



Distribución: general

Fecha: 17 de mayo de 2017

Original: inglés

**Publicado nuevamente por razones técnicas*

Tema 7 del programa

WFP/EB.A/2017/7-B*

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido sobre la evaluación de la estrategia institucional en materia de asociaciones

Resumen

Esta evaluación de políticas relativa a la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017) fue encargada por la Oficina de Evaluación y abarcó el período comprendido entre la aprobación de dicha estrategia por parte de la Junta Ejecutiva en junio de 2014 y noviembre de 2016. La estrategia se incluyó en el Compendio de las políticas del PMA para contribuir a la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2014-2017.

Pese a que la Estrategia llevaba solamente dos años y medio aplicándose, la evaluación era oportuna, considerando la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la elaboración de la hoja de ruta integrada del PMA para 2017-2021.

Las preguntas planteadas en la evaluación eran:

- ¿Es buena la Estrategia?
- ¿Cuáles fueron los resultados iniciales de la Estrategia?
- ¿Por qué ha producido la Estrategia los resultados observados?

En la Estrategia se exponía una visión clara de las asociaciones del PMA, colmando una laguna del marco estratégico del PMA y reflejando la idea que se tiene actualmente con respecto a las asociaciones. Sin embargo, a la luz de los recientes cambios que han moldeado la visión del PMA en materia de asociaciones que se describe en la hoja de ruta integrada, la aplicabilidad de dicha estrategia resulta ahora limitada.

En la evaluación se constató que la Estrategia se aplicaba de forma desigual a causa del limitado sentido de apropiación y la escasa rendición de cuentas fuera de la Dirección de Coordinación de las Asociaciones y la Labor de Promoción del PMA. No obstante, a pesar del desconocimiento de la Estrategia, la cartera de asociaciones del PMA refleja todo el espectro de relaciones colaborativas previstas en ella, y sus comportamientos de asociación reflejan los resultados esperados.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. D. McWhinney
Responsable de la evaluación
Tel.: 066513-3968

Los materiales de orientación, las herramientas y los módulos de capacitación elaborados por la Dirección de Coordinación de las Asociaciones y la Labor de Promoción para aplicar la Estrategia son de buena calidad pero el personal que trabaja fuera de la Sede no ha recurrido mucho a ellos. El PMA ha reforzado su capacidad de recopilar datos cuantitativos acerca de las asociaciones, pero se puede hacer más para aprovechar el potencial analítico de las plataformas de información institucionales. Muchas asociaciones parecen contribuir a aumentar el alcance o la calidad de la programación y a minimizar la duplicación de esfuerzos.

Entre los factores propicios para las asociaciones figuran i) un consenso global sobre la importancia de las asociaciones en los contextos humanitarios y de desarrollo; ii) el compromiso de cada uno de los miembros del personal directivo y el personal en general del PMA con el establecimiento de asociaciones, y iii) las fortalezas reconocidas del PMA como organización. Entre los factores internos que limitan las asociaciones figuran un reconocimiento insuficiente del tiempo necesario para la labor asociativa, así como unos marcos jurídicos que no favorecen relaciones a largo plazo basadas en la confianza.

La evaluación llegó a la conclusión de que la limitada inversión financiera del PMA a la hora de aplicar la Estrategia resulta incongruente con su compromiso de asociación expresado en la hoja de ruta integrada. La falta de sentido de apropiación en todo el organismo, así como de rendición de cuentas sobre la aplicación, influyó negativamente en el impacto causado por la Estrategia. Aunque la Estrategia presta atención a las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y la equidad, hacen falta orientaciones para garantizar que los principios de género y equidad se integren debidamente en todas las asociaciones.

Las seis recomendaciones de la evaluación se centran en implementar el pilar del Plan Estratégico para 2017-2021 relativo a las asociaciones e incluyen la necesidad de apoyar las asociaciones a través de un plan de acción de todo el PMA, orientaciones y herramientas; reforzar las competencias relacionadas con las asociaciones en los despachos regionales y las oficinas en los países; elaborar sistemas destinados a mejorar la presentación de informes sobre la eficacia, la eficiencia y la innovación, y revisar los acuerdos de asociación prioritarios.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del “Informe resumido sobre la evaluación de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones” (WFP/EB.A/2017/7-B*) y de la respuesta de la dirección (WFP/EB.A/2017/7-B/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

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

Introducción y características de la evaluación

1. La Junta Ejecutiva del PMA aprobó en junio de 2014 la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones para 2014-2017 (denominada en lo sucesivo “la Estrategia”). Aunque recibió el nombre de “estrategia”, se incluyó en el Compendio de las políticas del PMA para contribuir a la aplicación del Plan Estratégico. A pesar de que la Estrategia había sido aplicada solamente durante dos años y medio antes de ser evaluada, la presente evaluación resulta oportuna dada la reciente adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la elaboración de la hoja de ruta integrada del PMA para 2017-2021.
2. En la evaluación se plantearon tres preguntas principales:
 - ¿Es buena la Estrategia?
 - ¿Cuáles fueron los resultados iniciales de la Estrategia?
 - ¿Por qué ha producido la Estrategia los resultados observados?
3. Entre junio y noviembre de 2016 se recopilieron los datos de la evaluación a nivel mundial, regional y nacional mediante los diversos métodos que se indican a continuación, de los cuales se hizo una completa triangulación durante la fase de análisis de datos:
 - una construcción retrospectiva de una teoría del cambio subyacente en la Estrategia;
 - un amplio examen de documentos y otro material publicado;
 - misiones sobre el terreno a las oficinas en los países de Camboya, el Chad, Egipto, Honduras, Mozambique y Somalia, los despachos regionales de Bangkok, Johannesburgo y Nairobi, así como las oficinas del PMA en Dubái y Nueva York, que constituyeron una representación eficaz de los entornos operacionales del PMA¹;
 - un examen de organizaciones comparables, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Save the Children y la Fundación Bill y Melinda Gates, mediante exámenes de documentos y entrevistas;
 - análisis de los datos sobre las asociaciones procedentes del PMA, en particular de los informes normalizados sobre los proyectos y el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET), y
 - entrevistas a informantes clave que se realizaron con el personal en el Sede del PMA.
4. Entre las limitaciones de la evaluación cabe citar la falta de datos completos y fiables sobre las asociaciones anteriores a la implantación de COMET en 2016 y el bajo porcentaje de respuestas a la encuesta a los miembros de la Junta², que no pudo usarse como fuente de información independiente. A pesar de estas limitaciones, el equipo de evaluación pudo formular constataciones y conclusiones pertinentes.

¹ Se usaron diferentes criterios para hacer la selección. Para las oficinas en los países: la disponibilidad de datos, incluido el número y los tipos de asociados del PMA comunicados; las contribuciones del gobierno anfitrión; la disponibilidad de proyectos de estrategias de cooperación con los asociados regionales; la actividad de los módulos de acción agrupada; el nivel de ingresos del país, y la inclusión en la fase experimental de los planes estratégicos para los países o en el examen del Marco de financiación. Para los despachos regionales, el principal criterio de selección eran los progresos en la implantación de COMET. Las oficinas del PMA se seleccionaron en función de los criterios siguientes: su relación jerárquica con el Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción, el Departamento de Gestión de las Operaciones, la Dirección de Asociaciones con los Gobiernos o la Dirección de Comunicación; las características de coordinación, y la eficiencia de las modalidades de viaje habida cuenta de los breves plazos establecidos para realizar la evaluación.

² De entre los aproximadamente 400 miembros de la Junta y observadores contactados, respondieron a la encuesta 12 (el 3 %).

Contexto

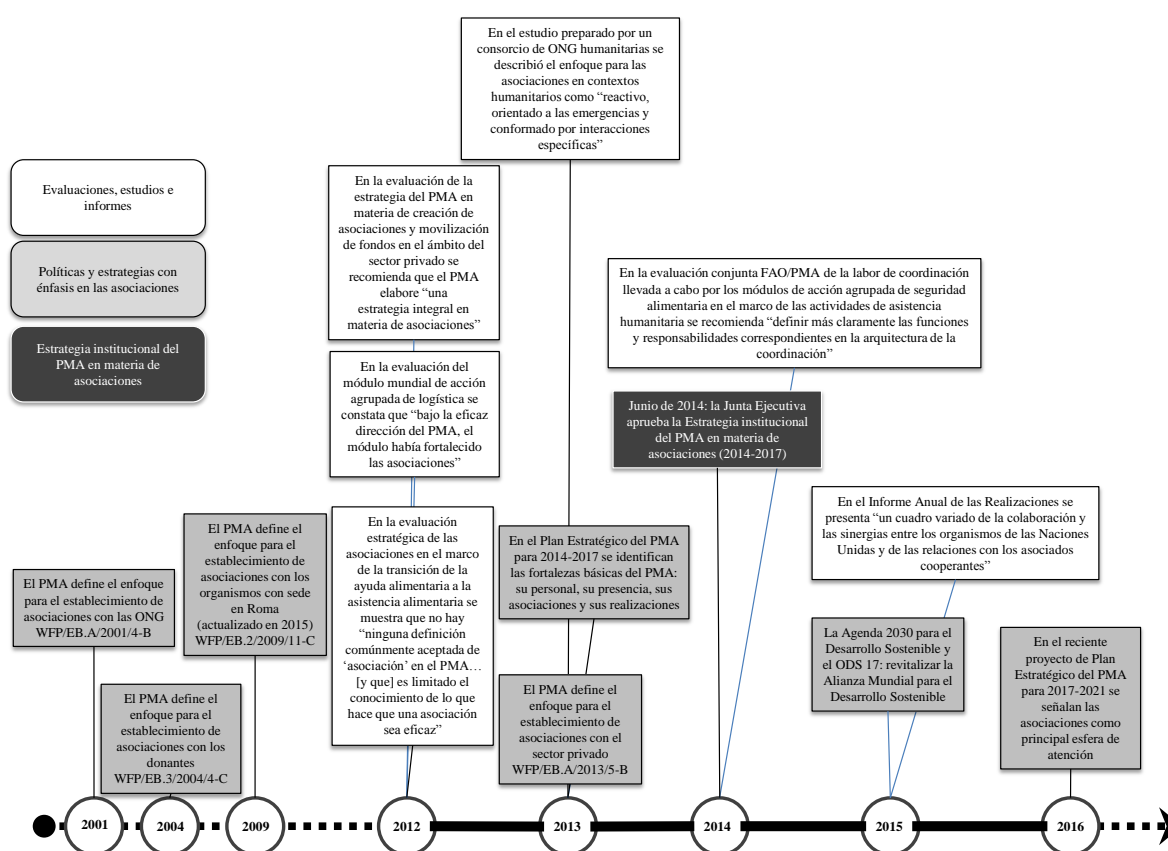
5. En la evaluación se aplicó la definición de asociación que figuraba en la Estrategia³:
 - Las asociaciones constituyen una relación de colaboración entre distintas partes con la que se consiguen mejores efectos para las personas a las que se presta asistencia; para ello se emplean varios medios:
 - combinar y aprovechar recursos complementarios de todo tipo;
 - trabajar en colaboración de una manera transparente, equitativa y mutuamente beneficiosa, y
 - compartir los riesgos, las responsabilidades y la rendición de cuentas.
 - Con ello se pretende alcanzar objetivos (tanto los objetivos colectivos de la asociación como las metas individuales de cada asociado) que los asociados por sí solos no podrían lograr de manera tan eficiente, eficaz e innovadora, generando un valor mayor que los costos de transacción correspondientes.
6. En la Estrategia, los “tipos de asociados” se refieren al carácter de las asociaciones entre el PMA y las otras entidades, que incluyen:
 - *asociados para la movilización de recursos*: proporcionan recursos humanos, financieros y técnicos;
 - *asociados para la adquisición de conocimientos*: aportan información, evaluación y análisis;
 - *asociados para la formulación de políticas y la gobernanza*: colaboran en la labor relacionada con las propias políticas y la gobernanza del PMA —y, en los niveles regional y nacional, con las políticas de lucha contra el hambre y fomento de la nutrición—, así como con la gestión de la lucha contra el hambre y la gobernanza institucional;
 - *asociados para la promoción*: apoyan la labor que realiza el PMA en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, y
 - *asociados para las operaciones*: apoyan el diseño y la realización de programas y operaciones.
7. Para el PMA, la asociación se sitúa en un extremo del espectro de las relaciones de colaboración. En el extremo opuesto de ese espectro están las relaciones de naturaleza transaccional, que son relaciones puramente contractuales o cuasi-contractuales. Esto no implica ningún juicio de valor sobre ellas por parte de la Estrategia.
8. Durante la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016 en Estambul se reafirmó la importancia de las asociaciones para la asistencia humanitaria. El PMA y varios de sus asociados se comprometieron a intensificar más su colaboración.
9. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se reafirma el compromiso de trabajar en asociación definido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 y en la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en 2012. El ODS 17 insta a todos los interlocutores a fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.
10. En el Plan Estratégico para 2008-2013 se describió la mayor atención prestada por el PMA a las asociaciones. La iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad de 2012-2016 y la consiguiente reestructuración del organismo llevaron a la creación del Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción en 2013. En el Plan Estratégico para 2014-2017 se reiteró la atención prestada a las asociaciones y esto se refleja en la hoja de ruta integrada para 2017-2021⁴.

³ Estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017).

⁴ Concretamente en el Plan Estratégico, la política en materia de planes estratégicos para los países y el Marco de resultados institucionales.

11. Antes de la aprobación de la Estrategia en 2014, el PMA definió su enfoque sobre el establecimiento de asociaciones en varios documentos de política⁵ que abarcaban las asociaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG), los donantes, los organismos con sede en Roma y el sector privado. A pesar de ello, la evaluación estratégica de las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria de 2012 puso de manifiesto que “tampoco hay ninguna definición comúnmente aceptada de ‘asociación’ en el PMA, y [...] 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”⁶. Se recomendó al PMA que elaborara una estrategia de asociación a nivel de todo el Programa, aumentara la capacitación del personal, dirigiera actividades de extensión a los asociados y creara incentivos internos para que el personal directivo promoviera la estrategia de asociación⁷.
12. La evolución de la labor del PMA con respecto a las asociaciones se resumen en la Figura 1.

Figura 1: Evolución de la labor del PMA con respecto a las asociaciones



13. El PMA aprobó su estrategia institucional en materia de asociaciones (2014-2017) para disponer de una base sólida con miras a promover la excelencia en el establecimiento de asociaciones, con el fin de convertirse en el “organismo asociado preferente”⁷ en el ámbito de la asistencia alimentaria.

⁵ “Colaboración entre el PMA y las ONG: un marco de asociación” (WFP/EB.A/2001/4-B); “Nuevas asociaciones para responder a las nuevas necesidades – Ampliación de la base de donantes del PMA” (WFP/EB.3/2004/4-C); “Orientaciones para la colaboración entre los organismos con sede en Roma” (WFP/EB.2/2009/11-C, con actualizaciones en 2011, 2013 y 2015).

⁶ WFP/EB.1/2012/6-A.

⁷ WFP/EB.A/2014/5-B.

14. La Estrategia procura promover la excelencia en el establecimiento de asociaciones al:
i) establecer los principios y prácticas por los que se regirán los acuerdos de asociación del PMA y ofrecer orientaciones para la selección y el establecimiento de asociaciones; ii) reunir importantes reflexiones extraídas de la labor de asociación pasada y presente; iii) ofrecer una visión global del trabajo realizado por el PMA en materia de asociaciones, y iv) afianzar la evolución de la cultura del PMA, de una acción más individual a una acción conjunta para lograr mejores resultados.
15. Los recursos destinados a la implementación de la Estrategia se mantuvieron deliberadamente en un nivel mínimo para alentar la incorporación de la política de asociaciones como modalidad operacional más que como iniciativa separada que exigiría una financiación adicional importante para garantizar su aplicación.
16. Tras la aprobación de la Estrategia, la Dirección de Coordinación de las Asociaciones y la Labor de Promoción (PGC) del PMA elaboró el plan de acción de la misma para 2014-2017. Hasta la fecha, la Dirección ha completado las siguientes tareas de dicho plan de acción⁸:
 - estrategia: realizar una cartografía anual de las asociaciones desde 2014;
 - promoción: elaborar y difundir el marco de promoción del PMA;
 - estrategias de colaboración: elaborar y difundir una estrategia para colaborar con las ONG;
 - acuerdos de asociación: elaborar un nuevo modelo para los acuerdos de asociación sobre el terreno para situaciones de emergencia y los fondos fiduciarios;
 - gestión de relaciones: recopilar los contactos de los coordinadores de asociaciones basados en la Sede para los principales asociados;
 - gestión de asociaciones: crear una red de coordinadores de asociaciones en los despachos regionales, y
 - apoyo a la puesta en práctica:
 - crear y administrar una página dedicada a las asociaciones en la Intranet, incluido el Centro de recursos en materia de asociaciones;
 - elaborar material de capacitación y facilitar la capacitación a nivel de todo el PMA⁹;
 - impartir capacitación y formación de formadores en aptitudes básicas en materia de asociaciones, facilitadas por la PGC, y
 - dar un curso de capacitación acerca de la interacción con los gobiernos anfitriones¹⁰.
17. En otras evaluaciones del PMA efectuadas desde 2012¹¹ se constató que las asociaciones desempeñan un papel central en la labor del Programa. Esto puede observarse en su papel de entidad directora o codirectora de los módulos de acción agrupada de logística, telecomunicaciones de emergencia y seguridad alimentaria¹². Ámbitos que pueden mejorarse son: i) la pérdida de oportunidades de sinergia a causa de la participación del PMA en relaciones principalmente contractuales; ii) la incapacidad de asociarse con otros organismos de las Naciones Unidas a causa de desacuerdos sobre los límites de los mandatos, y iii) el hecho de que la financiación del PMA sea a corto plazo, lo cual limita las asociaciones a más largo plazo.

⁸ Enfoques y prioridades de implementación de 2015 de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (actualización de mayo de 2016) y plan de acción de la PGC de 2014 (a fecha de agosto de 2016).

⁹ Como el Itinerario de aprendizaje de la Dirección de Políticas y Programas y el Liderazgo para alcanzar el objetivo del Hambre Cero de la Dirección de Recursos Humanos.

¹⁰ Esta capacitación fue concebida y facilitada por el Centro de Estudios Políticos y Diplomáticos, del Reino Unido.

¹¹ Incluyen evaluaciones de carteras de proyectos en los países y regionales realizadas entre 2013 y 2016, informes anuales de evaluación realizados entre 2012 y 2015, tres evaluaciones de políticas y seis evaluaciones estratégicas efectuadas entre 2012 y 2015, así como síntesis de las evaluaciones de las operaciones desde 2014.

¹² El PMA dirige los módulos de acción agrupada de logística y telecomunicaciones de emergencia, y codirige con la FAO el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria.

Principales constataciones

Calidad de la Estrategia

18. La Estrategia ofrece una visión clara de las asociaciones para el PMA, pero la mayor parte del personal de este último y de los asociados a los que se consultó no estaban familiarizados con la Estrategia ni con su visión de las asociaciones. Sin embargo, las definiciones de “buena asociación” que dieron casi todas las personas consultadas eran similares a las contenidas en la Estrategia.
19. En ella se señala que, para que no se desvirtúe su significado, el término “asociación” no debería aplicarse a todas las relaciones de colaboración que entabla el PMA, sino solo a aquellas que se sitúan propiamente en el extremo del espectro correspondiente a “asociación”. No obstante, la actual práctica del PMA sobre el terreno no lo refleja. Sigue usándose el término “asociación” sin coherencia dentro del Programa.
20. La Estrategia refleja las buenas prácticas en materia de asociaciones descritas en el material publicado en el momento de su concepción, incluida la convicción de que las asociaciones deberían orientarse en función de las metas convenidas y que la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación son fundamentales para que las asociaciones tengan éxito¹³.
21. La Estrategia y el plan de acción que la acompaña reflejan total o parcialmente seis de las siete recomendaciones recogidas en la evaluación de 2012. Se ha abordado la recomendación de formular una estrategia de asociación amplia en la que se definiera el término “asociación” y se formularan los principios de asociación. Recomendaciones incluidas en la Estrategia y el plan de acción que no se abordaron debidamente son la elaboración de incentivos claros tanto para los directivos como para el personal del PMA destinados a entablar relaciones de asociación más sólidas, así como una estrategia explícita de comunicaciones para las asociaciones.
22. La visión y los principios de asociación descritos en la Estrategia son similares a aquellos que figuran en las estrategias y prácticas de asociación de la FAO, el UNICEF y Save the Children, que también consideran que la asociación resulta fundamental para cumplir el mandato del organismo en cuestión y hacen hincapié en que debe basarse en valores y objetivos compartidos; ser transparente y estar orientada a los resultados, y conllevar un sentido de apropiación y una rendición de cuentas comunes.
23. La Estrategia era pertinente para los compromisos del PMA relativos a las asociaciones en el momento de su aprobación¹⁴. Si bien sigue siendo en gran medida pertinente a la luz de los grandes cambios que se han producido en el entorno externo, su aplicabilidad directa a la hoja de ruta integrada para 2017-2021 resulta limitada.
24. La Estrategia colmó una laguna del marco estratégico del PMA al aportar las definiciones de asociación y los principios conexos. Sin embargo, las opiniones del personal del PMA al que se consultó sobre la pertinencia de la misma para su trabajo fueron heterogéneas. Algunos miembros del personal dedicados a la elaboración de estrategias de asociación, o documentos equivalentes, observaron que la Estrategia les servía de orientación de alto nivel e inspiración para adoptar planteamientos innovadores. La mayoría de los otros miembros del personal que habían leído la Estrategia señaló que era demasiado genérica para tener un uso práctico. En la Sede, varios miembros del personal dijeron que se trataba de un documento fundamentalmente “destinado a la PGC”, con limitada pertinencia para sus respectivas dependencias.

¹³ Véanse, por ejemplo, Witte, J. M. y W. Reinicke, 2005. *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships*; Selsky, J. W. y B. Parker, 2005. *Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice*. *Journal of Management*, 31(6): 849-873; Dahan, N. M., J. P. Doh, J. Oetzel y M. Yaziji, 2010. *Corporate-NGO Collaboration: Co-creating New Business Models for Developing Markets*. Comité Permanente entre Organismos, 2014. *Empowered Leadership* (documento conceptual), y Bexell, M. 2012. *Global Governance, Gains and Gender*.

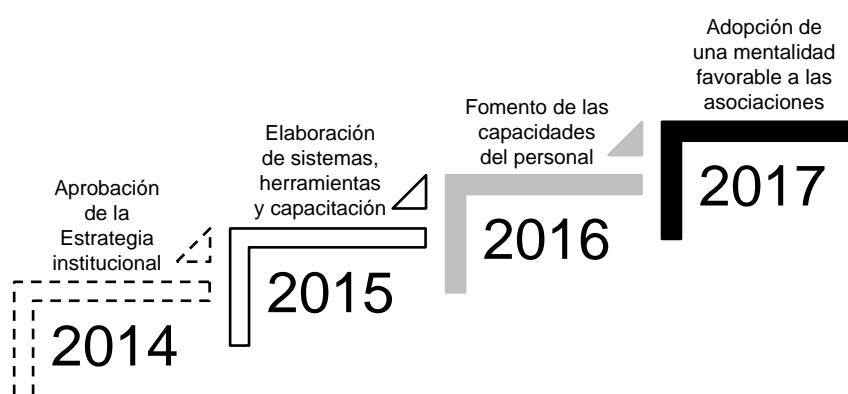
¹⁴ Concretamente, los compromisos con respecto a los Principios de asociación de 2007 avalados por la Plataforma Humanitaria Mundial de las Naciones Unidas; el trabajo en el marco del sistema de módulos de acción agrupada adoptado por el Comité Permanente entre Organismos en 2005; la intensificación de la cooperación interinstitucional tal como quedó reflejada en la iniciativa “Unidos en la Acción”; el aumento de la coherencia a nivel de todo el sistema mediante la asociación y la coordinación con otros organismos y programas para la puesta en práctica de la Revisión cuatrienal amplia de la política, y la colaboración con los otros organismos que tienen su sede en Roma.

25. La Estrategia refleja las consideraciones sobre igualdad de género y equidad, distinguiéndose de modo positivo con respecto a las estrategias de otras organizaciones comparables, salvo la FAO. No obstante, en el momento de la evaluación, no se disponía de ninguna orientación para garantizar que los asociados cumplieran con los principios de género y equidad.

Resultados iniciales de la Estrategia

26. Aunque la Estrategia no incluye un marco de resultados explícito, en ellas se definen unas etapas clave (Figura 2) y unos resultados esperados¹⁵. Dado que la Estrategia se encontraba en una fase temprana de aplicación, el equipo de evaluación no limitó su trabajo a los cambios que se podían atribuir directamente a dicha aplicación, sino que también analizó en qué medida el comportamiento de las oficinas en los países, los despachos regionales y las oficinas del PMA con respecto a las asociaciones era acorde con la visión estratégica y los resultados esperados de la asociación o mostraba progresos con respecto a ellos.

Figura 2: Etapas clave en la ejecución de la Estrategia



Calidad, disponibilidad y aplicabilidad de las orientaciones y herramientas relacionadas con la Estrategia

27. La PGC ha elaborado y distribuido una serie de orientaciones y herramientas sobre las asociaciones y su gestión. Este material refleja los principios de una buena asociación de conformidad con la Estrategia; se basa en publicaciones actuales; suele ser conciso y estar bien redactado, y aborda las lagunas reconocidas de conocimientos y competencias del personal del PMA. Sin embargo, la mayor parte de este material está disponible solo en inglés y el material relativo a la interacción con los gobiernos anfitriones no está suficientemente adaptado al contexto del PMA.

¹⁵ Son los siguientes: i) un conjunto de herramientas, orientaciones, capacitación y apoyo en materia de mejores prácticas para ayudar a las oficinas en los países a elegir y gestionar las asociaciones; ii) una atención estratégica a las asociaciones en los niveles mundial, regional y nacional; iii) un enfoque coherente con respecto a la selección, el mantenimiento, el seguimiento y la evaluación de las asociaciones, y la elaboración de los informes correspondientes; iv) una comprensión común en todo el PMA de los beneficios y de los principios de asociación, y v) una colaboración eficaz en función de los costos, al reducir el solapamiento y la duplicación de actividades y minimizar así los costos de transacción.

28. Hasta la fecha, a los recursos del PMA ha accedido principalmente personal de la Sede y las oficinas del PMA, que representó el 84 % de las visitas al Centro de recursos en materia de asociaciones (en línea) y el 74 % de las visitas a la página de las asociaciones¹⁶. La mayoría de las personas consultadas en las oficinas en los países y los despachos regionales no habían oído hablar nunca de dicho centro.
29. La elaboración de las estrategias de asociación regionales se está demorando más de lo previsto. Al final de 2016, solo tres de los seis despachos regionales (Bangkok, Nairobi y Panamá) habían redactado documentos de asociación regionales¹⁷. También reina la incertidumbre sobre el papel que pueden desempeñar dichas estrategias regionales a la hora de dar pautas sobre cómo introducir la Estrategia a nivel nacional.

Importancia y carácter fundamental de las asociaciones en los planes y operaciones del PMA

30. Desde 2014, el PMA ha avanzado en la integración de las asociaciones en sus políticas, sistemas y herramientas, que están en constante evolución. Mediante la evaluación se constató la existencia de menciones explícitas a la importancia de trabajar en asociación en las políticas y estrategias del PMA elaboradas desde 2014; en documentos de orientación operacional como los modelos para la planificación y la presentación de informes; en las cuatro competencias requeridas en materia de asociaciones que ahora figuran en todos los perfiles de puestos, y en los Planes Estratégicos del PMA para 2014-2017 y 2017-2021. Sin embargo, estos documentos no recogen de forma uniforme todo el espectro de tipos de asociados que se mencionan en la Estrategia, ni tampoco reflejan en su mayoría las dimensiones de género ni de equidad para el establecimiento de asociaciones.
31. El PMA ha emprendido una reestructuración organizativa en la Sede y los despachos regionales para mejorar su atención y su labor con respecto a las asociaciones, incluida la creación de la PGC, con miras a facilitar la ejecución de la Estrategia y establecer una red de coordinadores de asociaciones. Algunas oficinas del PMA también están introduciendo cambios para mejorar el establecimiento de asociaciones; la mayoría del personal directivo consultado de las oficinas en los países no veía la necesidad de hacer una gran reestructuración, dado que la mayor parte de las limitaciones al establecimiento de asociaciones estaba relacionado con otros factores.

Fortalecimiento del seguimiento y la presentación de informes relativos a las asociaciones

32. Desde 2014, el PMA ha reforzado sus actividades de recopilación de datos y presentación de informes sobre las asociaciones. En la Sede recopila datos sobre muchos aspectos del mantenimiento de asociaciones, lo cual incluye con el sector privado, con las ONG y en el marco de la colaboración Sur-Sur. Cuando finalizó la implantación de COMET en 2016, mejoró la recopilación de datos del PMA sobre las asociaciones, ya que ahora se capta información sobre nuevas esferas, como el tipo de asociados.
33. A pesar de estos avances, el personal del PMA aún no utiliza plenamente COMET ni otros sistemas de información¹⁸ para obtener y analizar datos sobre la eficacia y la eficiencia de las asociaciones. Los datos normalizados, disponibles en plataformas como el instrumento COMET y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS)¹⁹, no pueden captar las complementariedades entre asociados, la duplicación de tareas ni las innovaciones derivadas de la asociación.

¹⁶ Informe de Google Analytics sobre las asociaciones para el período comprendido entre el 15 de julio de 2015 y el 17 de febrero de 2016. Hubo 3.282 visitas individuales a la página inicial durante este período y 942 visitas al Centro de recursos en materia de asociaciones.

¹⁷ El Despacho Regional de Johannesburgo finalizó un proyecto de estrategia de asociación regional en enero de 2017.

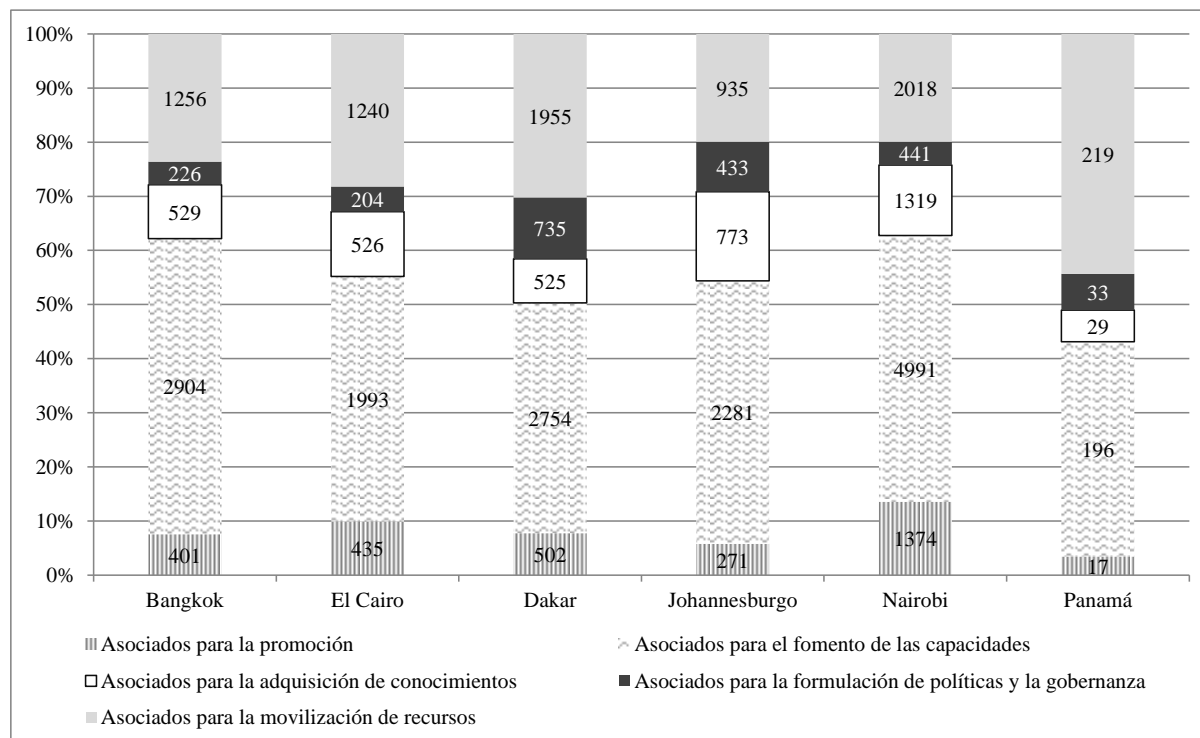
¹⁸ Estos sistemas incluyen el Instrumento de nueva generación para la presentación de los informes normalizados de los proyectos (SPRING), el Sistema de apoyo a la gestión logística (LESS) y las nuevas plataformas en línea como Insight/Foresight (IN/FO).

¹⁹ El WINGS se usa para gestionar la planificación y la ejecución de programas del PMA, así como las adquisiciones y contrataciones, la logística, las finanzas, los viajes y los recursos humanos.

Ampliar la colaboración más allá de las relaciones transaccionales y formar asociaciones más sostenibles

34. De conformidad con los datos de COMET de noviembre de 2016, el PMA está asociado con 2.951 entidades de todo el mundo en 31.515 “tipos” de asociación, lo cual indica que las relaciones con una única entidad tienden a satisfacer múltiples funciones. Aunque en la evaluación temática de 2012 sobre las asociaciones ya se habían observado asociaciones multifuncionales⁷, los datos reunidos en la presente evaluación reflejan una tendencia positiva en la ampliación de las funciones de las asociaciones y el establecimiento de relaciones a más largo plazo, aunque esta tendencia no haya estado influida directamente por la Estrategia.

Figura 3: Asociados por tipo y región*



* Número total de tipos de asociación: 31.515.

Fuentes: Informe de la PGC, “Mapping of WFP Partnerships at the Global Level” (Cartografía de las asociaciones del PMA a nivel mundial); datos de COMET, noviembre de 2016.

35. Las relaciones del PMA con las ONG nacionales y las organizaciones comunitarias siguen centrándose en la ejecución y siendo primordialmente contractuales. Sin embargo, en la evaluación de 2012 se hallaron indicios²⁰ de que estas relaciones estaban ampliándose. En dicha evaluación sobre el trabajo en asociación se observó que el 91 % de las ONG que trabajaban con el PMA en 2009 eran definidas como “asociados cooperantes” con los cuales el PMA mantenía principalmente relaciones transaccionales. Según los datos de COMET de noviembre de 2016, solo el 67 % de las ONG y las organizaciones comunitarias asociadas estaba clasificado como “asociados cooperantes”, mientras que el 31 % figuraba como “asociados cooperantes y complementarios”, y aproximadamente el 1 % aparecía como “asociados complementarios”²¹.

²⁰ Basados en datos empíricos de exámenes de documentos, consultas con las partes interesadas y datos de asociaciones presentados en la evaluación de 2012 y en COMET.

²¹ Los asociados complementarios tienen objetivos compartidos y grupos beneficiarios comunes, y no participan en relaciones transaccionales con el PMA. Esta definición excluye a las organizaciones asociadas que han firmado acuerdos de asociación sobre el terreno con el PMA, a las que se menciona como “asociados cooperantes”. Las categorías de asociados cooperantes y asociados complementarios se usan en COMET pero no en la Estrategia, que describe una amplia gama de relaciones de colaboración que van de las transaccionales a las asociaciones. Sin embargo, ambos términos están lo suficientemente alineados como para justificar el supuesto de que los asociados cooperantes tienden a ser transaccionales, mientras que los asociados complementarios entablan relaciones de asociación como las descritas en la Estrategia.

36. La mayor parte de los asociados del PMA consultados describió su relación con el Programa como coherente, en términos generales, con los principios de asociación de la Estrategia: equidad, transparencia, complementariedad, orientación al logro de resultados y responsabilidad. Sin embargo, algunas ONG observaron que se podían mejorar las disposiciones administrativas y que era necesario seguir ampliando las asociaciones con las ONG más allá de las relaciones transaccionales. Otros asociados observaron que el PMA tomaba decisiones unilaterales sin escuchar ni consultar adecuadamente a los asociados.

Sinergias y ahorros resultantes de las asociaciones

37. Al aprovechar las fortalezas complementarias y reducir la duplicación de tareas, el establecimiento de asociaciones aumenta el alcance o la calidad de la programación del PMA y sus asociados. Un ejemplo de ello es el liderazgo del PMA en el sistema de módulos de acción agrupada; no obstante, los datos sobre los beneficios derivados de otras asociaciones son desiguales y muy anecdóticos.

Factores que explican los resultados obtenidos

Contexto externo: factores propicios

38. Los entornos en los que opera el PMA han cambiado desde 2014, lo que exige nuevas modalidades de asociación para responder a las demandas y compromisos derivados de la Agenda 2030.
39. Los contextos regionales y nacionales están conformados por el hecho de que un número creciente de países ha alcanzado la categoría de países de ingresos medios, o está por hacerlo, lo que suele incluir un refuerzo de las capacidades del sector público. Esto hace que los gobiernos anfitriones tengan más ganas de trabajar con los agentes de la acción humanitaria y el desarrollo en asociaciones que van más allá de las interacciones entre el prestatario de servicios transaccionales y sus beneficiarios. El PMA entabla asociaciones en materia de políticas, gobernanza, conocimientos y promoción en todas las regiones, especialmente en los países de ingresos medios y medios altos.

Contexto externo: factores limitantes

40. Se ha mejorado con éxito la colaboración con las Naciones Unidas; sin embargo, algunos organismos contemplan al PMA como a un competidor en países donde la asistencia alimentaria ya no es necesaria y donde el Programa está reforzando la capacidad gubernamental. En los debates de la Junta que llevaron a la aprobación del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 se destacaron las cuestiones relativas a la colaboración efectiva entre los organismos con sede en Roma.
41. En los países menos adelantados y los países que experimentan crisis agudas o están recuperándose de ellas, el PMA desempeña un papel significativo en las transferencias de alimentos o de efectivo. Durante el período objeto de examen, las crisis globales ejercieron mucha presión sobre el PMA para que brindara asistencia humanitaria. Para cumplir con este papel, el Programa trabaja con numerosos asociados en la ejecución, en especial ONG. El importante número de asociados del PMA, la falta de recursos específicos para reforzar la capacidad de los asociados y el imperativo de intervenir rápidamente hacen que las oficinas en los países tengan dificultades para entablar con las ONG relaciones que no sean transaccionales con una rendición de cuentas unidireccional.

Contexto interno: factores propicios

42. Las fortalezas reconocidas del PMA como organización hacen que sea un asociado fuerte y apreciado. Dichas fortalezas incluyen su presencia sobre el terreno y la actitud resolutiva, sus conocimientos técnicos y las competencias de su personal, en especial en ámbitos como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad, la logística, las cadenas de suministro y el transporte. La mayoría de los organismos de las Naciones Unidas y algunas ONG destacan el buen desempeño del PMA en su función directora de los módulos de acción agrupada de ayuda humanitaria.

43. A pesar de que algunas grandes ONG ven al PMA como un competidor cuando se trata de los recursos de los donantes, muchas ONG locales e internacionales lo valoran como asociado financiero y proveedor de apoyo logístico e infraestructura en entornos difíciles. En las oficinas en los países, los despachos regionales y las oficinas del PMA visitadas, los asociados destacaron también la actitud constructiva, el compromiso y la capacidad de liderazgo de algunos empleados y directivos del PMA.
44. En el discurso interno del PMA, la actividad de asociación ocupa un lugar prominente desde hace varios años. Probablemente esto haya contribuido a que el personal tenga conocimiento del tema, con independencia del conocimiento que se tenga sobre la Estrategia. La inclusión de la actividad de asociación como competencia básica para evaluar el desempeño del personal directivo ayudará a mejorar los resultados en este ámbito.

Contexto interno: factores limitantes

45. A pesar del énfasis que se pone en las asociaciones dentro del PMA, la aplicación de la Estrategia se ha visto obstaculizada por un sentido de apropiación restringido y poco sistemático de la Estrategia y la falta de rendición de cuentas. Aunque en la propia Estrategia la responsabilidad y la rendición de cuentas relativas a su aplicación se asignan a todas las dependencias de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países, solo se ha hecho responsable de ello a la PGC. No existe ningún plan de trabajo a nivel de todo el PMA que defina las etapas clave para otras dependencias, varias de las cuales consideran que la Estrategia está destinada a la PGC pero no a ellas.
46. La inversión financiera dedicada a la aplicación de la Estrategia no es congruente con la visión ambiciosa del PMA con respecto a las asociaciones que se expone en la hoja de ruta integrada. Conforme a los recursos disponibles, dicha aplicación se ha centrado en gran medida en el Centro de recursos en materia de asociaciones, en capacitar al personal y en integrar la esfera de las asociaciones en los sistemas y herramientas internos. Los efectos de la aplicación están aún por llegar al nivel nacional; las oficinas en los países, los despachos regionales y las oficinas del PMA no han recibido recursos adecuados para entablar asociaciones a nivel nacional o capacitar al personal con respecto a las asociaciones.
47. Aunque hay diferencias entre cada una de las oficinas y dependencias del PMA, el personal consultado para esta evaluación se mostró de acuerdo en que la cultura institucional tiende a centrarse en la ejecución y en el impacto a corto plazo. Los marcos jurídicos usados para gestionar las relaciones de colaboración se concentran en la auditoría y el control, lo cual impide el desarrollo de asociaciones sostenibles basadas en la confianza mutua. Los esfuerzos del PMA por ampliar sus asociaciones con el sector privado se enfrentan a desafíos específicos. El personal sobre el terreno señaló dificultades a la hora de distinguir entre “proveedor” y “asociado del sector privado”, y observó que los procesos de adquisición y contratación, debida diligencia y recuperación de los costos del PMA limitan la capacidad del Programa para entablar relaciones complejas y polifacéticas.
48. El personal del PMA indicó asimismo que era necesario reforzar sus conocimientos y aptitudes relativos a las asociaciones, en especial en lo tocante al fortalecimiento de las capacidades nacionales, entablando un diálogo de alto nivel en materia de políticas y promoción con los gobiernos, y el establecimiento de asociaciones a nivel nacional y regional con el sector privado.

Conclusiones

49. Aunque la Estrategia incluye una visión clara de la actividad de asociación, aún no se cumplen varias condiciones para que su implementación sea un éxito.
50. Pese a que en la Estrategia se presta atención a las preocupaciones relacionadas con la igualdad de género y la equidad, faltan orientaciones que permitan garantizar que dichos principios se integren adecuadamente en todas las asociaciones.
51. El PMA está avanzando en la consecución de la mayoría de los cinco resultados mencionados en la Estrategia, pero aún queda mucho margen para mejorar su impacto.

52. En las prácticas del PMA en materia de asociaciones influyen, tanto positiva como negativamente, diversos factores internos y externos. En la evaluación se destacaron:
- los limitados recursos financieros invertidos en la implementación de la Estrategia hasta la fecha, que no se corresponden con los ambiciosos compromisos del PMA en materia de asociaciones;
 - la falta de un sentido de apropiación y de rendición de cuentas a nivel de todo el PMA con respecto a la implementación de la Estrategia;
 - la necesidad de garantizar que se difundan y utilicen las orientaciones y las herramientas relativas a las asociaciones, y que se refuercen la recopilación de datos y la presentación de informes al respecto, y
 - la existencia de un entorno interno en el PMA que, pese a haber mejorado, no es todavía suficientemente propicio para el establecimiento de asociaciones.

Enseñanzas

53. La Agenda 2030, los ODS y la Revisión cuatrienal amplia de la política destacan todos ellos la importancia de las asociaciones en la intervención humanitaria y el desarrollo sostenible. La hoja de ruta integrada del PMA 2017-2021 refleja el compromiso de este último con esta concepción. Sin embargo, la incorporación sistemática de un enfoque de la asociación que sustente la forma en que funciona el PMA exige una importante transformación organizativa con una presencia sistemática de liderazgo, rendición de cuentas, recursos, capacidades y sistemas que permitan determinar el cambio e informar al respecto.

Recomendaciones

54. Las seis recomendaciones siguientes se derivan de las constataciones y las conclusiones de la evaluación, y se dieron a conocer en un taller celebrado en febrero de 2017 al que asistió personal de todo el PMA. Reflejan los recientes cambios en el enfoque del Programa con respecto a las asociaciones, incluido el enfoque orientado al conjunto de la sociedad para lograr el Hambre Cero²².
55. **Recomendación 1:** Para finales de 2017, el comité directivo de la hoja de ruta integrada debería ultimar un plan de acción acompañado del detalle de los costos a fin de implementar el pilar del Plan Estratégico para 2017-2021 relativo a las asociaciones, que se base en los principios descritos en la Estrategia del PMA en materia de asociaciones, señale claramente las etapas clave por dependencia y esté alineado con el Marco de resultados institucionales para 2017-2021.
56. **Recomendación 2:** El PMA debería incluir inmediatamente la elaboración de un plan de acción en materia de asociaciones como componente obligatorio de cada plan estratégico o plan estratégico provisional para un país, asignando recursos a las actividades de asociación en los presupuestos de las carteras de proyectos en los países.
57. **Recomendación 3:** Para finales de 2017, el PMA debería actualizar las orientaciones y revisar o crear herramientas prácticas que permitan al personal mantener asociaciones diversas, incluidas asociaciones a largo plazo, multifuncionales y no basadas en la entrega de productos alimenticios.
58. **Recomendación 4:** Para junio de 2018, el Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción debería ayudar a las oficinas en los países y los despachos regionales a reforzar sus capacidades de establecimiento de asociaciones formulando orientaciones sobre la elaboración de planes de acción en materia de asociaciones a nivel de los países, trabajando con los despachos regionales para preparar e introducir cursos de capacitación en materia de asociaciones a nivel de los países y específicos de cada contexto, y desarrollando herramientas para la gestión y la difusión de conocimientos relacionados con las asociaciones.

²² El Departamento de Asociaciones, Gobernanza y Promoción está integrando el enfoque orientado al conjunto de la sociedad en la aplicación de la hoja de ruta integrada. Dicho enfoque compromete al PMA a invertir en organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, organismos nacionales encargados de la gestión de las actividades en casos de catástrofe, ONG nacionales, la Cruz Roja y otras organizaciones.

59. **Recomendación 5:** Para finales de 2018, el PMA debería reforzar sus sistemas de obtención de datos cualitativos sobre la actividad de asociación y elaborar modelos en los que se incluya la obligación de presentar informes sobre la eficacia, la eficiencia y el carácter innovador de las asociaciones.
60. **Recomendación 6:** Para finales de 2018, el PMA debería garantizar que se revisen los acuerdos de asociación prioritarios con los organismos de las Naciones Unidas, las ONG internacionales y nacionales, las entidades del sector privado, las instituciones financieras internacionales y regionales y las organizaciones económicas regionales para apoyar el pilar del Plan Estratégico para 2017-2021 relativo a las asociaciones.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LESS	Sistema de apoyo a la gestión logística
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
ONG	organización no gubernamental
PGC	Dirección de Coordinación de las Asociaciones y la Labor de Promoción
SPRING	Instrumento de nueva generación para la presentación de los informes normalizados de los proyectos
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA