



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 20-24 de junio de 2022

Distribución: general

Tema 7 del programa

Fecha: 10 de mayo de 2022

WFP/EB.A/2022/7-D

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

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

Informe resumido del examen de la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones temáticas de carácter estratégico o global

Resumen

La finalidad del presente examen de la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones de carácter global es fomentar el uso de los datos empíricos recopilados en el marco de las evaluaciones realizadas con fines de aprendizaje y rendición de cuentas; el examen pone de relieve en qué esferas de acción el PMA puede maximizar el logro de su cometido. En el examen se analizaron 10 evaluaciones globales publicadas entre 2016 y junio de 2020. Este dio lugar a un informe para cada una de las evaluaciones, además de un informe de síntesis, en el que se presentan los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones del examen.

Las 10 evaluaciones dieron lugar a 65 recomendaciones principales que comprenden varias subrecomendaciones. La dirección aceptó 54 de las recomendaciones, y las 11 restantes fueron aceptadas parcialmente. En el examen se determinaron cuatro razones para la aceptación parcial, que en la mayoría de los casos se relacionó con una falta de aceptación de una subrecomendación, esto es: la recomendación contradecía las políticas del PMA; la recomendación no tenía suficientemente en cuenta las limitaciones debidas a recursos financieros o humanos; la recomendación se excedía con respecto al hallazgo correspondiente, o la recomendación no se adaptaba a la naturaleza pragmática del Programa.

El equipo que realizó el examen evaluó, mediante un sistema de puntuación ponderado, la aplicabilidad de las medidas indicadas por la dirección para dar seguimiento a las recomendaciones principales y subrecomendaciones de cada evaluación. Para cinco de las 10 evaluaciones, las medidas convenidas cumplieron o superaron los criterios de plena aplicabilidad, sobre la base de una evaluación de la especificidad, mensurabilidad, claridad en la

En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.

Coordinadoras del documento:

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

Sra. A. Larmoyer
Oficial Superior de Evaluación
Correo electrónico: aurelie.larmoyer@wfp.org

asignación de responsabilidades, y duración delimitada de las medidas acordadas en la respuesta de la dirección.

Entre las medidas establecidas en la plataforma institucional para el seguimiento de los riesgos y las recomendaciones, conocida sistema R2, 156 correspondían a las medidas acordadas por la dirección en sus respuestas a las 10 evaluaciones. De estas, 99 se marcaron como “aplicadas”. En las entrevistas efectuadas por el equipo que realizó el examen se confirmó que 61 se habían aplicado plenamente y 23, parcialmente. Las 15 medidas restantes, o bien no se habían aplicado o habían dejado de ser pertinentes, o no era posible valorarlas en relación con el estado de su aplicación.

Todos los coordinadores responsables de la aplicación de las medidas acordadas y sus jefes directos afirmaron que los hallazgos y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y, en menor medida, las respuestas de la dirección habían sido muy útiles para orientarlos en su trabajo y obtener el respaldo de la Junta Ejecutiva a las medidas ya adoptadas.

Mediante las entrevistas realizadas, el equipo encargado del examen determinó los factores que facilitaban la aplicación de las recomendaciones, esto es, la disponibilidad de financiación flexible, un liderazgo centrado en las esferas temáticas, el compromiso de las diferentes dependencias funcionales y el espíritu de colaboración demostrado, así como la calidad de las evaluaciones. Los factores que obstaculizaron la aplicación comprendieron una financiación asignada a proyectos concretos y a corto plazo, una cierta reticencia de parte de los donantes a financiar los costos relacionados con los recursos humanos y una comunicación limitada de las decisiones sobre las prioridades establecidas y la asignación de recursos a escala institucional. Los entrevistados también señalaron que algunas recomendaciones relacionadas con la asignación de recursos financieros y humanos se habían formulado desde una perspectiva temática, sin considerar las prioridades contrapuestas y sin una comprensión plena del entorno financiero en el que el PMA lleva a cabo sus operaciones. A menudo no se cumplen por completo los plazos establecidos para la aplicación de las medidas acordadas por la dirección debido a que se otorga poca consideración a la interdependencia existente entre las medidas por la cual la aplicación de algunas de ellas supone que se aborden al mismo tiempo otras cuestiones; por ejemplo, cuando se establece un mismo plazo de aplicación para una serie de medidas que, obligatoriamente, necesitarían una aplicación consecutiva.

Del examen surgen dos temas estratégicos, a saber, la financiación y los recursos humanos, que se trataron en la evaluación de la financiación de la labor del Programa y en la evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017). Aunque algunas medidas siguen pendientes, el examen no permitió determinar con certeza si esas evaluaciones habían llevado a abordar algunos de los problemas subyacentes más sistémicos que se habían planteado. Las medidas relativas a la financiación que todavía no se han aplicado están relacionadas con la planificación unificada de la labor de asistencia para el desarrollo, el fomento de las capacidades en curso para mejorar los servicios relacionados con la financiación, la toma de decisiones oportuna y transparente sobre la asignación interna de recursos, y un mecanismo de prefinanciación que garantice la sostenibilidad de las operaciones. La mayoría de las medidas relativas a los recursos humanos pendientes o incompletas están relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades en materia de recursos humanos en esferas técnicas específicas a través del aumento de la dotación de personal, la creación de más puestos permanentes y el aumento del número de programas de capacitación ofrecidos. Estas medidas se están aplicando actualmente. No obstante, las decisiones relativas a los niveles de dotación de personal y las modalidades contractuales no pueden estar orientadas únicamente por necesidades técnicas, sino que también deben reflejar el nivel y la estructura de financiación de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países; en tanto que los programas de capacitación son actividades en curso que requieren una revisión continua a medida que se aprenden nuevas lecciones y se contratan a nuevos miembros del personal.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del informe resumido titulado “Informe resumido del examen de la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones temáticas de carácter estratégico o global” (WFP/EB.A/2022/7-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento (WFP/EB.A/2022/7-D/Add.1), y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, 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.

1. Introducción

1.1 Antecedentes

1. En los programas de la función de evaluación del PMA se emplean en gran medida las evaluaciones, por lo cual se encomendó este examen de la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones globales publicadas entre 2016 y el 30 de junio de 2020.
2. En 2016 la Junta Ejecutiva aprobó la política en materia de evaluación del PMA para el período 2016-2021¹, que se basa en las normas, estándares y orientación publicados por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). Todas las evaluaciones se someten al Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones (SGCE) del PMA y a una valoración de calidad independiente *a posteriori*. En el marco del SGCE, la formulación de recomendaciones para las evaluaciones centralizadas se orienta por una nota técnica² publicada por la Oficina de Evaluación (OEV).
3. La Dirección de Planificación y de las Realizaciones Institucionales (CPP) coordina la recopilación y finalización del cuadro de las respuestas de la dirección a las evaluaciones centralizadas³. La CPP informa a la Junta Ejecutiva sobre el seguimiento que realiza la dirección de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones centralizadas y descentralizadas y, en el caso de las evaluaciones centralizadas, es responsable del seguimiento de las respuestas formuladas y las medidas acordadas para determinar su estado de aplicación. El proceso de respuesta a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones, incluidas las funciones y responsabilidades, ha sido revisado recientemente en la plataforma institucional para el seguimiento de los riesgos y las recomendaciones del PMA (R2), que se puso en marcha en enero de 2021. Asimismo, la CPP renovó su informe anual a la Junta sobre el seguimiento de recomendaciones y creó un tablero para que todo el personal pudiera contar con actualizaciones en tiempo real sobre la situación de la aplicación de cualquier recomendación derivada de las evaluaciones.

1.2 Objetivo y ámbito de aplicación

4. De conformidad con su mandato, este examen se propone promover el uso de datos empíricos en las evaluaciones con fines de aprendizaje y rendición de cuentas en todo el PMA y destacar en qué esferas se recomienda la adopción de medidas adicionales para permitir al PMA cumplir de la mejor manera posible con su cometido. También se prevé que sirva como un instrumento de aprendizaje para la OEV, que podría ayudar a mejorar la formulación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.
5. En el examen se analizaron siete evaluaciones de políticas y tres evaluaciones de estrategias.

¹ "Política en materia de evaluación (2016-2021)" (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1).

² Oficina de Evaluación del PMA. 2020. [Nota técnica. Calidad de las recomendaciones de las evaluaciones. Nota técnica. Calidad de las recomendaciones de las evaluaciones.](#)

³ PMA. 2018. [Standard operating procedures for management responses to centralized evaluations.](#)

CUADRO 1: EVALUACIONES INCLUIDAS EN EL EXAMEN		
No.	Categoría	Título y año del informe de la evaluación
1.	Evaluación estratégica	<i>Strategic Evaluation of Funding WFP's Work</i> , 2020
2.	Evaluación de políticas	<i>Evaluation of the Gender Policy (2015-2020)</i> , 2020
3.	Evaluación de políticas	<i>Evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017)</i> , 2019
4.	Evaluación de políticas	<i>Evaluation of the Update of WFP's Safety Nets Policy</i> , 2019
5.	Evaluación estratégica	<i>Strategic Evaluation of WFP Support for Enhanced Resilience</i> , 2019
6.	Evaluación estratégica	<i>Strategic Evaluation of the Pilot Country Strategic Plans</i> , 2018
7.	Evaluación de políticas	<i>Evaluation of WFP Humanitarian Protection Policy</i> , 2018
8.	Evaluación de políticas	<i>Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts</i> , 2018
9.	Evaluación de políticas	<i>Evaluación de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones (2014-2017)</i> , 2017
10.	Evaluación de políticas	<i>Evaluación de la política del PMA en materia de desarrollo de las capacidades: actualización de la aplicación (2009)</i> , 2017

6. Los principales productos del examen son 10 informes individuales sobre las recomendaciones formuladas y las respuestas de la dirección a cada una de las evaluaciones, además del informe de síntesis en el que se analizan los hallazgos y las lecciones derivadas de cada uno de los 10 exámenes. Con esto se busca fortalecer la rendición de cuentas a la Junta Ejecutiva haciendo hincapié en las esferas de importancia estratégica en las que existen carencias en la aplicación de las recomendaciones. Asimismo, la retroalimentación generada por el examen puede usarse para mejorar la orientación proporcionada a los equipos encargados de la evaluación en relación con la formulación de recomendaciones basadas en la experiencia derivada de las evaluaciones globales de los últimos cinco años.

1.3 Metodología y limitaciones

7. Los hallazgos se basan en un análisis sistemático del contenido de documentos internos y en las transcripciones de entrevistas con informantes clave, es decir, con los directores del PMA y el personal responsable de la aplicación de las medidas acordadas en respuesta a las recomendaciones. A esta metodología principalmente cualitativa se añadieron métodos semicuantitativos, como la asignación de una puntuación a la aplicabilidad de las medidas acordadas en las respuestas de la dirección y la elaboración de cuadros para seguir los progresos realizados en la aplicación de las medidas convenidas.
8. La limitación principal de esta metodología reside en que se usan exclusivamente datos internos. Por ejemplo, se recabó información sobre los progresos realizados en la aplicación solamente a partir ya sea de entrevistas con las partes interesadas responsables de la aplicación de las medidas, ya sea del sistema R2 que esas mismas partes se encargaban de mantener actualizado. No pudo evitarse el sesgo inherente de este enfoque, que, sin embargo, se consiguió mitigar en cierta medida gracias a la recuperación de pruebas

empíricas documentadas de los progresos realizados, como las estrategias, los marcos y las directrices elaborados.

9. Algunos de los resultados notificados por los coordinadores pudieron validarse mediante entrevistas mantenidas con personal directivo superior y centradas en las esferas temáticas de la mayor parte de las evaluaciones; también se validaron mediante las observaciones comunicadas por escrito por la dirección del PMA y los directores de evaluación de la OEV acerca del proyecto de informe del examen de cada evaluación. Asimismo, el proyecto de informe de síntesis se presentó y examinó en un taller de partes interesadas.

2. Hallazgos que figuran en la síntesis

2.1 Tasa de aceptación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones y pertinencia de las medidas previstas para aplicarlas

2.1.1 Aceptación de las recomendaciones

Principales hallazgos

Hallazgo 1 – La dirección aceptó total o parcialmente las 65 recomendaciones de las 10 evaluaciones. El elevado nivel de aceptación se debió a la intensa participación del personal durante la formulación, la estrecha colaboración de la OEV en este proceso y la percepción entre el personal, sobre la base de la experiencia adquirida en materia de auditorías, de que un desacuerdo acerca de una recomendación podía dar lugar a procesos complejos.

Hallazgo 2 – Los motivos por los cuales 11 recomendaciones derivadas de seis evaluaciones se aceptaron solo parcialmente fueron los siguientes: las recomendaciones no coincidían con las políticas o la naturaleza pragmática del PMA; no tenían en cuenta las restricciones existentes en materia de recursos financieros o humanos, o iban más allá de las medidas necesarias para dar seguimiento a los hallazgos reconocidos.

10. La dirección aceptó las 65 recomendaciones derivadas de las 10 evaluaciones, pero aceptó solo parcialmente 11 recomendaciones derivadas de seis evaluaciones. En tres de esas evaluaciones⁴ se indicó una aceptación parcial con referencia al nivel de las recomendaciones principales y solo en la respuesta explicativa se informó sobre la parte de la recomendación, o la subrecomendación, con la que la dirección no estaba de acuerdo. Para las otras tres evaluaciones⁵, la aceptación total o parcial se indicó siguiendo la numeración de las subrecomendaciones, aunque en ese caso la aceptación parcial de una subrecomendación también podía indicar, de hecho, una falta de aceptación.

⁴ Evaluaciones relativas a las asociaciones, los principios humanitarios y la política en materia de protección humanitaria.

⁵ Evaluaciones relativas al desarrollo de las capacidades, los planes estratégicos para los países de carácter piloto y el fomento de la resiliencia.

CUADRO 2: PROPORCIÓN DE RECOMENDACIONES DERIVADAS DE EVALUACIONES ACEPTADAS POR LA DIRECCIÓN			
Evaluación de...	Recomendaciones		
	Total	Recomendaciones aceptadas	Recomendaciones aceptadas parcialmente
Política en materia de fomento de la capacidad (2017)	6	3	3
Estrategia institucional en materia de asociaciones (2017)	6	4	2
Políticas en materia de principios humanitarios y acceso a las poblaciones (2018)	8	5	3
Política en materia de protección humanitaria (2018)	6	5	1
Planes estratégicos para los países de carácter piloto (2018)	5	4	1
Apoyo al fortalecimiento de la resiliencia (2019)	7	6	1
Política en materia de redes de seguridad (2019)	5	5	0
Estrategia en materia de personal (2014-2017) (2020)	6	6	0
Política en materia de género (2020)	8	8	0
Financiación de la labor del PMA (2020)	8	8	0
Total	65	54	11

11. En entrevistas con el personal directivo superior, el nivel elevado de aceptación de las recomendaciones por parte de la dirección —correspondiente al 83 % del número total de las recomendaciones y a la mayor parte del 17 % restante correspondiente a las subrecomendaciones— se explicó por tres factores: el personal y los equipos encargados de las evaluaciones del PMA habían participado en consultas durante las evaluaciones y la formulación de las recomendaciones; el proceso de formulación de las recomendaciones había sido cuidadosamente gestionado por la OEV, tal vez demasiado estrechamente, y el personal directivo podía haberse mostrado reacio a expresar de manera explícita su desacuerdo al haber tenido ya cierta experiencia con procesos complejos desencadenados por divergencias de opinión acerca de los hallazgos derivados de las auditorías.
12. Las subrecomendaciones que la dirección había aceptado solo parcialmente o, en algunos casos, con las que de hecho no estaba de acuerdo, eran en todos los casos recomendaciones que implicaban la adopción de medidas centradas en aspectos prácticos de la ejecución, como el calendario o la financiación, en contraposición al enfoque estratégico. Así pues, las razones por las cuales esas recomendaciones no se habían aceptado por completo son las siguientes:
 - i) **La medida recomendada contradecía las políticas del PMA.** Por ejemplo, en la evaluación de las políticas del PMA sobre principios humanitarios y acceso a las poblaciones se recomendó que, en caso de riesgo de incumplimiento de los principios humanitarios, el Programa recurriera en mayor medida a sus propios medios de transporte. La dirección respondió que el PMA aplicaba una política consistente en apoyarse en la economía y las capacidades locales para sus operaciones de transporte.

- ii) **La medida recomendada no consideraba suficientemente las limitaciones en materia de recursos financieros y humanos.** Por ejemplo, en la evaluación en materia de desarrollo de las capacidades se recomendó designar a un coordinador para el fortalecimiento de las capacidades de cada oficina en el país y despacho regional. La dirección respondió que en las iniciativas para mejorar la función de fortalecimiento de las capacidades en las oficinas en los países y los despachos regionales tenían que tenerse en cuenta los niveles de dotación de recursos y las carteras de actividades en curso. Otro ejemplo fue la recomendación de que los planes de acción en materia de asociaciones se convirtieran en componentes obligatorios de los planes estratégicos para los países (PEP). Aun haciendo suya la idea de fortalecer las asociaciones, la dirección deseaba, sin embargo, impedir todo enfoque que partiera de instancias superiores, que podría implicar correr el riesgo de sobrecargar a las oficinas en los países y los despachos regionales.
- iii) **La recomendación iba demasiado lejos con respecto al problema constatado.** Por ejemplo, en la evaluación de la política de protección humanitaria se recomendó realizar una revisión del sistema de gestión de la información para fortalecer el análisis de los contextos y de las cuestiones relacionadas con la protección. La dirección convino en que era necesario mejorar dicho análisis, pero sostuvo que esto podría lograrse fortaleciendo los sistemas vigentes y no modificándolos.
- iv) **La recomendación no coincidía con la naturaleza pragmática del Programa.** Por ejemplo, en la evaluación de la estrategia institucional en materia de asociaciones se recomendó que la dirección revisara los acuerdos de asociación existentes. La dirección sostuvo que eso no era necesario, porque era preferible formalizar esos acuerdos en función de las necesidades para preservar la flexibilidad y optimizar la relación costo-eficiencia.

2.1.2 Respuesta de la dirección: pertinencia y aplicabilidad

Principales hallazgos

Hallazgo 3 – La aplicabilidad de las medidas propuestas en las respuestas de la dirección, que suponía su pertinencia, mensurabilidad, claridad en la asignación de responsabilidades y duración delimitada, variaba entre las distintas evaluaciones. Según el sistema de puntuación aplicado en este examen, las respuestas de la dirección formuladas en cinco de las 10 evaluaciones cumplían con todos los criterios de aplicabilidad. La atribución de una puntuación baja a las respuestas de la dirección ocurría con mayor frecuencia cuando, en lugar de definir una medida, la dirección indicaba en su respuesta la práctica vigente en el PMA o no abordaba plenamente la recomendación.

- 13. En esta sección se procura determinar si la dirección del PMA aborda de manera adecuada las recomendaciones y en qué medida las soluciones indicadas por la dirección pueden considerarse aplicables. En la mayor parte de las evaluaciones se formularon detalladamente recomendaciones factibles basadas en hallazgos fundamentados en pruebas empíricas. Los responsables de su aplicación las consideraron útiles y las tuvieron en cuenta al planificar, establecer prioridades y elaborar medidas para darles seguimiento. Sin embargo, no siempre las medidas indicadas por la dirección en sus respuestas eran pertinentes y viables, lo que por tanto no facilitó su aplicación.
- 14. La pertinencia de una respuesta de la dirección denota hasta qué punto esta aborda o está en consonancia con la recomendación. Por ejemplo, el equipo encargado del examen preguntó si todos los elementos de la recomendación estaban incluidos en la respuesta de la dirección y, en caso de omisión, si se habían explicado los motivos de ello. La pertinencia se refleja en el parámetro “especificidad” en la puntuación acordada a la aplicabilidad (véase más abajo). En algunas respuestas de la dirección se atendía a las recomendaciones sin

definir medidas, en tanto que en otras se definían medidas que no respondían plena ni directamente a las recomendaciones. En algunos casos, las respuestas llevaban a preguntarse si la dirección aceptaba realmente las recomendaciones.

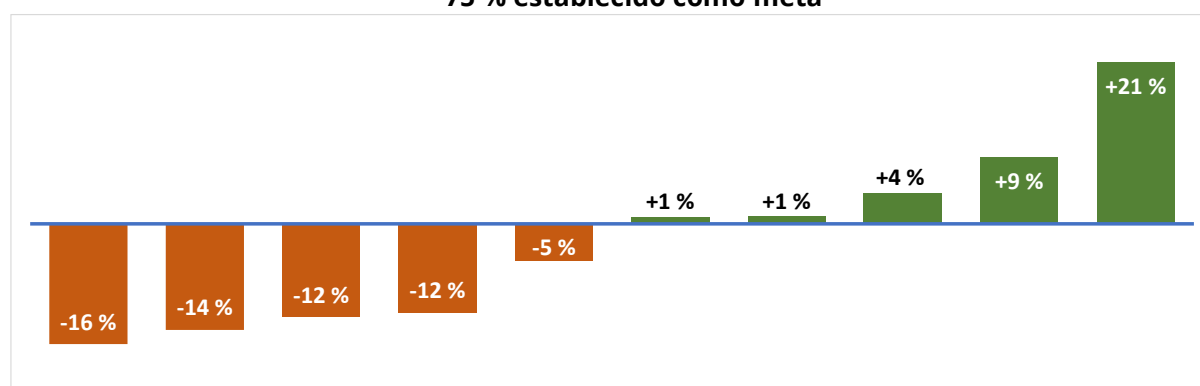
15. Varios enunciados de medidas que figuraban en las respuestas de la dirección eran descripciones de lo que el PMA estaba haciendo o ya había hecho para abordar problemas que se habían planteado en las recomendaciones, más que indicaciones relativas a las medidas que habían de adoptarse. Si bien eran útiles para fines de clarificación, dichas respuestas no podían aplicarse concretamente, pero sí se introdujeron en el sistema R2 para poder realizar el seguimiento de su aplicación.
16. Dos miembros del equipo examinaron de manera independiente cada uno de los 135 pares de recomendaciones y medidas correspondientes y les asignaron puntuaciones según la aplicabilidad de la respuesta, evaluada en función de cuatro criterios ponderados⁶, a saber:
 - i) Especificidad: ¿en la respuesta se definen medidas que atienden de manera adecuada a la recomendación? (ponderación: 50 %)
 - ii) Mensurabilidad: ¿pueden verificarse los resultados de las medidas? (ponderación: 15 %)
 - iii) Claridad en la asignación de responsabilidades: ¿se asignó claramente la responsabilidad de la aplicación de las medidas indicadas? (ponderación: 25 %)
 - iv) Duración delimitada: ¿se estableció un plazo de aplicación de las medidas claro? (ponderación: 10 %)
17. Se asignó una puntuación máxima de 4 si la respuesta superaba las expectativas con respecto al criterio considerado, y una puntuación de 3 si coincidía plenamente con el criterio. Los promedios ponderados alcanzados en cada medida enunciada se calcularon sobre la base del conjunto de las respuestas de la dirección a cada evaluación y se convirtieron luego en porcentajes: así pues, un promedio de 3 (el 75 % de la puntuación máxima) indicaba que la dirección había respondido a la evaluación con medidas que, por término medio, eran plenamente factibles. Las puntuaciones más altas indicaban que las medidas habían superado las expectativas

⁶ Dado que la valoración se basó en documentos de la Junta Ejecutiva, el número total de medidas determinadas no coincidió exactamente con el número de medidas enumeradas en el sistema de seguimiento de la plataforma R2.

CUADRO 3: PUNTUACIONES RELATIVAS A LA APLICABILIDAD DE LAS RESPUESTAS DE LA DIRECCIÓN		
Evaluación	Número de medidas evaluadas	Puntuación media
Estrategia institucional en materia de asociaciones (2017)	4	84 %
Política en materia de redes de seguridad (2019)	5	96 %
Política en materia de protección humanitaria (2018)	5	79 %
Financiación de la labor del PMA (2020)	26	76 %
Política en materia de género (2020)	30	76 %
PEP de carácter piloto (2018)	26	70 %
Apoyo al fortalecimiento de la resiliencia (2019)	21	63 %
Estrategia en materia de personal (2014-2017) (2020)	6	63 %
Políticas en materia de principios humanitarios y acceso a las poblaciones (2018)	6	61 %
Política en materia de fomento de la capacidad (2017)	6	59 %
Promedio general		72 %

18. Según este sistema de puntuación, las respuestas de la dirección a cinco evaluaciones cumplían con todos los criterios de aplicabilidad o los superaban. En total, las respuestas de la dirección a las recomendaciones formuladas en las 10 evaluaciones se agruparon en torno a la puntuación establecida como meta para la aplicabilidad, es decir, el 75 % (puntuación promedio: 3) y presentaban un sesgo moderado hacia las que no la habían alcanzado por completo.

Figura 1: Aplicabilidad de las medidas indicadas por la dirección: distribución de las puntuaciones medias con respecto al porcentaje del 75 % establecido como meta



19. Las respuestas formuladas por la dirección recibieron por lo general puntuaciones bajas en relación con la aplicabilidad cuando se limitaban a indicar la práctica adoptada en el PMA en lugar de definir una medida concreta. En algunos casos, la atribución de una puntuación poco elevada se debía a que las respuestas estaban formuladas en forma de recomendaciones y no de indicaciones relativas a las medidas que había que adoptar.

2.2 Tasa de aplicación de las recomendaciones, resultados y utilidad percibida

Principales hallazgos

Hallazgo 4 – Entre las medidas que figuraban como cerradas en la plataforma R2, no pudo confirmarse la aplicación plena de aproximadamente un tercio, aunque se observaron avances y una aplicación parcial en la mayoría de los casos. El nivel de aplicación de las medidas recientemente formuladas fue bajo.

Hallazgo 5 – Todos los coordinadores de la aplicación entrevistados confirmaron que los hallazgos y las recomendaciones derivadas de las evaluaciones eran útiles para orientar su labor o hacer que las actividades dentro del PMA fueran más visibles. Algunos de ellos afirmaron que para orientar sus actividades se apoyaban en las recomendaciones en lugar de basarse en las respuestas de la dirección.

Hallazgo 6 – La metodología de evaluación adoptada no permitió generar hallazgos objetivamente verificables acerca de los resultados obtenidos debido a que la fuente principal de datos era la información facilitada por las personas encargadas de aplicar las medidas.

2.2.1 Avances en la aplicación de las medidas

20. El equipo encargado del examen examinó los avances en la aplicación de las 156 medidas enumeradas en la plataforma R2. No se trata de una evaluación de la tasa de aplicación de las recomendaciones, porque en algunos casos las medidas indicadas por la dirección no estaban plenamente en concordancia con las recomendaciones o no respondían plenamente a las mismas (véase la sección 2.1). Entre las 156 medidas que figuran en la plataforma R2, 99 (el 63 %) se señalaron como “aplicadas” y 57 quedaron clasificadas como “en curso” o “abiertas”.
 - En las entrevistas se confirmó que solo 61 de las 99 medidas indicadas como aplicadas en la plataforma R2 se habían aplicado plenamente; 23 se señalaron como aplicadas parcialmente.
 - Entre las 57 medidas indicadas como en curso o abiertas en la plataforma R2, 45 (el 79 %) eran medidas formuladas en respuesta a las cuatro evaluaciones más recientes, publicadas en 2019 y 2020⁷
21. En el cuadro 4 se presentan los avances en la aplicación de las medidas, evaluados por el equipo encargado del examen.

⁷ De las políticas en materia de género, financiación y redes de seguridad y de la estrategia en materia de personal.

CUADRO 4: AVANCES EN LA APLICACIÓN COMPARADO CON LOS INFORMES DE SITUACIÓN PRESENTADOS EN LA PLATAFORMA R2.											
	Financiación	Principios humanitarios	Protección humanitaria	Estrategia en materia de	PEP de carácter piloto	Estrategia en materia de asociaciones	Género	Desarrollo de las capacidades	Redes de seguridad.	Resiliencia	Total
Medidas aplicadas (R2)	12	20	6	2	33	6	0	6	1	13	99
<i>Aplicadas</i>	8	8	2	1	24	4		4	1	9	61
<i>Aplicadas parcialmente*</i>	4	5	4	1	3	1		2		3	23
<i>En curso*</i>		3			2						5
<i>Sin aplicar</i>					2	1					3
<i>No más pertinentes</i>					2						2
<i>Imposibles de evaluar</i>		4								1	5
Medidas abiertas o en curso (R2)	13	5	0	7	1	0	21	0	4	6	57
<i>En curso/avances señalados</i>	13	3		2	1		1				20
<i>Aplicadas</i>		1		2			4			4	11
<i>Aplicadas parcialmente*</i>				2			8		4	1	15
<i>No aplicadas/no iniciadas</i>				1			6			1	8
<i>Imposibles de evaluar</i>		1					2				3
Total de medidas	25	25	6	9	34	6	21	6	5	19	156

* Las medidas aplicadas parcialmente son aquellas cuya terminación puede definirse claramente (por ejemplo, la aprobación de una nueva política), pero cuya aplicación no ha terminado. Las medidas en curso están relacionadas con los procesos que se llevan a cabo durante un período prolongado (por ejemplo, la armonización de los PEP con los ciclos del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible) y que se están aplicando, pero cuya fecha de finalización no es posible especificar.

22. No queda totalmente claro por qué prácticamente la tercera parte de las medidas indicadas como cerradas en la plataforma R2 (versión de marzo de 2021) no se habían aplicado plenamente en noviembre de 2021⁸. En las entrevistas se adujeron dos motivos principales por los que no se ultimaron las medidas en el plazo previsto y por los que se puso fin al seguimiento de la aplicación, incluso de forma prematura:

- La medida describía un proceso en curso de la dirección más que una medida diferente. Esto podría deberse principalmente al modo en que la propia medida se había formulado.
- Las recomendaciones y las medidas convenidas por la dirección no estaban adecuadamente secuenciadas. Algunas medidas solo podían comenzar después de que otras hubieran finalizado.

⁸ En las observaciones realizadas sobre el proyecto del informe resumido de la evaluación, la CPP tomó nota de que debería mejorarse la exactitud de los datos relativos a la aplicación mediante la introducción de la plataforma R2, responsabilidades más claras del personal directivo en la aprobación de las medidas y una orientación más pormenorizada, que incluya diferentes situaciones de cierre.

23. En las entrevistas con las partes interesadas no fue posible evaluar los avances realizados en la aplicación de algunas recomendaciones porque las respuestas de la dirección no eran suficientemente viables.

2.2.2 Resultados y utilidad percibida

24. En total, las partes interesadas encargadas de la aplicación de las medidas indicadas por la dirección afirmaron que los hallazgos y las recomendaciones y, en menor medida, las propias respuestas de la dirección eran muy útiles, ya sea para orientar su labor —por ejemplo, la elaboración de nuevas políticas—, ya sea para obtener el apoyo de la Junta a las medidas ya adoptadas. Los ejemplos citados fueron las evaluaciones de la política del PMA en materia de redes de seguridad y los PEP de carácter piloto, cuyos hallazgos y recomendaciones derivados de las evaluaciones, sin embargo, proporcionaban garantías de que la aplicación de la hoja de ruta procedía por buen camino, aunque la programación en estas esferas ya había ido más allá de las medidas recomendadas.
25. La mayoría de las partes interesadas y otras dependencias o departamentos que fueron nombrados para encargarse de la aplicación de medidas conexas —por ejemplo, movilización de fondos, capacitación o contratación de personal en apoyo de la aplicación de una recomendación temática— prácticamente no recordaba las recomendaciones y era menos probable que apreciara la utilidad de las mismas. Esto se explicaba en parte por la movilidad del personal: muchos de los entrevistados habían ocupado sus puestos después de que las evaluaciones pertinentes se hubieran publicado y se hubieran formulado las respuestas de la dirección.
26. Varios encuestados describieron la percepción de los resultados de la aplicación de las recomendaciones. Estos incluían lograr que los programas del PMA estuvieran más centrados en las personas y más firmemente arraigados en los principios humanitarios; la cada vez mayor integración de los principios relativos a las asociaciones, y la diversificación de la financiación a través del cambio orgánico. No obstante, los resultados informados por los encargados de la aplicación de las medidas no eran una prueba empírica suficiente para una valoración sólida; por tanto, valorar los resultados de las medidas adoptadas está mucho más allá del alcance de este examen.

2.3 Factores que propician u obstaculizan la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones

Principales hallazgos

Hallazgo 7 – Entre los factores que propiciaron la aplicación de recomendaciones figuran la flexibilidad general del PMA, un liderazgo centrado en temas específicos, la colaboración entre las distintas entidades institucionales y el compromiso por ellas asumido. Además, la calidad de las evaluaciones y las recomendaciones que contribuyen a fortalecer las políticas y los procesos en curso ayuda a impulsar las actividades.

Hallazgo 8 – Los factores que obstaculizan la aplicación de las recomendaciones se relacionan en gran parte con limitaciones en materia de recursos humanos y financieros. En particular, se deben a una disponibilidad limitada de fondos, como resultado de su asignación para fines específicos, de contribuciones a corto plazo y de una cierta reticencia de los donantes a financiar los costos de personal, así como de la falta de transparencia y comunicación en materia de decisiones sobre el establecimiento de las prioridades institucionales y la asignación de los recursos.

Hallazgo 9 – Las recomendaciones derivadas de evaluaciones temáticas sobre dotación del personal, financiación y otros temas pueden ser múltiples y estar compartimentadas, y carecen de la perspectiva institucional necesaria para tener en cuenta las prioridades contrapuestas, el contexto estratégico y programático más amplio y el modelo de financiación del Programa. Esto obstaculiza la aplicación porque hace que las recomendaciones no se apliquen de manera exhaustiva, como indican la dirección en sus respuestas.

Hallazgo 10 – También se observaron otros factores que obstaculizan la aplicación de las recomendaciones, como los cambios en las funciones y las responsabilidades, también a nivel del proceso de apropiación de las medidas, y una falta de claridad al respecto ante la necesidad de mejorar la integración, la coordinación, la planificación de la fuerza de trabajo y la rendición de cuentas a los efectos de la aplicación de los programas generales en la que intervienen varios departamentos y direcciones.

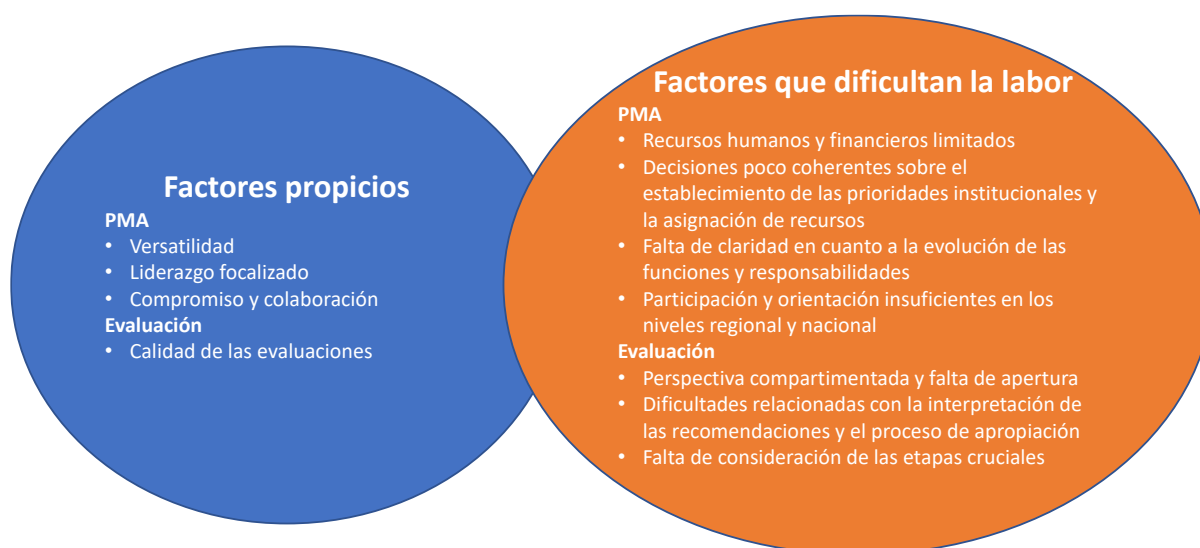
Hallazgo 11 – El seguimiento en los niveles nacional y regional sigue siendo problemático cuando las oficinas en los países y los despachos regionales no sienten que pueden hacer suyas las medidas expresadas en las respuestas de la dirección y que no participan en la formulación de las recomendaciones y las respuestas de la dirección, como se señaló en dos de los exámenes realizados.

Hallazgo 12 – La aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones a veces se ve afectada por la manera en la que la dirección las comprende y las interpreta, por el proceso de elaboración de las respuestas y por un sentido de apropiación insuficiente de las medidas indicadas por la dirección.

Hallazgo 13 – La aplicación también puede verse obstaculizada por la atención insuficiente que se presta a las etapas cruciales que han de seguirse para aplicar las medidas.

27. La lista de factores propicios u obstaculizadores no es exhaustiva y podría haber otros motivos específicos y únicos que impiden que se aplique plenamente una medida expresada en la respuesta de la dirección.

Figura 2: Factores propicios y obstaculizadores comunes



2.3.1 Factores propicios comunes

28. **Versatilidad del Programa.** La flexibilidad y versatilidad del PMA y la naturaleza voluntaria de su financiación contribuyen a motivar al personal. El enfoque ágil que sigue el PMA en las intervenciones de emergencia “se filtra en todo lo que hace” y crea una mentalidad posibilista.
29. **Liderazgo.** Varios informantes destacaron la importancia de un liderazgo focalizado en la aplicación de las recomendaciones derivadas de la evaluación, en particular en el contexto de dos evaluaciones examinadas⁹. Aunque durante más de una década quedó clara la importancia que revisten las asociaciones, los entrevistados apreciaron los esfuerzos desplegados para afianzar la función de las asociaciones dentro del Programa e integrar la cultura del trabajo en asociación haciendo valer la utilidad estratégica de las recomendaciones para orientar su aplicación. Otros entrevistados destacaron la recomendación de invertir en un proceso de presupuestación estratégica ascendente, que permitió contar con una mayor transparencia y rendición de cuentas en la asignación de los recursos del PMA.
30. El **compromiso** de los distintos departamentos, direcciones y dependencias, y la **colaboración** entre ellos, ya sea de manera directa o a través de comités o grupos de trabajo transversales, facilitaron la aplicación de las recomendaciones. Pueden mencionarse, a modo de ejemplo: la colaboración entre la Dependencia de Gestión del Ciclo de los Programas y la Oficina de Género para favorecer la incorporación sistemática de las cuestiones de género en las orientaciones relativas a los PEP; la cooperación entre esferas funcionales facilitada por el Comité Directivo Interdepartamental sobre Resiliencia y el equipo dedicado a la aplicación de las recomendaciones conexas, y la elaboración de la estrategia de apoyo del PMA en materia de protección social, que fue posible gracias al sólido compromiso de la Dependencia de Protección Social, el vivo interés que manifestaron diferentes servicios en el PMA y la fuerte demanda de los despachos regionales de una estrategia operacional.
31. **Calidad de las evaluaciones y fortalecimiento de las recomendaciones.** La calidad y credibilidad del equipo encargado de las evaluaciones son factores que propician respuestas pertinentes de parte de la dirección y su seguimiento efectivo. El enfoque de la función de evaluación respecto de la participación de las partes interesadas y de su

⁹ Evaluaciones de la estrategia institucional en materia de asociaciones y de la financiación de la labor del PMA.

interacción con el director de evaluación durante la formulación de las recomendaciones contribuyó a una mejor apropiación de las mismas y de su seguimiento.

2.3.2 Factores comunes que dificultan la labor

32. **Limitaciones de los recursos humanos y financieros.** Se trata de los dos principales factores que obstaculizan la aplicación de las recomendaciones. La dirección explica que la disponibilidad de una financiación limitada, a menudo en forma de contribuciones asignadas a fines específicos o a corto plazo, así como una cierta reticencia de los donantes a financiar los costos de personal gravan sobre la aplicación de las recomendaciones en la medida en que limitan el despliegue de la fuerza de trabajo requerida o la asignación de los fondos necesarios para los programas no relacionados con emergencias.
33. **Establecimiento de prioridades institucionales y competencia interna por las asignaciones.** Habida cuenta del modelo de financiación del PMA, idealmente, todas las actividades deberían ser objeto de un proceso de establecimiento de prioridades para acrecentar la transparencia y mejorar el seguimiento de las realizaciones y la rendición de cuentas al respecto. Sin embargo, los procedimientos de establecimiento de prioridades en uso llevaron por lo general a que las dependencias y direcciones asignaran recursos de manera no predecible y confusa. El proceso de presupuestación estratégica ascendente, actualmente puesto a prueba para fortalecer el proceso de establecimiento de prioridades y promover una mayor transparencia, debería permitir abordar algunas de esas dificultades¹⁰.
34. **Perspectiva compartimentada y falta de apertura.** Las evaluaciones temáticas suelen centrarse en cuestiones internas y generan recomendaciones que no tienen suficientemente en cuenta la estrategia institucional del PMA ni sus múltiples prioridades contrapuestas; el resultado de esto es que, en ocasiones, las recomendaciones no se aplican en la medida acordada inicialmente. Esto corresponde a las recomendaciones relacionadas con la capacidad del personal y los niveles de dotación de personal, y las prioridades de financiación contrapuestas, así como con la estructura global de fondos disponibles. Por ejemplo, el PMA procura diversificar la financiación desde hace más de 10 años, pero solo ahora está empezando a obtener resultados porque se está prestando más atención a su entorno, que lo lleva a analizar las políticas y las prioridades de cada donante y a orientar en consecuencia su labor de movilización de fondos.
35. **Falta de claridad en cuanto a la evolución de las funciones y responsabilidades.** Es natural que haya cambios en las funciones y responsabilidades dentro de un organismo dinámico, pero la falta de claridad en esta esfera afectó a la aplicación de las recomendaciones y las medidas convenidas. El examen permitió constatar que, para mitigar el problema de los cambios en el proceso de apropiación de las medidas que habían de aplicarse y la falta de claridad en cuanto a las funciones y responsabilidades asociadas a la aplicación transversal de programas en los que participaban diversos departamentos y direcciones, era necesario mejorar el fortalecimiento de la integración, la coordinación, la planificación de la fuerza de trabajo y la rendición de cuentas. Por ejemplo, se señaló que la coordinación interfuncional y la coherencia constituían un reto para la aplicación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones relativas a la protección humanitaria, el género y los principios humanitarios¹¹.

¹⁰ Véase, el “Plan de Gestión del PMA para 2022-2024” (WFP/EB.2/2021/5-A/1/Rev.1).

¹¹ Otros ejemplos se refieren a discrepancias entre la asignación de responsabilidades relativas a la adopción de medidas en una respuesta de la dirección y la plataforma R2, y la persona realmente responsable de la aplicación.

36. **Participación y orientación a escala regional y nacional.** El hecho de haberse centrado cada vez más en estos últimos años en la obtención de resultados en los países¹² exige una orientación y participación óptimas a escala nacional y regional. En los exámenes de las evaluaciones en materia de resiliencia y redes de seguridad se pusieron de manifiesto buenos ejemplos de participación en estos dos niveles. Sin embargo, el seguimiento sigue siendo un problema cuando las oficinas en los países y los despachos regionales no se hacen cargo de la aplicación de las recomendaciones y el personal contratado en ese momento no ha participado en la formulación de las recomendaciones y respuestas de la dirección. Además, la capacidad limitada a nivel nacional para analizar las cuestiones de género también incide en su determinación a elaborar programas que tengan más en cuenta las cuestiones de género.
37. **Interpretación de las recomendaciones:** la formulación de las recomendaciones difería entre las 10 evaluaciones examinadas y puede influir en la formulación de la respuesta de la dirección y en su aplicación:
- El número de recomendaciones derivadas de cada evaluación varió entre seis y nueve, todas tenían carácter estratégico. En varias evaluaciones las recomendaciones se subdividieron en subrecomendaciones y subrecomendaciones secundarias, muchas de ellas de carácter marcadamente operacional, como la recomendación de “mantener la carga de trabajo del personal dentro de límites aceptables”, que figura en la evaluación de los PEP piloto.
 - En algunos casos, la dirección solo dio respuesta a las recomendaciones estratégicas de alto nivel; en otros respondió a cada subrecomendación secundaria, comprometiéndose a darle seguimiento con una medida diferente en cada caso.
 - No queda claro en todos los casos si las subrecomendaciones operacionales son principalmente una ilustración de la recomendación estratégica correspondiente o si ellas mismas constituyen recomendaciones relativas a las medidas que habrán de adoptarse; esto da lugar a cierta confusión cuando llega el momento de aplicarlas.
 - En varias instancias se asignó a las dependencias la responsabilidad de la aplicación de una medida que estaba fuera de su competencia.
38. **Dificultades relacionadas con la apropiación de la respuesta de la dirección.** En el examen de algunas evaluaciones se observó que la falta de apropiación de los compromisos asumidos por la dirección para dar seguimiento a las recomendaciones era un factor que obstaculizaba la aplicación; esta apropiación insuficiente no se constató entre los coordinadores de la dependencia que dirigía las evaluaciones, sino entre los responsables de las medidas convenidas en dependencias que no tenían una participación técnica directa en las esferas temáticas de las evaluaciones. Aparentemente, hubo una amplia participación en los debates sobre los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones derivados de las evaluaciones; sin embargo, se dedicó menos tiempo a formular las recomendaciones de la dirección de forma participativa y con la implicación de los futuros responsables de las medidas. Además, en algunos casos el personal directivo y técnico que había participado en los talleres consultivos había cambiado de función y las partes interesadas entrevistadas apenas recordaban los compromisos asumidos por su dependencia funcional con respecto a la aplicación de las medidas indicadas por la dirección.
39. **Consideración de las relaciones de interdependencia entre las medidas.** Por último, una cuestión que obstaculizó la aplicación oportuna de las medidas acordadas en respuesta

¹² Véase: Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales. 2019. *World Food Programme (WFP) 2017-18 Performance Assessment*.

a varias evaluaciones fue la atención insuficiente que se prestó a la interdependencia entre las medidas, dado que algunas solo podían aplicarse después de que se hubieran finalizado otras medidas y, por tanto, sus plazos de aplicación tenían que ser posteriores. El examen permitió determinar que, en varias respuestas de la dirección, los plazos de aplicación establecidos no eran realistas en este sentido.

2.4 Temas clave de importancia estratégica que requieren la adopción de nuevas medidas

Hallazgo 14 – En las 65 recomendaciones de las 10 evaluaciones se trataron 18 temas transversales de importancia estratégica. Los temas más frecuentes fueron la financiación y los recursos humanos. Como algunas medidas relativas a esos temas están aún pendientes, el examen no pudo extraer conclusiones relacionadas con las medidas adoptadas para resolver algunos de los problemas más sistémicos planteados en las evaluaciones.

Hallazgo 15 – Muchas de las cuestiones financieras que se trataron en las 11 recomendaciones de seis evaluaciones se habían considerado de manera sistemática en la evaluación de la labor de financiación del PMA. Las cuestiones pendientes se relacionan con la planificación unificada de las actividades de desarrollo, el fomento de las capacidades en curso para mejorar los servicios relacionados con la financiación, la rapidez y transparencia de las decisiones internas relativas a la asignación de recursos y los esfuerzos para incorporar de manera generalizada los mecanismos de prefinanciación de modo que puedan utilizarse de manera más sistemática en apoyo de las operaciones del PMA.

Hallazgo 16 – Las cuestiones relativas a los recursos humanos que se plantearon en 10 recomendaciones de siete evaluaciones deberían abordarse más ampliamente en el marco de la política en materia de personal del PMA y del Plan Estratégico del PMA para 2022-2025, que se adoptaron en 2021. La inclusión, la equidad de género y la diversidad constituyen aspectos sobresalientes de la política en materia de personal. Se están aplicando las medidas recomendadas para fortalecer las competencias y capacidades del personal, y se están llevando a cabo asimismo las actividades de planificación de la fuerza de trabajo, incluido el examen de las modalidades de contratación del personal técnico. La política en materia de personal y el Plan Estratégico son documentos recientes y la aplicación de las medidas que dependen de ellos se encuentra en curso.

40. Para determinar las cuestiones de importancia estratégica que surgían de manera repetida en las evaluaciones, el equipo encargado del examen analizó las 65 recomendaciones formuladas en las 10 evaluaciones y las codificó según el tema principal que abordaban utilizando el compendio de 104 temas publicado por la OEV¹³. En total, se encontraron 18 temas, de los cuales siete aparecieron más de dos veces.

CUADRO 5: TEMAS TRANSVERSALES MÁS FRECUENTES EN LAS RECOMENDACIONES

Temas transversales	Número de recomendaciones
Financiación	11
Recursos humanos	10
Gestión/seguimiento del desempeño	8
Asociaciones	7
PEP y PEP provisionales	6
Género	3
Fortalecimiento de las capacidades	3

¹³ Oficina de Evaluación del PMA. 2020. Nota técnica. Calidad de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

41. La financiación y los recursos humanos son los dos temas transversales que más se abordan, seguidos por la gestión y el seguimiento del desempeño, y las asociaciones. La financiación y los recursos humanos figuran en 13 de las 29 medidas que requieren la adopción de nuevas medidas para su plena aplicación y merecen análisis adicionales para comprender mejor los progresos realizados y la naturaleza de los desafíos en curso. Se han aplicado todas, excepto tres, de las 15 recomendaciones que abordaban la gestión y el seguimiento del desempeño y las asociaciones¹⁴. Las restantes 13 medidas incompletas, que se refieren a 10 temas diferentes, pertenecen a tres categorías: medidas definidas en respuesta a evaluaciones muy recientes; medidas en curso para las cuales no es posible determinar fácilmente el punto de finalización, y medidas para cuya aplicación se debe esperar a que se adopten otras decisiones relacionadas con políticas o estrategias.

2.4.1 Financiación

42. Además de las recomendaciones realizadas en la evaluación de la financiación de labor del PMA, en otras cinco evaluaciones se formularon recomendaciones relacionadas con la financiación. Mientras que en la evaluación de los PEP de carácter piloto se hacía una recomendación general con objeto de hacer frente a las limitaciones existentes para una financiación más flexible y predecible, en las otras evaluaciones se recomendaba intensificar los esfuerzos de dotación de recursos o la asignación de recursos adicionales a esferas de trabajo evaluadas. Estas cuestiones se abordaron de manera sistemática y se describen sucintamente en el informe de la evaluación estratégica de la financiación de la labor del Programa.
43. En la evaluación de la financiación de la labor del PMA se concluyó que este último había sido exitoso en la movilización de recursos, pero que no había hecho frente a las disparidades existentes a nivel de las actividades financiadas. Se recomendó que el PMA: mantuviera y aumentara la financiación velando por expresarse con una sola voz y actuar en consecuencia respecto de su mandato y sus prioridades (recomendación 1); fortaleciera sus iniciativas de financiación de la labor para el desarrollo (recomendación 2); aplicara exhaustivamente la estrategia relativa al sector privado (recomendación 3), y redoblara los esfuerzos para asegurar que los objetivos de la hoja de ruta integrada se alcanzaran plenamente (recomendación 6). Se aconseja aumentar las inversiones en las funciones de movilización de recursos y comunicación, y en las capacidades institucionales (recomendación 5), así como mejorar los procesos de asignación de recursos (recomendación 7) y los mecanismos de prefinanciación (recomendación 8).
44. El PMA ha tomado medidas en estas esferas. Sin embargo, en este examen se concluye que algunas de estas medidas aún están en curso, como se indica a continuación, y se señala que es prematuro llegar a conclusiones sobre las medidas adoptadas con respecto a algunos de los problemas más sistémicos destacados en la evaluación.
- *Recomendación 2.* Se han puesto en marcha actividades que fortalecen el fundamento de la financiación de la labor del PMA destinada a cambiar la vida de las personas —incluidas ofertas de actividades de desarrollo adaptadas, notas sobre los compromisos por asumir e inversiones en la capacidad institucional del PMA—, que sin embargo aún no pueden considerarse plenamente ejecutadas. Todavía no se ha formulado un plan consolidado para fortalecer los fundamentos de la financiación de la labor del PMA destinada a cambiar la vida de las personas, pero se están reuniendo

¹⁴ En el caso de las asociaciones, todavía no se revisaron todos los acuerdos de asociación con asociados externos. En el caso de la gestión y el seguimiento del desempeño, para una medida se estaba esperando la aprobación del Marco de resultados institucionales revisado y, para otra, la finalización de las directrices de la OEV sobre la incorporación de la perspectiva de género en las evaluaciones de los PEP.

los elementos necesarios para sentar las bases. Se prevé presentar un “Fondo de Transformación” a la Junta Ejecutiva en 2022.

- *Recomendación 5.* Se están aplicando las medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar los servicios relacionados con la financiación. A este respecto, el PMA dispone de una reserva cada vez mayor a la que recurrir para consolidar internamente sus equipos de expertos a fin de poder establecer nuevas asociaciones, recurrir a recursos específicos en esferas como las cuestiones de género y la resiliencia, movilizar recursos para la contratación y la planificación estratégica de la fuerza de trabajo del personal nacional o especializado, y acceder a nuevas fuentes de financiación en gran escala.
- *Recomendación 6.* Resulta difícil determinar en este examen en qué grado la financiación respondió a la evolución de las ambiciones del PMA y a la voluntad de aumentar la transparencia, tal como se expone en la hoja de ruta integrada. Parece que sigue habiendo puntos de vista diferentes, tanto internos como externos, sobre las prioridades de financiación de las intervenciones de emergencia en gran escala y las otras actividades del PMA. En el examen no fue posible determinar si los esfuerzos desplegados habían contribuido a mejorar la supervisión, el liderazgo o la definición de las prioridades aplicables y, de este modo, también a maximizar la eficacia de las actividades de movilización de fondos, en especial reduciendo en el PMA el riesgo de competencia interna por las mismas fuentes de financiación.
- *Recomendación 7.* Dado el énfasis puesto en la financiación flexible y predecible de la labor centrada en el nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz, sigue siendo necesario vincular los recursos a los resultados e invertir en la generación de datos empíricos. La toma de decisiones sobre la asignación de recursos a las iniciativas internas debe ser más oportuna y transparente. Esta es la intención del proceso de presupuestación estratégica ascendente, pero se necesitarán tiempo y un mayor compromiso institucional para garantizar que, al determinar las prioridades de asignación de recursos y realizar el seguimiento de los resultados, el PMA cumpla plenamente los requisitos de rendición de cuentas y transparencia.
- *Recomendación 8.* En relación con la respuesta del PMA a la pandemia de COVID-19, el Programa se apoyó en sus mecanismos de prefinanciación y en un nuevo fondo fiduciario y una cuenta especial creados con este fin; el objetivo era acelerar las intervenciones realizadas a nivel de los países y a escala institucional y compensar los déficits de financiación en cuanto a cobertura y continuidad de las intervenciones, derivados de una base de financiación plenamente voluntaria y centrada en contribuciones en gran medida destinada a fines específicos. El PMA ya está reflexionando sobre la manera de mejorar sus sistemas y procesos de financiación para poder enfrentar mejor las futuras emergencias a escala mundial¹⁵.

2.4.2 Recursos humanos

45. En la evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal para 2014-2017 se documentaron los progresos realizados con respecto a los cuatro “imperativos estratégicos” enunciados en la misma, en particular en las esferas siguientes: gestión del desempeño; fortalecimiento de los conocimientos y las competencias del personal; mejora de las oportunidades y perspectivas de carrera ofrecidas al personal contratado a nivel nacional,

¹⁵ Oficina de Evaluación del PMA. 2022. *Evaluación de la respuesta del PMA a la pandemia de COVID 19*.

y fortalecimiento de la rendición de cuentas correspondiente al personal directivo superior y de las dotes de liderazgo y dirección del mismo. No obstante, la evaluación puso de relieve que la estrategia presentaba algunas lagunas, como el hecho de ignorar por completo las cuestiones de género y la diversidad, y señaló que el personal en general tenía la impresión de que hubiese desigualdades y falta de transparencia en los procesos de contratación y ascenso. Se formularon seis recomendaciones sobre cuestiones como la gestión del cambio orgánico, el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los supervisores y la necesidad de mejorar la comunicación sobre los problemas relacionados con los recursos humanos.

46. Las tres recomendaciones en las que se trata de manera directa el contexto, la situación y la gestión del personal del PMA se resumen en el cuadro 6, donde van acompañadas de una evaluación de su estado de aplicación.

CUADRO 6: RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LA EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN MATERIA DE PERSONAL QUE DIRECTAMENTE ABORDAN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS	
Recomendación	Estado de aplicación
1. Elaborar una nueva política que se centre en el personal, centrada en particular en las cuestiones siguientes: la cultura organizacional; la igualdad de género, la diversidad y la inclusión; las modalidades contractuales, que han de ser equilibradas y flexibles, y la gestión del desempeño.	Se adoptó una nueva política en materia de personal, respondiendo a todos los elementos incluidos en la recomendación.
3. Revisar la estrategia funcional en materia de recursos humanos, centrándose en el papel de la Dirección de Recursos Humanos, incluidas las tareas, capacidades y motivación del personal de recursos humanos.	Se elaboró una nueva estrategia en materia de recursos humanos.
5. Examinar las modalidades de contratación existentes, incluida la planificación sistemática de la fuerza de trabajo a todos los niveles del Programa.	Se completaron exámenes institucionales de las oficinas en el país y se crearon más de 1.200 puestos de funcionarios de contratación nacional con contratos de plazo fijo. Se adoptó un nuevo Marco de dotación de personal. La planificación de la fuerza de trabajo, que se ha completado a escala mundial, está muy avanzada por lo que se refiere a las distintas funciones y ha empezado a introducirse sistemáticamente a nivel de las oficinas en los países.

47. La recomendación 3 está dirigida a la función de recursos humanos del PMA, en tanto que las recomendaciones 1 y 5 abordan cuestiones que afectan de manera directa al personal en todos los niveles del Programa.
48. Las preocupaciones relativas a los recursos humanos se reflejan también en siete recomendaciones derivadas de otras seis evaluaciones. En seis de esas recomendaciones se propugna el fortalecimiento de los recursos humanos disponibles en la esfera de trabajo considerada, por ejemplo, mediante la planificación de la fuerza de trabajo, la creación de nuevos puestos especializados, el establecimiento de una lista de reserva, la elaboración o actualización de los perfiles de los puestos, el énfasis puesto en la necesidad de adaptar los tipos de contrato a las necesidades y el fomento de la capacidad del personal existente. En la séptima recomendación se exhorta a integrar la diversidad de género y la inclusión en el nuevo Marco de rendición de cuentas en materia de recursos humanos. Todas las medidas

- que dan respuesta a las siete recomendaciones se encuentran en curso o se han aplicado parcialmente.
49. En general, se prestó especial atención a los recursos humanos en la nueva política en materia de personal aprobada en junio de 2021 y en el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025, aprobado en noviembre de 2021. Sin embargo, tomará tiempo lograr que la política y el Plan Estratégico se plasmen en prácticas seguidas en todo el Programa en materia de recursos humanos y, por consiguiente, aún no es posible considerar que algunas medidas en respuesta a las recomendaciones se hayan abordado plenamente o estén cerradas.
 50. En la nueva política se examinaron las recomendaciones en materia de género, diversidad e inclusión y en el nuevo Plan Estratégico se reafirmó el compromiso de lograr un lugar de trabajo inclusivo. Sin embargo, la inclusión, la diversidad y la equidad de género en la fuerza de trabajo del PMA requieren un seguimiento continuo mediante el empleo de indicadores clave de las realizaciones definidos en el plan de seguimiento y presentación de informes de la política en materia de personal, y aún se encuentra en curso la elaboración de un marco de rendición de cuentas que incorpore la perspectiva de género. En otras recomendaciones se aborda la capacidad técnica u operacional de las funciones del PMA que son objeto de cada evaluación. En algunas se exhorta a emplear más personal en las principales esferas técnicas; en varias se propone modificar las modalidades de contratación y la descripción de las funciones o fortalecer el seguimiento de las realizaciones, y en todas se recomienda aumentar la capacitación y fortalecer las capacidades. Estas cuestiones se ven reflejadas de manera genérica en las tres recomendaciones citadas de la evaluación de la estrategia en materia de personal. Las cuestiones clave a las que se está prestando atención se destacan a continuación.
 51. El fortalecimiento de la capacidad técnica del personal se enumera como uno de los tres promotores de la teoría del cambio de la política en materia de personal. La adecuación de la fuerza de trabajo, aptitudes y competencias a las necesidades institucionales del PMA es uno de los compromisos centrales de la política. Asimismo, en ella se definen claramente las esferas de responsabilidad de las cuestiones transversales que aborda el Departamento de Cultura Organizacional, la capacidad técnica que abarcan las direcciones especializadas en sus esferas y la capacidad sobre el terreno que proporcionan las oficinas en los países y los despachos regionales. En todas las esferas funcionales cubiertas por las evaluaciones examinadas se han iniciado las actividades de fortalecimiento de las capacidades recomendadas y en los exámenes de las recomendaciones de las 10 evaluaciones se indica que la aplicación de las medidas convenidas va en general por buen camino; no obstante, dado que no tienen un límite temporal, nunca podrán considerarse plenamente aplicadas.
 52. Las cuestiones relativas al número de empleados y las modalidades contractuales que se plantearon en cinco evaluaciones son más complejas de resolver debido a problemas relacionados con la dotación de recursos. La Dirección de Recursos Humanos reconoció que el PMA recurría demasiado a menudo a contratos de corta duración y contratos de consultoría, y que se estaban desplegando esfuerzos concertados para abordar la cuestión. Tras el proyecto de adaptación estructural puesto en marcha en 2018, que ya ha concluido y cuyos procesos se han incorporado sobre el terreno, el PMA está aplicando la planificación estratégica de la fuerza de trabajo en las dependencias funcionales y las oficinas en los países. Se han elaborado seis planes funcionales y se están elaborando otros cuatro; se espera que todos estén terminados en 2022. También se ha establecido un nuevo Marco de dotación de personal, que debería hacer evolucionar la situación por lo que se refiere al uso de contratos de corta duración.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 Conclusiones

53. **Conclusión 1.** La tasa de aceptación por la dirección de las recomendaciones derivadas de las 10 evaluaciones globales es elevada y su utilidad se ha reconocido plenamente, lo cual contribuye a la aplicación del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. Sin embargo, estos aspectos positivos enmascaran el hecho de que, muy a menudo, las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de políticas y estrategias incluyen demasiadas indicaciones detalladas de carácter operativo y, por ello, van acompañadas de calendarios poco realistas, que no tienen en cuenta la interdependencia entre las medidas que han de implementarse, los que afecta a la aplicación de las recomendaciones.
54. **Conclusión 2.** Si bien el enfoque participativo y las orientaciones de la OEV para guiar la formulación de recomendaciones son suficientes y han permitido mitigar en gran medida estas dificultades, otros factores estratégicos e institucionales subyacentes, como la necesidad de adoptar una perspectiva institucional que permita tener en cuenta las prioridades contrapuestas, los contextos estratégicos y programáticos, los recursos humanos y financieros disponibles, la tasa de rotación relativamente alta del personal del PMA y la gran proporción de miembros del personal titulares de contratos de consultoría o contratos de corta duración requieren mayor atención si se desea mejorar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones temáticas y su aplicación.
55. **Conclusión 3.** La formulación y el contenido de las respuestas de la dirección son cruciales para una aplicación eficaz y eficiente de las recomendaciones aceptadas. Las respuestas de la dirección a cinco de las 10 evaluaciones examinadas cumplen plenamente los requisitos de dar seguimiento de manera adecuada a las recomendaciones (pertinencia), cuyos resultados sean mensurables, de designar con claridad a los responsables de las medidas clave y de establecer plazos realistas. La obtención de puntuaciones bajas en cuanto a la aplicabilidad puede influir en los resultados estratégicos y operacionales del PMA.
56. **Conclusión 4.** Es crucial que los principales miembros del personal interesados y los futuros responsables de la aplicación de las medidas participen en la formulación de las respuestas de la dirección para garantizar la plena comprensión del contenido y las consecuencias de las recomendaciones y las medidas indicadas por la dirección, y crear el compromiso y el sentido de apropiación necesarios en relación con los planes de acción. Debe prestarse la debida atención a la correcta asignación de funciones y responsabilidades, y a los plazos de aplicación.
57. **Conclusión 5.** Las medidas que deben aplicarse para dar seguimiento a las evaluaciones se definen en las respuestas de la dirección aprobadas por la Junta Ejecutiva. Sin embargo, en algunos casos, el personal encargado de la aplicación señaló que las recomendaciones derivadas de los informes de evaluación proporcionaban una orientación más clara que las medidas indicadas en las respuestas de la dirección. La aplicación de las medidas es objeto de seguimiento gracias al sistema R2, pero el examen no pudo confirmar la plena aplicación de aproximadamente un tercio de las medidas que estaban cerradas y clasificadas como ya aplicadas según las indicaciones dadas en el sistema de seguimiento.
58. **Conclusión 6.** Se reconoce que las limitaciones en materia de recursos humanos y financieros son factores clave que afectan a la aplicación de las recomendaciones y medidas definidas en las respuestas de la dirección. Se están aplicando medidas destinadas a acrecentar la transparencia en el establecimiento de prioridades en materia de asignación de fondos, pero este aspecto exige una gran atención. Además, las evaluaciones temáticas tienden a dar lugar a recomendaciones en las que las asignaciones de recursos se determinan únicamente teniendo en cuenta las perspectivas del tema o sector en el que

están centradas; por su parte, la dirección acepta con demasiada facilidad estas recomendaciones, mientras que, en cambio, debería adoptar una perspectiva institucional a más largo plazo y reflejar las prioridades contrapuestas. Por otra parte, la aplicación de las recomendaciones depende de que se siga contribuyendo al fortalecimiento de la gestión y la coordinación de los programas y procesos transversales e integrados, así como de la planificación de la fuerza de trabajo funcional y de la rendición de cuentas.

59. **Conclusión 7.** Los principales temas desde el punto de vista estratégico que se cubren en las recomendaciones derivadas del examen de las evaluaciones son la financiación y los recursos humanos, que se habían abordado en la evaluación de la financiación de la labor del Programa y en la evaluación de la estrategia del PMA en materia de personal (2014-2017). Si bien algunas medidas siguen pendientes, en el examen no se pudieron extraer conclusiones sobre algunos de los problemas más sistémicos; por ejemplo, no fue posible determinar si los esfuerzos desplegados habían contribuido a mejorar la supervisión, el liderazgo o la definición de las prioridades y, de este modo, maximizar la eficacia de las iniciativas de movilización de fondos, en especial reduciendo en el PMA el riesgo de competencia interna por las mismas fuentes de financiación.
60. **Conclusión 8.** Existen dos esferas prioritarias que justifican una atención continua. En relación con los recursos financieros, las cuestiones pendientes se relacionan con la planificación consolidada de la labor de desarrollo, el fortalecimiento continuo de las capacidades para mejorar los servicios relacionados con la financiación, la toma de decisiones oportuna y transparente sobre la asignación interna de recursos, y el posicionamiento de los mecanismos de prefinanciación como recurso sostenible de financiación de las operaciones del PMA. Todas las cuestiones relativas a los recursos humanos señaladas en las evaluaciones se han abordado en la política en materia de personal del PMA y en el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025. Dado que se trata de documentos muy recientes, la aplicación está en curso, aunque se ha empezado a trabajar en todas las medidas. No se detectaron lagunas en la aplicación de las recomendaciones; sin embargo, el fortalecimiento de las capacidades del personal y la gestión de la fuerza de trabajo deben ser objeto de atención constante y las recomendaciones conexas no podrán considerarse nunca plenamente aplicadas.

3.2 Recomendaciones

61. **Recomendación 1.** Adoptar una perspectiva institucional para llevar a un nivel superior las recomendaciones derivadas de las evaluaciones globales y su aplicación. Se recomienda que las evaluaciones:
- tomen en consideración los contextos estratégicos, de políticas y programáticos, las prioridades contrapuestas y los recursos humanos y financieros disponibles;
 - produzcan en consecuencia menos recomendaciones estratégicas prioritarias e incluyan en ellas menos detalles operacionales, pues se prevé que estos últimos se faciliten en los planes de acción elaborados y aplicados en el marco de las medidas formuladas por la dirección en sus respuestas, y
 - presten la debida atención a la asignación correcta de las funciones y responsabilidades relativas a las medidas y a sus relaciones de interdependencia, que afectan a su aplicación.
62. **Recomendación 2.** Orientar la aplicación de las recomendaciones produciendo respuestas de la dirección de alta calidad, que sean pertinentes y factibles. Para ello será necesario adoptar una respuesta adecuada para las recomendaciones (en la que se definan medidas específicas para cada recomendación), reducir al mínimo las discrepancias en los acuerdos, adoptar medidas cuyos resultados puedan medirse, asignar las funciones y

responsabilidades de manera apropiada (a escala nacional, regional y de la Sede) y definir plazos pertinentes respetando, al mismo tiempo, las relaciones de interdependencia que afectan a la aplicación. Se recomienda que el PMA:

- aplique de manera coherente las directrices, entre ellas, los procedimientos operativos estándar del PMA relativos a las respuestas de la dirección a las evaluaciones centralizadas, que se están actualizando actualmente;
- fortalezca las directrices mediante la adición de definiciones, instrucciones precisas y ejemplos claros que permitan a la dirección elaborar respuestas más pertinentes y que puedan aplicarse mejor, y producir materiales de capacitación;
- emita orientaciones sobre cómo establecer los plazos de aplicación de las medidas que lleve mucho tiempo finalizar o de aquellas cuya aplicación dependa de otros procesos;
- fortalezca los mecanismos de garantía de calidad, mediante el uso de listas de verificación de la calidad, para asegurar respuestas de la dirección de alta calidad formuladas en el espíritu de las recomendaciones, en particular; cuando proceda, además, las observaciones de las oficinas en los países, los despachos regionales, la OEV y las direcciones de la Sede deberían tenerse en cuenta en todas las etapas del examen y la validación de las respuestas de la dirección, y
- organice un taller sobre la elaboración de cada respuesta de la dirección (tras el taller sobre las recomendaciones), dirigido por el coordinador de las respuestas de la dirección designado, con las contribuciones de todas las otras dependencias y direcciones responsables de las medidas, a fin de garantizar la plena comprensión del contenido y las consecuencias tanto de las recomendaciones como de las medidas indicadas por la dirección, y el sentido de apropiación óptimo de las medidas.

63. **Recomendación 3.** Cuando se formule una respuesta de la dirección, examinar críticamente las recomendaciones. Se trata en especial de lo siguiente:

- no aceptar las recomendaciones que, por ejemplo, no estén en consonancia con la política del PMA o contradigan decisiones estratégicas convenidas, y
- aceptar las recomendaciones de seguir aplicando una política, estrategia o medida en curso sin definir necesariamente una nueva medida.

64. **Recomendación 4.** Analizar más a fondo los factores organizacionales que obstaculizan la aplicación eficaz y eficiente de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones globales. Se recomienda que dicho análisis abarque:

- la transparencia relacionada con el establecimiento de prioridades en las asignaciones financieras;
- la gestión y coordinación de los programas y procesos transversales e integrados;
- la planificación estratégica y funcional de la fuerza de trabajo;
- los mecanismos de rendición de cuentas, y
- el sentido de apropiación de las medidas.

65. **Recomendación 5.** En el seguimiento de los temas de importancia estratégica para el PMA, merecen particular atención los aspectos siguientes:

- en las respuestas de la dirección deberían aceptarse las recomendaciones en materia de recursos humanos y financiación relacionadas a menudo con cuestiones transversales y que requieren la adopción de medidas a nivel estratégico institucional, pero que no prevén la intervención de ninguna esfera funcional en concreto;

- los responsables de las evaluaciones y las dependencias técnicas encargadas de examinar los hallazgos y las recomendaciones derivados de las evaluaciones deberían prestar mucha atención a los plazos de aplicación recomendados y asesorar a los equipos de evaluación acerca de la viabilidad de los plazos, y
- también debería prestarse atención a cuestiones como la planificación estratégica y la elaboración de medidas, la financiación de la labor encaminada a cambiar la vida de las personas y la definición de la orientación estratégica del PMA.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CPP	Dirección de Planificación y de las Realizaciones Institucionales
OEV	Oficina de Evaluación
PEP	plan estratégico para el país
R2	plataforma institucional para el seguimiento de los riesgos y las recomendaciones del PMA
SGCE	Sistema de garantía de calidad de las evaluaciones