

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-A**  
16 enero 2012  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ASOCIACIONES EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA A LA ASISTENCIA ALIMENTARIA**

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 Superior de Evaluación, OE: Sra. J. Watts Tel.: 066513-2319

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 de las asociaciones del PMA es una de las cuatro evaluaciones estratégicas emprendidas en el bienio 2010-2011 que se relacionan con el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria conforme a lo establecido en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. En la evaluación se analizó la manera en que esta reorientación estratégica afecta a las asociaciones del PMA y a la función que este desempeña dentro de las mismas. Teniendo en cuenta que la reorientación es un proceso continuo y que la evaluación se realizó en el punto intermedio del ciclo de planificación estratégica, la evaluación tenía por objeto apoyar el aprendizaje a escala institucional.

La evaluación fue realizada por un equipo independiente de cinco miembros, que recurrieron a los siguientes métodos: visitas a tres oficinas en los países y a tres despachos regionales; estudios teóricos sobre la labor realizada en dos países; una encuesta de asociados externos del PMA y partes interesadas; una encuesta de personal directivo y profesionales de categoría superior del PMA; un estudio de referencia basado en normas de buenas prácticas, y un análisis de la documentación.

Se ha definido “asociación” como una colaboración voluntaria sostenida durante un período de tiempo en el que las distintas partes comparten los beneficios, costos y riesgos con el fin de alcanzar objetivos definidos conjuntamente. Se consideraron tres tipos de asociaciones: las asociaciones para la ejecución; las establecidas para la obtención de conocimientos o la transferencia de capacidades técnicas, y las dirigidas a la definición de marcos y políticas. La evaluación se centró en dos ámbitos: el de nutrición y salud por un lado, y, por otro, el de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia.

La evaluación constató que entre el personal y los asociados del PMA no existe una interpretación uniforme de qué consecuencias tiene el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Tampoco hay ninguna definición comúnmente aceptada de “asociación” en el PMA, y el término se aplica a relaciones muy diversas. Es limitado el conocimiento de lo que hace que una asociación sea eficaz, de los principios de buena asociación y de cómo hacer seguimiento de la eficacia de las asociaciones. Las comunicaciones sobre estos temas han tenido carácter desigual.

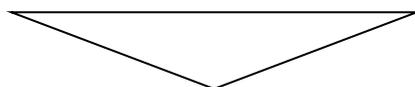
Pese a ello, a través de la evaluación se constató que, en general, se considera al PMA un asociado valioso y respetado. Casi todos los asociados comentaron que colaborar con él es una experiencia positiva que se traduce en un mayor impacto en los beneficiarios. La mayoría del personal del PMA también valora positivamente el trabajo en asociación, que, en su opinión, contribuye a la eficacia del PMA y a la mejora de su capacidad para atender a sus beneficiarios.

En la esfera de la nutrición, la falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades del PMA y la falta de capacidad inciden en la credibilidad del PMA como asociado. Los principales asociados del PMA son los gobiernos nacionales, pero la falta de recursos para el fomento de las capacidades y el hecho de que la planificación del trabajo se haga con una perspectiva temporal excesivamente breve y sobre la base de proyectos inciden, entre otros factores, en la capacidad del Programa para establecer asociaciones de tal manera que aumente el sentido de apropiación de los gobiernos.

Los sistemas de planificación, seguimiento y presentación de informes del PMA aún no se han adaptado para sustentar un mayor grado de asociación. Se observó una inversión escasa en actividades de capacitación del personal sobre temas de asociación y colaboración. Para aumentar la capacidad de asociación del PMA, será preciso adoptar medidas en una serie de ámbitos al margen de la capacitación, por ejemplo, en la orientación del personal, los incentivos para el personal directivo y el liderazgo. Además, muchos de los acuerdos marco del PMA con los principales asociados todavía no se han actualizado en función de la actual orientación estratégica.

El equipo de evaluación formuló siete recomendaciones sobre cómo aumentar la eficacia de las asociaciones, en relación con: la elaboración de una estrategia de asociación para el PMA; el posicionamiento estratégico del Programa en las relaciones con los asociados y los acuerdos que rigen dichas relaciones y, por último, los sistemas y la capacidad interna del organismo.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del informe titulado “Informe resumido de la evaluación estratégica de las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria” (WFP/EB.1/2012/6-A) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2012/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por la Junta durante sus 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

### Características de la evaluación

1. La presente evaluación estratégica de las asociaciones del PMA es una de las cuatro evaluaciones estratégicas realizadas por la Oficina de Evaluación (OE) del PMA en el bienio 2010-2011 en relación con el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria conforme a lo establecido en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. En la evaluación se analizó la manera en que dicha reorientación estratégica afecta a las asociaciones del PMA y a la función que este desempeña dentro de las mismas. La evaluación se centró en dos ámbitos: el de nutrición y salud y el de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia.
2. La evaluación fue realizada entre mayo y noviembre de 2011 por un equipo de evaluación independiente integrado por cinco miembros. En el Cuadro 1 se indica la diversidad funcional y geográfica de las visitas a los países y los estudios teóricos.

<b>CUADRO 1: DIVERSIDAD GEOGRÁFICA Y FUNCIONAL EN LA RECOPIACIÓN DE DATOS</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Subcategoría</b>
Visitas a los países	Haití Kenya República Democrática Popular Lao
Estudios teóricos a escala nacional	Colombia Níger
Visitas a despachos regionales	Asia (Bangkok) África Oriental y Central (Nairobi) América Latina y el Caribe (Ciudad de Panamá)
Estudios teóricos regionales	Oriente Medio, Norte de África, Europa Oriental y Asia Central (El Cairo) África Occidental (Dakar) África Meridional (Johannesburgo)
Estudios teóricos de asociados importantes	Asociados de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales (ONG) de ámbito mundial, determinados gobiernos y donantes, TNT <sup>1</sup> y Vodafone
Estudios teóricos de escala mundial	Personal del PMA

3. Las entrevistas de tipo cualitativo y los debates en grupo se complementaron con instrumentos cuantitativos, entre ellos:
  - una encuesta a 400 asociados externos y partes interesadas;
  - una encuesta a 199 miembros del personal directivo y profesionales de categoría superior del PMA;
  - una ficha de puntuación de los acuerdos de asociación que se aplicó a 80 acuerdos, memorandos de entendimiento y documentos similares, y
  - una lista de comprobación de la buena salud de las asociaciones que se empleó en entrevistas con las ONG a escala nacional.

<sup>1</sup> TNT es una empresa privada de mensajería y paquetería urgente.

4. La tasa de respuesta fue del 43% en la encuesta externa y del 31% en la encuesta interna. Ambas cifras están por encima del 30% aceptado como norma del sector para las encuestas no solicitadas.

## Contexto

5. La asociación es un elemento esencial a fin de que la asistencia internacional, tanto de carácter humanitario como dirigida al desarrollo, resulte eficaz, y es un tema recurrente en plataformas mundiales como la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Cumbre del Grupo de los Ocho (G-8) celebrada en L'Aquila en 2009 y la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria.
6. Actualmente se está prestando atención al aumento de la eficacia de las asociaciones. En este contexto, algunas organizaciones han establecido unos principios para guiar sus métodos de asociación. Por ejemplo, la Plataforma Humanitaria Mundial ha adoptado para las asociaciones los principios de igualdad, transparencia, enfoque orientado a los resultados, responsabilidad y complementariedad. Según el consenso que se va fraguando, las asociaciones eficaces han de tener las siguientes características:
  - interacción voluntaria y colaborativa;
  - intereses y objetivos complementarios;
  - coparticipación en los recursos (financieros, humanos o de ambos tipos);
  - coparticipación en los riesgos y beneficios, y
  - rendición de cuentas mutua.
7. A los efectos de la presente evaluación, se ha definido “asociación” como una colaboración voluntaria sostenida durante un período de tiempo en el que las distintas partes comparten los beneficios, costos y riesgos con el objetivo de alcanzar un objetivo definido conjuntamente. En la evaluación no se incluyeron las relaciones entre el PMA y los donantes o entidades del sector privado de carácter primordialmente financiero, ni tampoco se dedicó atención a las relaciones esencialmente contractuales en las que el PMA concierta un contrato con una entidad para la entrega de bienes o la prestación de servicios.
8. Se estableció una triple clasificación para su uso en la evaluación:
  - **Asociaciones para la ejecución:** asociaciones establecidas para la prestación de servicios a los beneficiarios con la condición de que los asociados aporten beneficios o capacidades técnicas que vayan más allá de la entrega de bienes o la prestación de servicios previstos en el contrato.
  - **Asociaciones para la obtención de conocimientos o la transferencia de capacidades técnicas:** asociaciones creadas con el fin de fomentar la capacidad de terceras partes, en especial gobiernos, órganos regionales y ONG, o ampliar los conocimientos.
  - **Asociaciones para la definición de marcos y políticas:** asociaciones que permiten al PMA inscribir su labor dentro de un sistema de ámbito mundial o dar a conocer o promover nuevos enfoques en respuesta a temas de interés común.

## La asociación en el PMA

9. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 se suscribe el compromiso de colaborar de manera más coherente con los diversos agentes a fin de alcanzar las metas del PMA, contribuir a los objetivos generales de las Naciones Unidas y los ODM, complementar las capacidades gubernamentales y apoyar el traspaso de responsabilidades.
10. El PMA hace distinción entre las ONG en tanto que asociados cooperantes —dedicados principalmente a prestar un servicio, como la distribución de alimentos, a cambio del pago de una suma— o en tanto que asociados complementarios —que aportan sus propios recursos para contribuir a los objetivos comunes—, pero no existe en el PMA ninguna definición aceptada de “asociación” o “asociado” ni ninguna política global de asociación, aunque el tema se aborde en algunas políticas sectoriales. Algunos ejemplos son el marco de asociación con las ONG de 2001, la política de 2004 sobre el fomento de las capacidades nacionales (actualizada en 2009), la política de 2004 sobre el establecimiento de nuevas asociaciones con el sector privado y la política conexa de 2008 sobre la estrategia en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado.
11. **Nutrición y salud.** Más del 50% de todos los proyectos del PMA llevados a cabo en colaboración con otras organizaciones de las Naciones Unidas u organizaciones internacionales incluyen actividades de nutrición y salud, porcentaje no superado por ningún otro sector. En 2008, el PMA se asoció con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en 140 proyectos llevados a cabo en 71 países, de los cuales el 61% estaban relacionados con la salud y la nutrición. De los 291 proyectos en los que se mantuvieron asociaciones con ONG entre 2005 y 2009, el 61% contenía actividades relacionadas con la nutrición. En la esfera de la nutrición y la salud se están forjando asociaciones nuevas e innovadoras, entre las que cabe citar el marco de la Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición y la Asociación REACH para poner fin al hambre entre los niños.
12. **Preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia.** El PMA colabora con asociados diversos para fomentar las capacidades de los gobiernos en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta ante catástrofes y para atender las necesidades urgentes complementando la propia capacidad de los gobiernos. Es el organismo principal en los módulos de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia y logística. Asimismo, codirige, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria mundial, que, aunque se creó en 2010, ya está operativo en 15 países.

---

## CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

13. El presente informe aborda cuatro cuestiones principales planteadas en la evaluación:
  - i) Qué consecuencias tiene para las asociaciones del PMA el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria.
  - ii) En qué medida son eficientes y eficaces las asociaciones del PMA.
  - iii) Cómo influyen los factores del entorno operativo externo del PMA —incluidos los donantes, el contexto de las políticas y las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del país— en su capacidad para forjar y mantener asociaciones eficaces.

- iv) Cómo influyen los factores internos —procesos, sistemas, mentalidad y capacidad del personal— en la capacidad del PMA para forjar y mantener asociaciones eficaces.
14. Se hizo evidente que, aparte de estas cuatro cuestiones, existían otras cuestiones globales que influían en la manera en que las partes interesadas internas y externas se planteaban las cuestiones expuestas en la evaluación.

### Constataciones globales

⇒ *Falta de claridad sobre el paso de la ayuda alimentara a la asistencia alimentaria y sobre la asociación*

15. Aunque la mayoría de los encuestados comunicaron que comprendían la reorientación estratégica y que sus asociaciones habían evolucionado en respuesta a la misma, una investigación más pormenorizada puso de manifiesto la existencia de claras disparidades y una falta de comprensión considerable. En las entrevistas con personal y asociados del PMA a distintos niveles se observaron grandes discrepancias en la manera de interpretar el carácter de la transformación de la ayuda alimentaria en asistencia alimentaria. Mientras que algunos la describieron como una nueva denominación para una labor que ya estaba en marcha antes de 2008, otros consideraban que la idea de “asistencia alimentaria” estaba estrechamente relacionada con las declaraciones de París y Accra. Muchos no pudieron señalar los efectos concretos que tenía la transformación en las operaciones, salvo por el paso a programas de transferencia de efectivo o de distribución de cupones.
16. Los asociados del PMA también mostraron diferentes opiniones sobre lo que comportaba el cambio, aunque la mayoría indicó que lo “comprendía”. Aunque muchas ONG de ámbito nacional y partes interesadas gubernamentales no comprendían plenamente en qué consistía la asistencia alimentaria, señalaron que el PMA había modificado la naturaleza y el funcionamiento de sus programas. Las partes interesadas del Gobierno de Kenya hablaron de la utilización de un modelo tripartito de toma de decisiones junto con el PMA y las ONG en el que tenían más en cuenta la rendición de cuentas y la responsabilidad nacionales. Las partes interesadas institucionales, en especial los asociados de las Naciones Unidas a escala regional y mundial, expresaron su preocupación con respecto a la falta de comprensión de la reorientación. Aunque el 82% de los encuestados del PMA manifestó que el reparto de funciones y responsabilidades entre el PMA y sus asociados estaba claro a nivel nacional, sólo el 60% indicó que lo estuviera en los niveles internacional y regional.
17. Ni el personal del PMA ni los asociados entendían claramente el sentido de “asociación”. Por esta se entendía prácticamente cualquier forma de relación colaborativa, en cualquier nivel geográfico o funcional. Se observaron asimismo opiniones muy dispares dentro del PMA sobre lo que constituía una asociación eficaz. Aunque el PMA había aceptado los principios de buena asociación de la Plataforma Humanitaria Mundial, el personal que trabajaba sobre el terreno solo tenía una vaga idea de los mismos y, pese a apoyar tales principios, no entendía claramente cómo repercutían en su trabajo. Pocos conocían los principios de buenas prácticas o la manera de evaluar si una asociación es eficaz. Esta imprecisión genera incertidumbre sobre cómo pueden influir las asociaciones en la transformación del PMA. Dado que este no ha definido oficialmente las asociaciones ni lo que constituye una buena asociación, se plantean ambigüedades sobre la eficacia que puedan tener estas relaciones para alcanzar el objetivo, igualmente ambiguo, de proporcionar asistencia alimentaria.

⇒ *Carácter desigual de las comunicaciones*

18. Los evaluadores constataron que las comunicaciones emitidas por el PMA acerca de las asociaciones y la asistencia alimentaria —dos piedras angulares de su actual Plan Estratégico— presentaban, en el mejor de los casos, un carácter desigual. A nivel nacional, las ONG interesadas desconocían, por lo general, la transformación estratégica y el carácter fundamental que revestía la asociación para el PMA, salvo por que se les pedía que hicieran las cosas de manera diferente. El hecho de que el personal del PMA de todos los niveles, incluido el personal directivo superior de la Sede, tuviera opiniones dispares sobre la naturaleza de la asistencia alimentaria y la asociación pone de relieve la falta de comprensión sustantiva o de una definición clara proporcionada por la dirección del PMA con respecto a estos dos ejes básicos del Plan Estratégico.

## Resumen de las constataciones principales

⇒ *El PMA como asociado valioso y respetado*

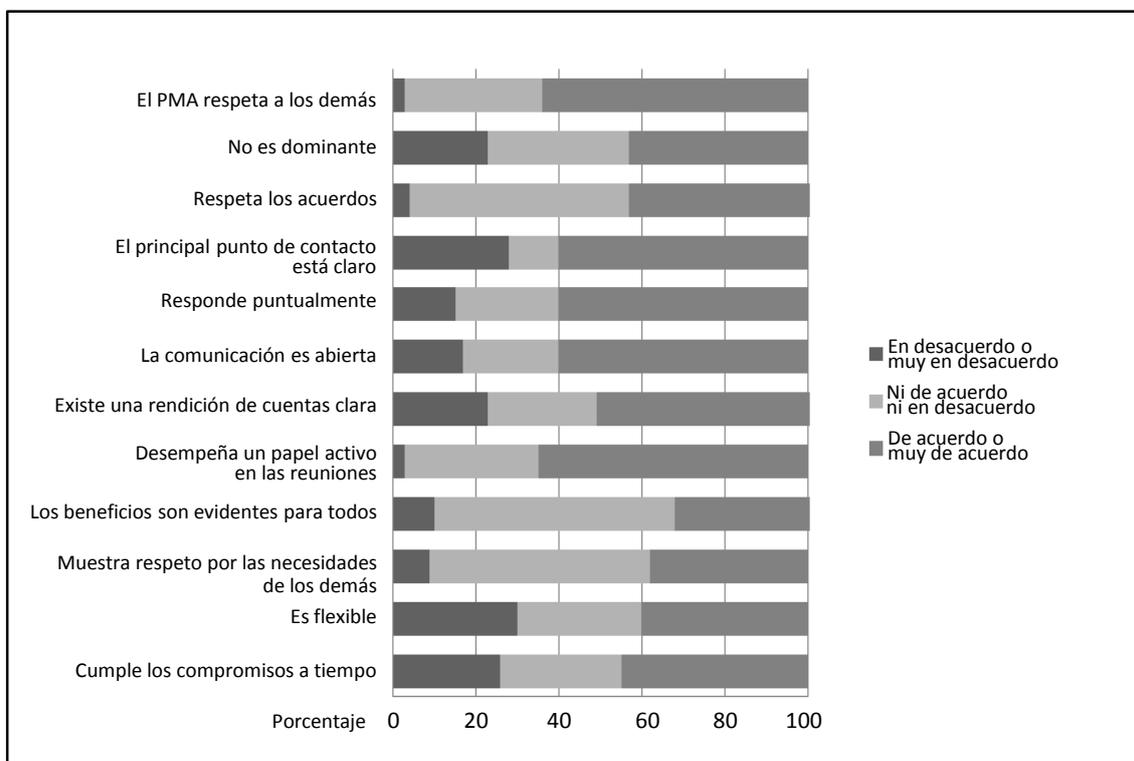
19. Según los datos de las encuestas y las entrevistas, se considera al PMA un asociado valioso y respetado. En el siguiente cuadro se indica cómo calificaron las partes interesadas externas la observancia por parte del PMA de los principios de asociación. Los encuestados le asignaron la máxima calificación por su enfoque orientado a los resultados y por su grado de responsabilidad. La mayoría le dio una calificación más baja en el grado de transparencia. Aunque pocas veces los entrevistados hicieron referencia específica a los principios de asociación, sí indicaron que consideraban al personal del PMA, en especial al que trabajaba sobre el terreno, digno de confianza, franco y honesto, tres cualidades que constituyen valores fundamentales de una asociación eficaz.

<b>CUADRO 2: CALIFICACIÓN ASIGNADA POR LAS PARTES INTERESADAS EXTERNAS, OBSERVANCIA POR EL PMA DE LOS PRINCIPIOS DE ASOCIACIÓN</b>						
	<b>Siempre</b>	<b>Con frecuencia</b>	<b>A veces</b>	<b>Nunca</b>	<b>No sabe</b>	<b>Total</b>
<b>Igualdad</b>	17 (15%)	37 (33%)	41 (36%)	8 (7%)	10 (9%)	113
<b>Transparencia</b>	16 (14%)	33 (29%)	47 (42%)	9 (8%)	8 (7%)	113
<b>Enfoque orientado a los resultados</b>	24 (21%)	49 (43%)	30 (27%)	1 (1%)	9 (8%)	113
<b>Responsabilidad</b>	20 (18%)	47 (42%)	36 (32%)	1 (1%)	9 (8%)	113
<b>Complementariedad</b>	15 (13%)	37 (33%)	42 (38%)	4 (4%)	14 (12%)	112

20. En la Figura 1 se indican las valoraciones del desempeño del PMA efectuadas por 60 ONG de alcance nacional con arreglo a la lista de comprobación de la buena salud de las asociaciones. Para la mayoría de los indicadores, el PMA recibió de la mayoría de los encuestados una calificación positiva. Las esferas más valoradas fueron las relacionadas con el respeto por los demás; la intervención oportuna; la comunicación abierta; la garantía de que está claro el principal punto de contacto, y el papel activo en las reuniones. Son esferas de debilidad relativa las relacionadas con la flexibilidad y con el cumplimiento de los compromisos a tiempo.

21. En las entrevistas con las ONG se puso de manifiesto que la preocupación con respecto al cumplimiento de los compromisos tiene que ver con retrasos en los pagos y, lo que es más importante, con retrasos en la entrega de los alimentos e interrupciones en la cadena de suministro.

**Figura 1: Valoraciones con arreglo a la lista de comprobación de la buena salud de las asociaciones**



⇒ *Déficits de capacidad, particularmente en la esfera de la nutrición*

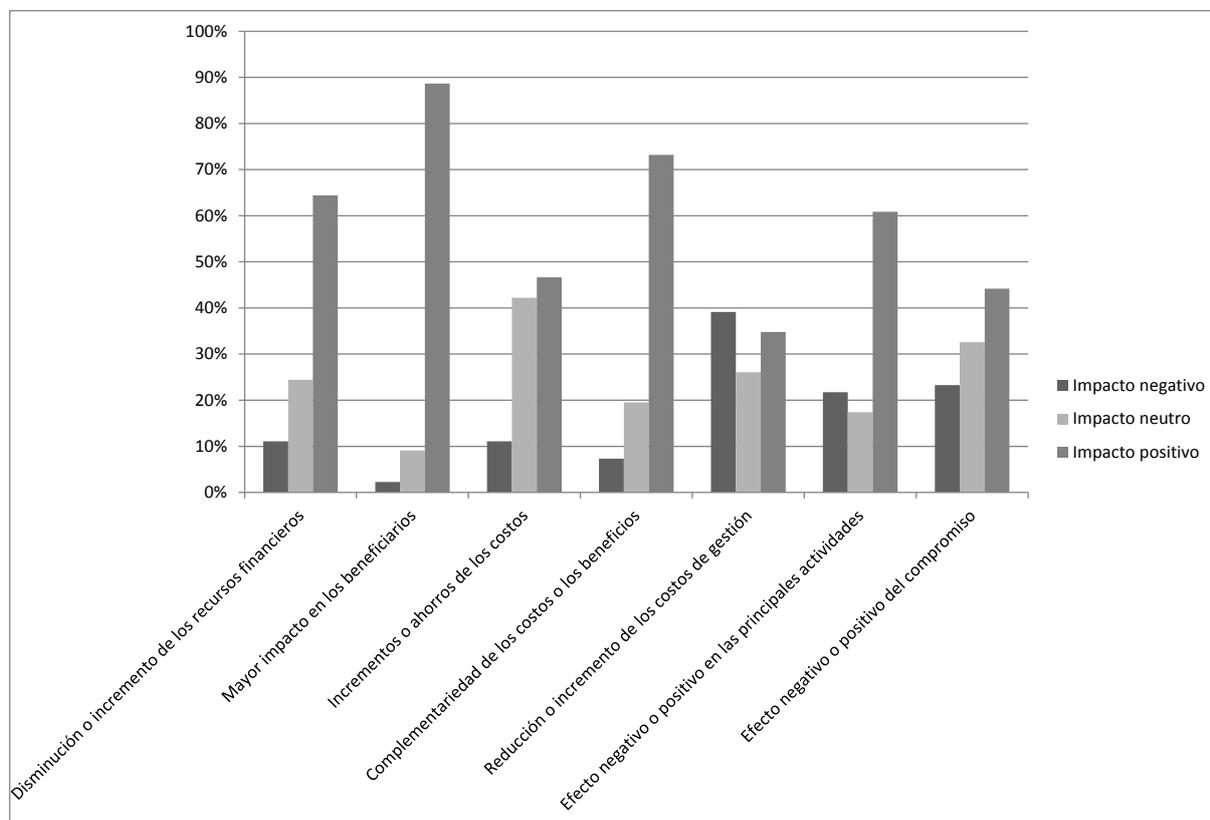
22. En el análisis de la actividad de asociación del PMA relacionada con la nutrición se observaron varias debilidades que no se observaron en lo relativo a la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Las debilidades principales eran: i) la falta de conocimientos técnicos especializados para apoyar la participación en estos programas; ii) la falta de personal profesional de categoría superior para realizar el trabajo del PMA y crear asociaciones eficaces con las ONG, los gobiernos y otros, y iii) la falta de claridad con respecto a los objetivos estratégicos del PMA en materia de nutrición al pasar de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria.
23. Para generar confianza y construir una base de conocimientos a largo plazo, los asociados deben mantener la estabilidad del personal y asegurar su profesionalidad y capacidad. En Haití, el personal del PMA que colaboraba con el Ministerio de Salud indicó que la inminente reducción de los compromisos para proyectos de nutrición reduciría el tamaño del equipo del PMA a la mitad, como mínimo, en un futuro cercano, lo cual obstaculizaría la labor de reconstrucción del Ministerio y sus esfuerzos por fomentar la capacidad interna relacionada con la nutrición. Varios miembros de personal del PMA especializados en la materia, incluidos coordinadores, estaban empleados por contrato: algunos puestos sufrían una rápida rotación, y otros miembros del personal se enfrentaban al cese en el servicio por exigencias contractuales. En otros casos, los puestos de nutrición se cubrían con personal con menos experiencia y cualificaciones.

24. Dado el modelo de financiación del PMA, basado en el volumen de productos, el personal del PMA tenía dificultades para mantener los recursos financieros destinados a la nutrición, ya que los productos nutricionales de alto valor pero escaso volumen agotaban los presupuestos, mermando el poder discrecional para financiar actividades de fomento de la capacidad y otras actividades conexas. Los encuestados no expresaron confianza en que los cambios inminentes del modelo basado en el volumen fuera a proporcionar los recursos necesarios para garantizar la persistencia de las actividades de nutrición del PMA.
25. Prácticamente todas las partes interesadas de las Naciones Unidas a escala regional y mundial coincidieron en la ambigüedad de las funciones y responsabilidades del PMA en la esfera de la nutrición. En el plano nacional, las ONG interesadas y otros organismos de las Naciones Unidas manifestaron preocupaciones similares sobre la falta de claridad con respecto a la nutrición, haciendo un llamamiento para que desde “niveles de autoridad superiores” se aportara dicha claridad. El PMA está formulando actualmente una nueva política de nutrición que podría aclarar la cuestión.

⇒ *Beneficios y costos de la asociación*

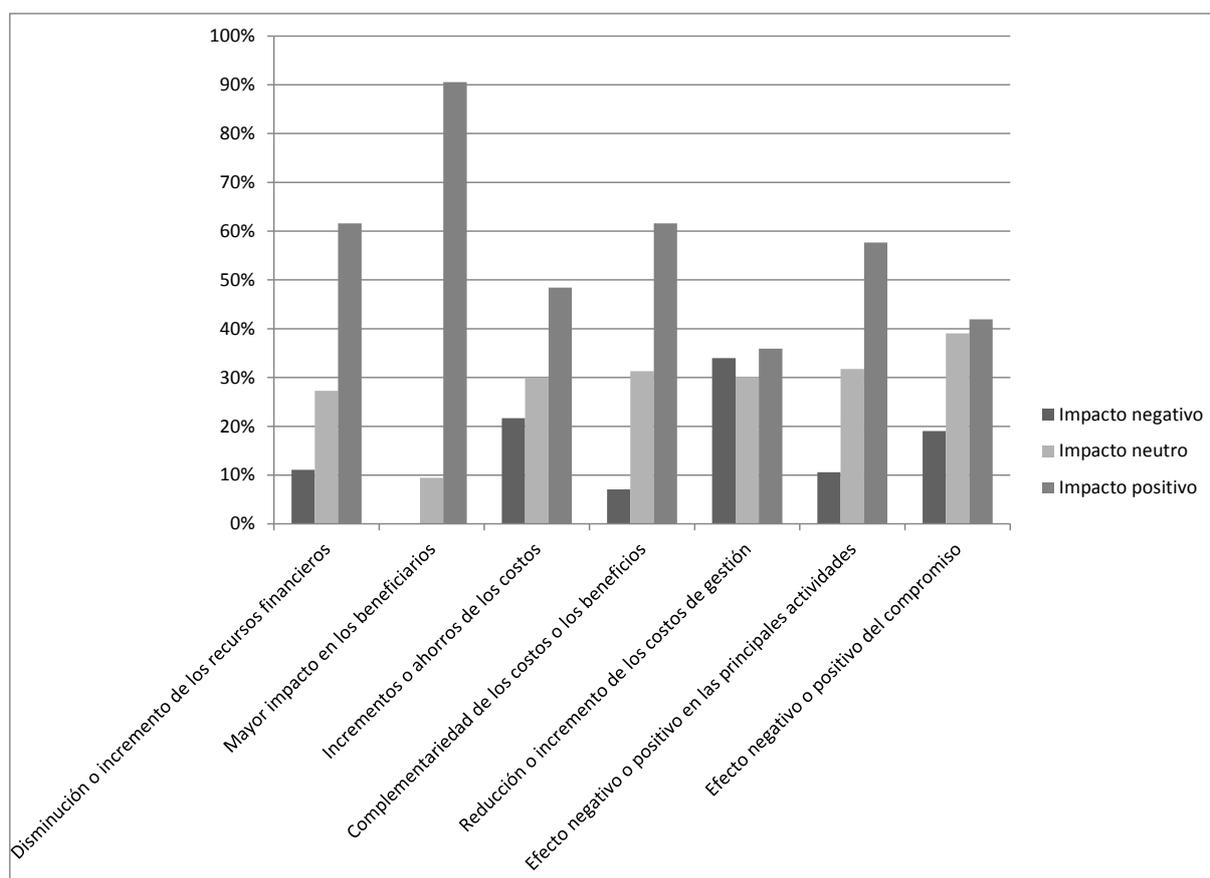
26. Se considera que el trabajo en asociación es beneficioso y eleva la eficacia de las operaciones del PMA y las de sus asociados. Tal como se muestra en la Figura 2, el personal del PMA comunicó que los beneficios son mayores que los costos en todas las esferas salvo la de los costos de gestión, lo cual viene a decir que la asociación eleva estos costos. Se observaron impactos muy positivos por lo que se refiere a los beneficiarios, los recursos financieros, la complementariedad y las actividades principales del PMA.

**Figura 2: Comparación de los costos y beneficios de la asociación:  
partes interesadas internas**



27. Según se indica en la Figura 3, la percepción que tenían las partes interesadas externas sobre los costos y beneficios de la asociación es similar a la del personal del PMA, valorándose como muy positivos los efectos en los beneficiarios, los recursos financieros y la complementariedad. Las partes interesadas externas también asignaron peor calificación a los costos de gestión.

**Figura 3: Comparación de los costos y beneficios de la asociación:  
partes interesadas externas**



28. Según se indicó en las entrevistas y encuestas, el valor añadido de la asociación reside en lo siguiente: acceso a más información para mejorar la toma de decisiones; sinergias y posibilidad de iniciativas colectivas o mejor coordinadas; mayor impacto en los beneficiarios; ahorros de costos; transferencia de conocimientos, y mayor sensibilidad a las condiciones locales. Los factores negativos relacionados con la asociación son los siguientes: el tiempo necesario para gestionar una relación; el impacto de carácter personal en la eficacia de una asociación; la falta de información sobre la logística de las actividades conjuntas, y los trámites burocráticos relacionados con la autorización y el pago.

⇒ *Necesidad de invertir en el fomento de la capacidad*

29. Los gobiernos nacionales son los principales asociados del PMA a nivel nacional, y en el Plan Estratégico del PMA se reconoce el carácter fundamental de los mismos a la hora de atender las necesidades de su población en relación con el hambre. Otras asociaciones ayudan al PMA a complementar la capacidad de los gobiernos y a apoyar el traspaso de responsabilidades como objetivo general.

30. Los evaluadores determinaron varios ejemplos en los que los gobiernos pedían más apoyo para el fomento de la capacidad, pero el PMA carecía de capacidad suficiente para responder. En Haití, el Gobierno nacional solicitó asistencia a largo plazo para fomentar la capacidad, tanto en materia de nutrición como de preparación para la pronta intervención en emergencias, entre otras cosas mediante asignaciones temporales de personal y asesoramiento personalizado. En Kenya, los funcionarios ministeriales de las esferas de nutrición, salud y preparación para la pronta intervención en casos de emergencia indicaron la necesidad de que el PMA y otras instancias reconocieran que se necesitaba apoyo adicional a largo plazo. En cambio, en las iniciativas REACH y SUN sí se reconoce la necesidad de que las Naciones Unidas y los asociados gubernamentales asuman compromisos prolongados.
31. La brevedad del ciclo de los proyectos del PMA dificulta la aplicación de un enfoque a largo plazo. En Kenya, por ejemplo, la duración máxima de un proyecto ha sido de tres años. Un enfoque basado en los proyectos no sirve para colaborar con los gobiernos en una estrategia conjunta. Aunque el PMA procura formular estrategias y programas nacionales, en los países examinados faltaban estrategias conjuntas preparadas por el PMA y los gobiernos.
32. Según el Informe Anual de las Realizaciones de 2009 del PMA, el porcentaje de programación conjunta con organismos de las Naciones Unidas se incrementó del 22% en 2007 al 36% en 2009. A pesar de algunas iniciativas colaborativas como el sistema de módulos de acción agrupada o el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), estas cifras ponen de relieve que en el planteamiento de la asociación estratégica del PMA con otros organismos de las Naciones Unidas existen carencias que podrían incidir en su capacidad para responder a las necesidades nacionales y fomentar la capacidad.
33. También la forma en que el PMA se relaciona con los gobiernos puede influir en sus asociaciones. El Programa normalmente se ha relacionado más con ministerios encargados de la ejecución que con los ministerios de planificación o hacienda. El personal directivo y de otro tipo del PMA señaló que, en general, su primer punto de contacto en los ministerios era personal que no tenía categoría para adoptar decisiones, lo cual se plasmaba en enfoques orientados a la ejecución y en la falta de un sentido general de continuidad.

⇒ *Funciones y responsabilidades poco claros en la nutrición*

34. Los datos extraídos de las entrevistas y la información obtenida durante los debates en grupo —por ejemplo, en la reunión en la que se presentó el informe provisional de esta evaluación— pusieron de relieve la ambigüedad con respecto a las funciones y responsabilidades del PMA en la esfera de la nutrición. Prácticamente todas las partes interesadas de las Naciones Unidas a escala regional y mundial reiteraron esta preocupación. Dicha ambigüedad no se limitaba a la relación del PMA con un único asociado del sistema de las Naciones Unidas. Las partes interesadas señalaron ambigüedades en la relación del PMA con la FAO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y, en particular, el UNICEF.
35. Las opiniones manifestadas sobre el grado de ambigüedad con respecto a la nutrición oscilaron entre la calificación de “irritante” y caracterizaciones más estridentes como “intromisión generalizada del mandato”. A pesar de la renovación del memorando de entendimiento entre el PMA y el UNICEF a principios de 2011, la función del PMA en la nutrición sigue siendo ambigua, tal como se reconoció en el seminario mundial sobre nutrición celebrada por el PMA en junio de 2011.

⇒ *Dificultades internas para la asociación*

36. Casi todo el personal que respondió a la encuesta manifestó que varios de los sistemas internos del PMA eran insuficientes para apoyar las asociaciones, incluidos los sistemas financieros, los sistemas de presentación de informes y las políticas. Sólo el 60% del personal consideraba que los sistemas de planificación y seguimiento del PMA favorecían las asociaciones, y el porcentaje de aquellos a quienes les parecía que la orientación de los programas era suficiente para apoyarlas se situaba en un 54%.
37. Con el tiempo y los recursos disponibles, se hizo un intento de conseguir datos financieros y de tipo cuantitativo sobre los productos y los efectos financieros de la asociación. Sin embargo, los sistemas administrativo y de gestión del PMA no permiten rastrear fácilmente los costos y beneficios, lo cual reduce la capacidad del PMA para aprender de sus asociaciones y gestionarlas mejor.
38. Tal como se indica en el Cuadro 3, las partes interesadas externas y del PMA tienen perspectivas diferentes sobre la suficiencia de los sistemas de seguimiento: el porcentaje del personal del PMA que indicó que las asociaciones no son objeto de un seguimiento suficiente fue superior al de las partes interesadas externas. Sin embargo, las partes interesadas, tanto del PMA como externas, se mostraron de acuerdo en que en las asociaciones del PMA se promueve el conocimiento y el aprendizaje.

<b>CUADRO 3: SUFICIENCIA DEL SEGUIMIENTO Y EL APRENDIZAJE</b>						
<b>Indicador</b>	<b>En desacuerdo o muy en desacuerdo</b>		<b>De acuerdo o muy de acuerdo</b>		<b>Número de respuestas</b>	
	<b>Externo</b>	<b>PMA</b>	<b>Externo</b>	<b>PMA</b>	<b>Externo</b>	<b>PMA</b>
Los resultados de las asociaciones con el PMA son objeto de un seguimiento suficiente	42 (40%)	32 (64%)	62 (59%)	18 (36%)	104	50
En las asociaciones con el PMA los conocimientos se transmiten eficazmente y se fomenta el aprendizaje	31 (28%)	10 (20%)	81 (72%)	40 (80%)	112	50

39. Se examinaron los acuerdos del PMA con el objeto de evaluar la medida en que reflejaban las buenas prácticas y si era probable, por lo tanto, que promovieran una asociación eficaz. Se consideró aceptable cualquier calificación por encima de 8,0 puntos (o un 80%). No obstante, se constató que sólo unos pocos acuerdos se situaban en la horquilla aceptable. En el Cuadro 4 se señalan los indicadores que recibieron las máximas calificaciones (superiores a 7,0 puntos).

<b>CUADRO 4: INDICADORES CON LOS VALORES MÁS ALTOS EN LOS ACUERDOS DEL PMA</b>	
<b>Indicadores de la ficha de puntuación</b>	<b>Calificación media</b>
Identificación de los representantes/condición	9,6
Normas de admisión o retirada de los asociados	8,7
Mecanismo de reclamación para resolver disputas	7,9
Disposiciones de financiación	7,6
Procedimientos para comunicarse con los actuales asociados	7,5
Descripción de las organizaciones asociadas	7,4

40. En el Cuadro 5 se muestran los indicadores que recibieron la puntuación más baja (4,0 puntos o menos). Un punto débil frecuente en los acuerdos examinados fue el relativo al seguimiento y evaluación (SyE), además de los aspectos relacionados con las normas en materia de propiedad intelectual y confidencialidad y las estrategias de retirada de la asociación.

<b>CUADRO 5: INDICADORES CON LOS VALORES MÁS BAJOS EN LOS ACUERDOS DEL PMA</b>	
<b>Indicadores de la ficha de puntuación</b>	<b>Calificación media</b>
Normas en materia de propiedad intelectual y confidencialidad	3,9
Normas sobre la imagen proyectada (del PMA o de terceros)	3,6
Parámetros para seguir o medir los resultados	3,4
Procedimientos de verificación o examen de la situación	2,6
Estrategia de retirada (“siguiente fase”) de la asociación	1,5

41. Muchos de los acuerdos del PMA con el sector privado obtuvieron una calificación satisfactoria, lo cual tiene varias explicaciones posibles. Los costos y los riesgos inherentes que comparten las dos partes de estos acuerdos exigen un grado de precisión que quizá no sea necesario en los documentos más conceptuales en los que se establecen las relaciones entre dos organismos de las Naciones Unidas.
42. Tal como se indica en el Cuadro 6, muchos acuerdos con organismos de las Naciones Unidas son anteriores al actual Plan Estratégico del PMA y, por lo tanto, anteriores al paso estratégico a la asistencia alimentaria.

<b>CUADRO 6: PUNTUACIÓN DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN CON ORGANISMOS IMPORTANTES DE LAS NACIONES UNIDAS, POR FECHA Y PERCENTIL</b>			
<b>Organismo de las Naciones Unidas</b>	<b>Tipo de acuerdo</b>	<b>Fecha del acuerdo</b>	<b>Puntuación (porcentaje)</b>
FAO	Memorando de entendimiento	1999	42
OMS	Otro	2001	39
PNUD*	Memorando de entendimiento	2007	75
FAO	Otro	2007	61
OMS	Otro	2007	61
PNUD	Otro	2010	68
UNFPA	Memorando de entendimiento	2010	67
UNICEF	Memorando de entendimiento	2011	59
ACNUR**	Memorando de entendimiento	2011	75
PNUMA***	Memorando de entendimiento	2011	67

\* PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

\*\* ACNUR – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

\*\*\* PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

43. Por otro lado, no existe un gran conocimiento de las buenas prácticas en materia de asociación, y se invierte poco en capacitación o concienciación. Más del 70% del personal señaló que era insuficiente la inversión efectuada en capacitación del personal para fomentar enfoques más colaborativos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Evaluación general

44. Prácticamente todas las partes interesadas consideran al PMA un asociado valioso y respetado. Se considera que trabajar con él es positivo y que se traduce en un mayor impacto sobre los beneficiarios. Aunque las partes interesadas plantearon algunas preocupaciones sobre la capacidad del Programa en determinadas esferas y cierta falta de claridad sobre la evolución de su mandato, estas limitaciones no influyeron sustancialmente en la evaluación positiva general del mismo como asociado.
45. Los miembros del personal del PMA también reconocen el valor de trabajar en asociación y, más concretamente, el mayor acceso a los beneficiarios que proporciona. Colaborar con otros se considera beneficioso y acrecienta la eficacia del PMA.
46. Las ambigüedades y el carácter desigual de las comunicaciones, lo cual obedece a la naturaleza de la asistencia alimentaria y la asociación, influyen en la eficacia de las asociaciones. En una asociación que funcione, ambas partes deben compartir unos objetivos comunes. Sin embargo, si una o ambas partes carecen de claridad sobre los objetivos básicos puede verse mermada su capacidad para negociar asociaciones de manera que se potencien las ventajas relativas y se mantenga la confianza.
47. Un gran reto que el PMA tiene ante sí es intensificar su labor de fomento de la capacidad mediante recursos adicionales destinados no a “traspasar responsabilidades”, sino a “construir juntos”. Ello exige un enfoque e inversiones a largo plazo, no solo en el apoyo directo del PMA a los gobiernos, sino también para asegurar una respuesta coordinada con otros asociados para el desarrollo. Un impedimento importante para lograr estos objetivos

es que el sistema de planificación del PMA sea a corto plazo y esté basado en los proyectos.

48. Los déficits de conocimientos técnicos especializados (muy evidentes en el ámbito de la nutrición) menoscaban la credibilidad del PMA ante los asociados. La escasez de personal adecuadamente capacitado y de categoría superior hace más difícil colaborar con asociados y dificulta el establecimiento de relaciones a largo plazo.
49. La credibilidad del PMA y el grado de confianza entre sus asociados dependen de la medida en que el Programa esté dispuesto a destinar los recursos necesarios para sustentar su creciente papel en las esferas de la salud y la nutrición.

## RECOMENDACIONES

50. **Recomendación 1: El PMA debería facultar al Comité Directivo Superior, dependiente del Director Ejecutivo, para formular una estrategia amplia de asociación que incluya una estrategia de comunicaciones.** En dicha estrategia se deberían abordar las cuestiones planteadas durante la evaluación, entre ellas:
  - definir en qué consiste para el PMA la asociación y sus principios;
  - aclarar la relación entre la reorientación estratégica hacia la asistencia alimentaria del PMA y la asociación;
  - prestar atención a las comunicaciones internas y externas sobre las asociaciones, y
  - ocuparse de los procedimientos para trabajar en asociación y los incentivos de apoyo a nuevos enfoques.
51. **Recomendación 2: El PMA debería considerar la posibilidad de dedicar recursos adicionales a mejorar su capacidad en la esfera de la nutrición y la salud y a fomentar los conocimientos técnicos en materia de asociación, por ejemplo organizando más actividades de capacitación para todo el personal; dirigiendo actividades de extensión a los asociados externos para que participen en mayor medida en la determinación de lo que constituye una buena asociación, y creando incentivos específicos para que el personal directivo vele por demostrar liderazgo en la promoción de una nueva estrategia de asociación.** El PMA debería asignar nuevos recursos, o redirigir los recursos existentes, a fin de subsanar las carencias de capacidad en materia de nutrición. Para fomentar la capacidad de asociación, se necesitan medidas en ámbitos muy diversos, entre ellos la orientación, el liderazgo directivo y la gestión global del cambio en el seno del PMA.
52. **Recomendación 3: El PMA debería entablar conversaciones con asociados de las Naciones Unidas, especialmente la FAO, el UNICEF y la OMS, con el fin de aclarar las funciones y responsabilidades en relación con la transición del PMA a un modelo de asistencia alimentaria, específicamente en lo que respecta a las respectivas funciones y responsabilidades relacionadas con la nutrición.** El PMA debería desarrollar con los organismos de las Naciones Unidas un acuerdo que aclare las funciones y responsabilidades, incluido un mecanismo de examen y actualización que le permita evolucionar en función del cambio de circunstancias.
53. **Recomendación 4: El PMA debería enmendar sus acuerdos marco de ámbito mundial y, si procede, regional con otros organismos de las Naciones Unidas para adaptarlos a las nuevas condiciones e incorporar aspectos relativos a los buenos acuerdos de asociación.** Los acuerdos del PMA deberían actualizarse en función de sus actuales orientaciones estratégicas, las nuevas orientaciones de sus asociados, las

consecuencias de la evolución experimentada por la asistencia para el desarrollo a lo largo del último decenio y los elementos de una buena asociación.

54. **Recomendación 5: El PMA debería considerar la posibilidad de elaborar un mecanismo para complementar los acuerdos normalizados sobre el terreno y establecer las expectativas comunes del PMA y los asociados locales con respecto al ejercicio mutuo de prácticas de buena asociación.** El PMA debería crear un mecanismo para su uso a nivel nacional que permitiera, tanto al Programa como a las ONG asociadas, ponerse de acuerdo sobre cómo poner en práctica los principios de buena asociación entre las oficinas del PMA en los países y las ONG.
55. **Recomendación 6: El PMA debería considerar la posibilidad de modificar sus sistemas de planificación de proyectos y presentación de informes al respecto a fin de incluir referencias específicas a la buena asociación y a los efectos previstos de la misma y promover el enfoque a más largo plazo necesario para mantener las asociaciones y contribuir al fomento de la capacidad.** Habría que modificar los modelos existentes para reforzar el SyE de las asociaciones y los efectos relacionados con las mismas. Es importante reconocer que se necesitan indicadores relacionados con la buena asociación para alentar al personal directivo a adoptar los cambios recomendados en los comportamientos y los procesos. Dadas las limitaciones del modelo de planificación basado en proyectos, el PMA debería contemplar la posibilidad de modificar la planificación a nivel nacional a fin de obtener la continuidad necesaria para promover buenas asociaciones y un fomento sostenible de la capacidad, aspectos que son fundamentales para la transformación estratégica. Se debería recurrir a una serie de actividades piloto con proyectos y países diversos a fin de ensayar y perfeccionar los indicadores elaborados para hacer el seguimiento y evaluar las asociaciones dentro de los sistemas del PMA de planificación y presentación de informes.
56. **Recomendación 7: El PMA debería ampliar y formalizar a nivel nacional el sistema de evaluación de las asociaciones con arreglo al principio de rendición de cuentas mutua; Kenya puede servir de ejemplo al respecto.** El PMA debería elaborar una herramienta de evaluación que permita a los asociados hacer una evaluación mutua de sus puntos fuertes y débiles dentro de la asociación, desde la contribución de la asociación a la ejecución, la calidad y la puntualidad hasta las comunicaciones, la transparencia y otros aspectos de la gestión y la eficacia de la asociación.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OE	Oficina de Evaluación
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SyE	seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia