición, y el proceso no estaba suficientemente planificado ni contaba con el apoyo necesario.
 16. El personal concibe la dirección del cambio como un proceso basado en la comprensión de los siguientes principios: i) las actividades deben abordar de alguna manera los problemas del hambre; ii) el enfoque debe ampliar las capacidades nacionales; iii) es fundamental el sentido de apropiación de los gobiernos; iv) el enfoque debe ser realmente participativo, y v) las actividades deben estar en consonancia con las prioridades de los gobiernos, las iniciativas de priorización y armonización de las Naciones Unidas y el Plan Estratégico del PMA. Si bien se trata de principios generales que el PMA lleva mucho tiempo formulando, el personal señala que actualmente se están poniendo en práctica de otra manera.
 17. El proceso de cambio en las oficinas en los países suele abarcar la revisión de las actividades que no se consideran sostenibles, la concentración de las intervenciones programáticas, el aprovechamiento de componentes específicos de programas existentes que ya reciben un firme apoyo, y la determinación de nuevas deficiencias y oportunidades; en la medida en que las iniciativas se centren en el hambre, su tema o su ámbito de actividad no está sujeto a mayores restricciones. Según se indicó, los principales criterios para aprobar nuevas actividades programáticas son el deseo expresado de satisfacer necesidades o subsanar deficiencias, o bien la posibilidad de obtener apoyo de donantes. La aplicación de estos criterios como fundamento de la dotación de personal y los programas resulta problemática para el PMA.
 18. *Cambios en los sectores de intervención.* En respuesta a los cambios en el contexto y debido a la desvinculación de las actividades programáticas de la ayuda alimentaria y a la disponibilidad de nuevos instrumentos y procesos, las opciones de programación se están ampliando a una gran variedad de esferas y sectores, pero no se definen con claridad el foco de atención estratégica ni los límites del ámbito de actuación. Si bien esto crea nuevas oportunidades para que el PMA contribuya a las iniciativas nacionales encaminadas a atender las necesidades derivadas del hambre y lograr la seguridad alimentaria, también entraña el riesgo de que sus programas se dispersen y resulte más difícil prestarles apoyo.
 19. *Agricultura.* Actualmente, la labor de las oficinas en los países dista mucho de centrarse en los proyectos tradicionales relacionados con la ayuda alimentaria y abarca una mayor variedad de aspectos relacionados con los alimentos, como el acceso a los mercados, los medios de vida, una mayor participación en la producción y comercialización agrícolas—incluso mediante el programa de compras para el progreso—, y la elaboración de políticas nacionales.
 20. *Nutrición.* En todos los países visitados una de las principales justificaciones de la intervención del PMA era la malnutrición crónica. Se están modificando sus enfoques programáticos en la esfera de la nutrición se están modificando para incluir, por ejemplo, el

- desarrollo de productos alimenticios nuevos y mejorados, la prevención de la malnutrición y la determinación de nuevos canales para los programas de nutrición.
21. *Salud.* Las oficinas en los países adaptan los insumos alimentarios relacionados con programas de salud, incluso mediante la aprobación de actividades más centradas en la nutrición y el establecimiento de vínculos, por ejemplo, entre los componentes de apoyo alimentario a los hogares y los mecanismos de atención domiciliaria y bienestar social.
 22. *Redes de seguridad.* El aumento de la participación en los programas nacionales de redes de seguridad afecta al menos de dos maneras a los programas y las estrategias del PMA: i) esos programas son mecanismos nacionales a través de los cuales el PMA puede prestar asistencia mediante, por ejemplo, suministro de alimentos, transferencias de efectivo o distribución de cupones, y ii) se prevé cada vez más que las iniciativas del PMA se lleven a cabo por conducto de los sistemas nacionales de redes de seguridad o en consonancia con dichos sistemas.
 23. *Transferencias de efectivo y distribución de cupones.* Tiende a aumentar el número de oficinas en los países que se plantean utilizar o utilizan las transferencias de efectivo y la distribución de cupones para reemplazar o complementar las transferencias de alimentos. Al final de 2010, 39 oficinas utilizaban estos instrumentos; en el Plan de Gestión correspondiente a ese año se estimaba que alrededor del 7% de la programación se basaría en las transferencias de efectivo.
 24. *Desarrollo de la capacidad.* Para el PMA, desarrollar la capacidad significa reforzar la capacidad de los gobiernos para mejorar la seguridad alimentaria habilitándolos para cumplir sus estrategias nacionales de asistencia alimentaria. En el Plan Estratégico para 2008–2013 también se establece una vinculación entre el desarrollo de la capacidad y la formulación de una estrategia expresa del PMA sobre esa materia.
 25. *Otras esferas.* Las oficinas en los países elaboran instrumentos y prestan apoyo a intervenciones programáticas en una variedad de otras esferas, como la protección, la violencia de género, las actividades de transición, la adaptación al cambio climático, el seguimiento y la preparación para la pronta intervención en emergencias.
 26. *Cambios en los procesos de planificación programática.* Según cómo se aplique, el nuevo enfoque de la planificación programática por países supone un cambio notable al ampliar considerablemente las posibilidades de establecer vínculos entre las actividades apoyadas por el PMA y las necesidades y oportunidades nacionales, con el consiguiente aumento de la pertinencia y eficacia del Programa. Se reconoce cada vez más la importancia de situar la estrategia y las actividades del PMA en el marco de las necesidades y las estrategias nacionales como punto de partida para la planificación programática. Al mes de junio de 2011 se había completado el proceso de aprobación interna de los documentos de planificación de 21 oficinas en los países y los documentos relativos a otras tres oficinas estaban pendientes de aprobación.
 27. *Cambios a nivel de las asociaciones y del posicionamiento del Programa.* A raíz de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria se están produciendo cambios sustanciales con respecto a las asociaciones y al posicionamiento del PMA. Este último tiene menos asociados operacionales —ONG— para prestar servicios relacionados con emergencias, pero ha concertado más acuerdos de asociación con autoridades nacionales. También se están estableciendo otras asociaciones para prestar apoyo a nuevos programas.
 28. Las oficinas del PMA en los países trabajan con contrapartes gubernamentales cada vez más numerosas y variadas, entre ellas, ministerios de educación, de salud, de agricultura y de asuntos sociales. La naturaleza de esas asociaciones nacionales con el PMA cambia a

medida que los gobiernos asumen mayores responsabilidades en relación con la ejecución y la financiación de los programas.

29. El personal de las oficinas en los países está modificando la posición del Programa en la arquitectura del desarrollo a nivel nacional y —en alguna medida— regional, incluso asumiendo nuevas funciones de apoyo a los responsables de la formulación de políticas en una variedad de esferas de los sistemas nacionales. El personal del PMA participa más activamente en los procesos interinstitucionales de planificación y armonización de las Naciones Unidas y desempeña cada vez más funciones directivas en iniciativas interinstitucionales.
30. *Cambios en las modalidades de financiación.* Al aumentar la programación basada en ayuda no alimentaria, las oficinas en los países han dejado de contar con un entorno de financiación comparativamente estable para pasar a una situación más competitiva y menos segura. La decisión apresurada de suprimir la opción de prorrogar las operaciones prolongadas de socorro y recuperación contribuyó a la introducción de cambios programáticos, pero también agravó las dificultades financieras de las oficinas en los países. Todas estas oficinas han adoptado medidas firmes para movilizar fondos a nivel local. Algunas han conseguido financiación puente para sufragar los costos de un sólido programa de transición, pero se trata de casos aislados. En otras, las graves restricciones financieras han obligado a cancelar repentinamente los compromisos con los gobiernos, las ONG asociadas y las comunidades, y a reducir la plantilla, con la consiguiente pérdida de personal valioso. Pocas oficinas en los países han transmitido una visión tranquilizadora acerca del apoyo financiero que recibirán en el futuro, siempre y cuando no se introduzcan ajustes en los mecanismos de financiación.
31. *Cambios en la dotación de personal: “redimensionamiento” y reconfiguración de la plantilla de las oficinas.* En todas las oficinas visitadas se habían adoptado recientemente medidas de redimensionamiento y de reconfiguración de la plantilla, con importantes reducciones del personal. En lugar de enmarcarse en un proceso de cambio ordenado, esa reconfiguración se vio motivada en general por la grave escasez de fondos. Por ejemplo, gracias al apoyo de donantes, la Oficina del PMA en Uganda había podido emprender un importante cambio programático sin reducir al principio indebidamente la plantilla, pero luego tuvo que hacerlo al no contar con una financiación sostenida. En todas las oficinas resultó más difícil modificar los perfiles y las capacidades del personal que reducir el número de miembros del personal.

Factores de cambio

32. Un examen de los factores internos y externos determinantes de los cambios introducidos en las oficinas del PMA en los países indica que se trata de cambios impuestos, en los que las oficinas han tenido escasa o nula influencia. Se comprobó que los factores externos locales influían más que los factores internos del Programa. Esos factores externos reflejaban en gran medida las tendencias mundiales:
 - *Cambios en el contexto.* La solución de las emergencias en gran escala ha supuesto una reducción considerable del número de beneficiarios, lo cual ha impuesto la necesidad de emprender un cambio programático.
 - *Creciente asunción de una función rectora (“sentido de apropiación”) por los gobiernos nacionales.* Este aspecto influye cada vez más en las características de los programas y en sus modalidades de ejecución.

- *Mayor aportación nacional de recursos financieros y apoyo para fines de desarrollo.* Este cambio entraña una modificación del tipo de asistencia que ha de prestar el PMA.
 - *Fortalecimiento de los marcos normativos nacionales.* Ello permite definir los sistemas y las instrucciones programáticas. Por ejemplo, se prevé que la labor del PMA se realice dentro de los marcos de reducción de la pobreza, las políticas agrícolas, los marcos de fomento de la nutrición y los sistemas de redes de seguridad establecidos a nivel nacional.
 - *Modificación de los enfoques para abordar las cuestiones relativas a la alimentación y al hambre.* Los proyectos que apoyan la sostenibilidad —por ejemplo, haciendo más hincapié en el aumento de la producción agrícola que en el socorro alimentario—, junto con la nutrición, se está convirtiendo en una prioridad nacional cada vez más importante. No se presta suficiente apoyo a la utilización de la ayuda alimentaria en actividades de desarrollo; se ha criticado, en particular, la utilización de cereales importados cuando se dispone de productos locales y/o hay organismos nacionales encargados de su exportación.
 - *Reorientación de la financiación destinada a apoyar la ejecución nacional.* Los principales donantes reconocen que los actores internacionales han de desempeñar un papel, pero centran su apoyo en los programas con ejecución nacional. Los gobiernos procuran obtener mayores donaciones para los programas en lugar de recursos destinados a financiar proyectos, y los donantes respaldan este criterio.
 - *Coordinación interinstitucional.* Los enfoques de coordinación interinstitucional mejoran en algunos aspectos la capacidad de adaptación e intervención, pero en otros también la limitan.
33. Entre los factores determinantes internos figuran la capacidad de liderazgo de las oficinas, las restricciones de fondos y la amenaza de reducción o cierre de los programas, junto con la determinación del personal de mejorar la pertinencia y la eficacia de las actividades. Si bien se ha comprobado que no es un factor determinante del cambio, el Plan Estratégico para 2008-2013 desempeña una función constructiva de apoyo a los cambios emprendidos en las oficinas en los países, ante todo por el respaldo institucional que aporta.

Factores que facilitan o limitan el cambio

34. Para determinar los factores que facilitaban o limitaban los cambios emprendidos por las oficinas en los países, se analizaron tres conjuntos de factores: aceptación, atribución de facultades y aptitudes. Se comprobó que el proceso de cambio tropezaba con un gran número de limitaciones.

⇒ Aceptación

35. Aun cuando las partes interesadas reconocieron que el cambio en las oficinas del PMA en los países era necesario e inevitable, según la retroinformación recibida la aceptación del cambio era en general insuficiente, tanto dentro como fuera del Programa. El grado de creencia en la eficacia de los cambios y de compromiso en su realización variaba muchísimo: mientras que algunas personas manifestaban un apoyo rotundo, otras expresaban incertidumbre o serias reservas acerca de determinados aspectos del cambio.

36. El personal del PMA expresó diferentes opiniones sobre los nuevos enfoques programáticos, así como incertidumbre acerca de su sostenibilidad y preocupación por las consecuencias para el Programa a más largo plazo. Se considera que la Sede promueve el cambio, pero sin adoptar las medidas de seguimiento que demostrarían su compromiso real de apoyarlo.
37. Fuera del PMA se acogieron favorablemente los cambios en los programas y las estrategias, pero la escasa aceptación entre los asociados se puso de manifiesto en sus preguntas sobre la función y el mandato, así como en su incertidumbre acerca del déficit de capacidad y la falta de claridad en cuanto a la naturaleza de los cambios. La aceptación era mayor cuando los resultados se demostraban con logros concretos.

⇒ *Atribución de facultades*

38. Entre las medidas adoptadas por las oficinas en los países a fin de reforzar la atribución de facultades para efectuar el cambio figuraban la armonización de los planes de actividades de los programas del PMA con las estrategias nacionales, la integración de los cambios propuestos en las estrategias gubernamentales de reforma sectorial, el establecimiento de memorandos de entendimiento para especificar las nuevas formas de intervención del Programa, la creación de asociaciones estratégicas con otros organismos de desarrollo, y el establecimiento de acuerdos interinstitucionales para definir con claridad las funciones y responsabilidades del PMA.
39. Los factores que limitan los marcos de atribución de facultades guardan relación con la ambigüedad de los objetivos y la necesidad de resolver posibles conflictos de competencias:
- El marco conceptual para comprender la manera en que los nuevos enfoques y estrategias abordan las tendencias a más largo plazo y las causas subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria es, al parecer, más deficiente y está menos elaborado que el que se emplea para comprender las necesidades a corto plazo.
 - Algunas partes interesadas no perciben cuál es el ámbito de actuación específico del PMA en contextos que no son de emergencia; muchas expresan dudas acerca del mandato del Programa y les preocupa la posible superposición con la labor de otras organizaciones.
 - Debido a la falta de claridad acerca de la misión del PMA, las partes interesadas se preguntan si el foco de atención de los programas es la seguridad alimentaria, la seguridad alimentaria en los hogares, el hambre, la reducción de la pobreza, la nutrición, las redes de seguridad o la eliminación de las carencias que puedan existir.
 - Se considera que la falta de objetivos institucionales básicos que orienten las opciones programáticas puede dar lugar a una excesiva diversificación y una insuficiente focalización de los programas, lo que dificulta en consecuencia el desarrollo de competencias especializadas a nivel institucional.
 - Las tensiones relacionadas con la función y la coordinación interinstitucionales del PMA, en particular cuando puede haber superposición de funciones, entrañan una amenaza potencial para la calidad del desempeño y el logro de los objetivos.

⇒ *Aptitudes*

40. La aptitud actual de las oficinas en los países para efectuar los nuevos cambios programáticos se considera en general insuficiente. Si bien se reconoce la necesidad de subsanar las deficiencias, el desarrollo de los sistemas no ha ido a la par del rápido proceso de cambio de la programación. Muchos factores limitativos derivan de problemas sistémicos.
41. En general, se reconoce la necesidad de reconfigurar y mejorar las aptitudes en todos los nuevos sectores de actividad; la solución depende en gran parte de las decisiones estratégicas del PMA y de la evolución del sistema de recursos humanos. Por ejemplo, todavía no se ha indicado en cuáles esferas técnicas el PMA y las oficinas en los países mantendrán personal especializado, como tampoco cuál sería la plantilla correspondiente y el nivel de conocimientos de esos especialistas.
42. El apoyo organizativo, técnico y político prestado por la Sede y los despachos regionales a las iniciativas de cambio en las oficinas en los países se calificó reiteradamente de escaso y desigual, y el enfoque de gestión del cambio se describió en gran medida como carente de orientación y orgánico. En las oficinas en los países se observa la aplicación de una gestión del cambio sobre todo oportunista, con objetivos a corto plazo y apoyo limitado.
43. En general, se reconoce que las restricciones financieras siguen siendo una de las principales limitaciones con que tropiezan las iniciativas de cambio; aún no se ha establecido un mecanismo de financiación estable para la programación de las actividades no relacionadas con la alimentación. También se reconoce ampliamente la necesidad de adaptar los sistemas de presentación de informes financieros, en particular los que se basan en el volumen, pero esa labor aún no se ha asumido a nivel institucional.

CONCLUSIONES Y EVALUACIÓN GENERAL

Conclusiones

44. Los cambios programáticos emprendidos en las oficinas en los países abarcadas en la presente evaluación responden a un cambio estratégico en el PMA y no se limitan a la adopción de nuevos instrumentos o a la realización de ajustes adicionales en los programas. Estos cambios tienen repercusiones en todos los aspectos de las operaciones del PMA y pueden requerir su adaptación: focalización, servicios, base para abordar la relación con los gobiernos, asociaciones con organismos especializados de las Naciones Unidas y otros organismos, dotación de personal, modalidades de trabajo, y financiación. El nuevo enfoque programático, enmarcado en la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, es uno de los cambios internos más importantes desde la creación del PMA. Su importancia guarda relación con el entorno cambiante en que se manifiesta el hambre, la evolución del contexto en el que trabaja el Programa, y las adaptaciones que este debe realizar.
45. Si bien muchos de los nuevos instrumentos y enfoques se aplican en contextos de emergencia, la presente evaluación estuvo centrada en las adaptaciones programáticas en contextos posteriores a emergencias o en contextos de desarrollo.
46. Todas las oficinas en los países abarcadas contaban con un personal experimentado que no escatimaba esfuerzos para introducir con éxito los cambios. Pese a que en las actuales circunstancias el cambio se considera más como una necesidad que como una opción, no se observó renuencia alguna del personal que limitara las iniciativas de cambio, si bien muchos funcionarios expresaron dudas e incertidumbres.

47. Sin embargo, el examen de las experiencias de cambio suscita interrogantes sobre la manera en que las oficinas en los países y el Programa en su conjunto hacen frente al cambio. En el PMA el cambio viene determinado por la forma en que cada dependencia se adapta y la manera en que el sistema general interactúa. La adaptación al cambio de las oficinas en los países guarda estrecha relación con las sinergias dentro del sistema más amplio. Sin restar importancia a los muchos resultados conseguidos hasta entonces, en la evaluación se constató que los elementos fundamentales de este cambio presentaban deficiencias, y un “margen de cambio” deficiente se traduce en un bajo nivel de concertación y aceptación, de atribución de facultades y de aptitudes.
48. Se podrían formular preguntas como estas: ¿por qué las adaptaciones estratégicas en los países se producen ahora, si las circunstancias a las que responden hace mucho que existen? ¿Por qué ese cambio solo se puso en marcha en situaciones comparables con las crisis, bajo la amenaza de una reducción drástica o de un cierre de las oficinas? ¿Por qué el cambio fue impulsado más por fuerzas externas que por fuerzas internas? ¿Por qué muchas personas consideran que este cambio fundamental no recibe suficiente apoyo? Las cuestiones que subyacen a estas preguntas guardan relación con las modalidades de gestión del cambio en el PMA.
49. En la evaluación se comprobó que era importante, entre las cuestiones institucionales cruciales, definir con claridad la justificación y las finalidades del cambio. Para reforzar la justificación del cambio es fundamental indicar claramente los problemas básicos relacionados con el hambre y la seguridad alimentaria que debe afrontar el PMA, sobre todo en contextos que no son de emergencia, así como las metas, los objetivos y las prioridades programáticas institucionales correspondientes a esos problemas.
50. El proceso de cambio requiere una visión común de la misión del PMA en contextos que no sean de emergencia. Esa visión tiene que basarse en el examen de las opciones, los problemas y las necesidades, así como en la comprensión de los resultados previstos y de las posibilidades de alcanzarlos, junto con la determinación de las pruebas que demuestren la necesidad del cambio. Se trata de un proceso compartido en el que deben participar las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede.
51. Los procesos y prácticas del PMA que apoyan la elaboración de una visión común carecen de solidez. El Plan Estratégico para 2008-2013 respalda el uso de nuevos instrumentos operacionales, pero no proporciona suficiente orientación adicional; las oficinas no cuentan con elementos adecuados para analizar las causas del hambre y las posibles iniciativas encaminadas a paliarla, como no sea la información generada por el análisis y cartografía de la vulnerabilidad; también se constató que el nuevo enfoque de planificación programática con los gobiernos presentaba deficiencias.
52. Se constató que la gestión de los procesos de cambio en los países y en los sistemas era un importante factor de éxito en las iniciativas de cambio. La retroinformación recibida de las partes interesadas indicó que, a su entender, tanto en la Sede como en las oficinas regionales esa gestión era deficiente.
53. La capacidad de liderazgo también se destacó como un factor importante para facilitar el cambio. Las constataciones de la evaluación confirman el concepto innovador de que el liderazgo debe entenderse más como la función de un equipo que como una función individual; este concepto debe examinarse a fondo para reforzar la dinámica de cambio en el PMA.

54. Tanto las deficiencias como el carácter reactivo de la planificación de las iniciativas de cambio revelan la necesidad de elaborar una estrategia institucional específica para apoyar el actual proceso de cambio. Entre el cambio no planificado y un proceso de cambio excesivamente rígido hay un espacio intermedio donde los procesos de cambio se estructuran para abarcar el empoderamiento, el seguimiento, la orientación, la solución de problemas y la prestación de apoyo.
55. Los conflictos de competencias que se plantean en la actual iniciativa de cambio como resultado de la escasa idoneidad de los acuerdos de colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) demuestran la importancia de resolver los problemas en materia de atribución de facultades. El UNICEF reconoció la necesidad de evitar esos conflictos, mientras que, como señalaron en general las partes interesadas, los cambios emprendidos en el PMA para apoyar las actividades agrícolas y el logro de la seguridad alimentaria despertaban resquemores entre el personal de la FAO. Si no se resuelve esta cuestión, la iniciativa de cambio perderá fuerza.
56. La falta de una base de financiación estable para las actividades del PMA en las esferas de la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria en situaciones que no son de emergencia plantea un obstáculo muy importante para las iniciativas de cambio. Es evidente la necesidad de extremar los esfuerzos para establecer nuevos mecanismos de financiación.
57. En relación con la institucionalización y puesta en práctica del nuevo enfoque programático, el proceso de cambio aún se encuentra en una fase muy inicial y formativa. Para completar la transición será preciso desplegar más esfuerzos, proseguir la elaboración de dicho enfoque y adoptar medidas concertadas con una perspectiva a largo plazo. Muchas iniciativas actuales tienen, al parecer, horizontes de planificación muy limitados.
58. Cuando se reconoce que casi 1.000 millones de personas padecen hambre parece plenamente justificado que el PMA examine la manera de mejorar su contribución a la solución de ese problema. Al reforzar la capacidad de las oficinas en los países para introducir los cambios correctos en el momento oportuno, con el apoyo y la participación de todo el Programa, se mejorará la pertinencia de su contribución y se atenderán de manera más eficaz las necesidades derivadas del hambre.

Evaluación general

59. El presente examen de la adaptación al cambio de las oficinas en los países indica en ellas una tendencia a resistirse al cambio y a introducir únicamente mejoras puntuales, a menos de verse obligadas a ir más allá; los cambios han sido por lo general más reactivos que proactivos, y la decisión de cambiar ha sido en general utilitaria y oportunista.
60. La transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria ha abierto una amplia variedad de oportunidades de cambio. Si bien las deficiencias en la cultura del PMA y en sus sistemas de gestión del cambio obstaculizan el logro de un proceso de cambio dinámico, esos problemas pueden corregirse.
61. Los cambios del enfoque programático que las oficinas del PMA se esfuerzan por introducir representan un cambio fundamental para el Programa. Sin embargo, el éxito de esta iniciativa no está asegurado debido a la insuficiencia tanto del apoyo que se le presta como de las medidas encaminadas a reforzar el “margen de cambio” en materia de aceptación, atribución de facultades y aptitudes. La adopción de una cultura de solución de problemas más dinámica para abordar el cambio orgánico facilitará la solución de estos problemas.

RECOMENDACIONES

62. **Recomendación 1: Aclarar el fundamento de la consideración y ejecución de las iniciativas de cambio del PMA, lo cual debe abarcar tanto una aclaración de los compromisos básicos, las prioridades programáticas y los marcos de atribución de facultades como una interpretación del vínculo existente entre las actividades emprendidas en el nuevo entorno y el mandato del Programa.** Para garantizar que las adaptaciones al cambio respalden los objetivos del Programa y refuercen la legitimación, la concertación, la atribución de facultades y las aptitudes, es imprescindible aclarar el fundamento del cambio, es decir: indicar con claridad las necesidades y los problemas básicos que debe abordar el PMA y las metas ineludibles hacia las que ha de orientar su labor; aclarar cuáles son las actividades programáticas básicas que debe realizar y desarrollar las competencias necesarias para su ejecución; despejar las ambigüedades que puedan encontrar las partes interesadas al interpretar el mandato del PMA en el nuevo entorno, dado que el mandato puede estar claro en la Sede, pero no para los asociados sobre el terreno.
63. **Recomendación 2: Reforzar los procesos de cambio internos.** Definir con claridad un enfoque institucional para la gestión del cambio. Esto debe abarcar la adopción de medidas para mejorar la capacidad de formular una visión, aclarar los objetivos y compromisos institucionales, proseguir el análisis dinámico de los problemas derivados del hambre para demostrar la necesidad del cambio, establecer mecanismos de solución de problemas más sólidos, y mejorar las sinergias entre las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede en apoyo de la gestión del cambio. Es preciso dedicar especial atención al fortalecimiento de los sistemas de liderazgo y de los cambios estructurales que faciliten el logro de las metas basadas en los resultados.
64. **Recomendación 3: Aumentar los esfuerzos para movilizar el apoyo y promover el consenso en relación con el cambio.** Habría que examinar los medios de reforzar las estructuras y las funciones para que todas las actividades generales del Programa respalden el cambio. Mediante esas actividades debe mejorarse la capacidad de establecer acuerdos con todas las partes interesadas, garantizar la existencia de marcos de atribución de facultades adecuados y responder de manera concertada a la necesidad de incorporar nuevas aptitudes. Cuanto mayor sea el apoyo institucional prestado, más probabilidades habrá de que el proceso de aceptación del cambio resulte eficaz.
65. **Recomendación 4: Subsana los déficits de financiación de las actividades en contextos que no son de emergencia.** Habría que poner en marcha una iniciativa excepcional con la Junta, los donantes y otros gobiernos encaminada a establecer mecanismos que garanticen una financiación más estable a fin de reforzar las capacidades del PMA para afrontar, en particular, los problemas derivados del hambre en períodos que no sean de emergencia y en períodos de transición.
66. **Recomendación 5: Establecer una iniciativa especial para afrontar los retos y limitaciones fundamentales que afectan a la actual iniciativa de cambio.**
- i) Intensificar los esfuerzos emprendidos para subsanar las limitaciones actuales en la capacidad de personal.
 - ii) Examinar y mejorar la estructura y los sistemas de orientación y apoyo de las iniciativas de cambio de las oficinas en los países; esto se aplica a las funciones de la Sede y a los despachos regionales que no cuentan con recursos suficientes.

- iii) Establecer un proceso de duración limitada para elaborar nuevos acuerdos de asociación con donantes importantes en contextos que no sean de emergencia. En particular, se trata de establecer acuerdos de asociación eficaces con el UNICEF y la FAO, los dos asociados del sistema de las Naciones Unidas con cuya colaboración es más probable que se pueda mejorar la eficacia y evitar conflictos de competencias.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OE	Oficina de Evaluación
ONG	organización no gubernamental
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia