

**EVALUACIONES ESTRATÉGICAS
PARA EL BIENIO 2010–2011
NOTA CONCEPTUAL**



CONSULTA ANUAL SOBRE EVALUACIÓN

4 de mayo de 2010

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

CONTINUACIÓN DEL PLAN BIENAL DE EVALUACIONES ESTRATÉGICAS

1. La Oficina de Evaluación (OE) ha presentado en el bienio 2008–2009 un nuevo enfoque para la realización de evaluaciones estratégicas, según el cual se adoptará un proceso consultivo para garantizar que se seleccionen únicamente las evaluaciones de mayor utilidad, que abarquen esferas afines para poder profundizar en los análisis y facilitar la síntesis de las constataciones. Durante las consultas sobre el plan de evaluaciones estratégicas para el bienio 2010–2011, la Junta Ejecutiva y el personal directivo superior mostraron su aprecio por el enfoque adoptado.
2. En el marco de la consulta anual sobre evaluación de 2009, se examinó el documento en el que figuraban las distintas opciones¹ para que la Junta formulara sus orientaciones sobre el enfoque estratégico que se adoptaría para las evaluaciones en el siguiente bienio. Este documento ya había sido objeto de amplios debates por parte del personal directivo superior y de algunos funcionarios del Departamento de Operaciones, y se había revisado teniendo en cuenta las observaciones que dicho personal había presentado antes de la consulta. Tanto en el documento como en la mencionada consulta se indicaba que sólo se seleccionaría y adoptaría una de las opciones presentadas (cada opción preveía cuatro evaluaciones estratégicas).
3. La presente nota conceptual profundiza en la opción elegida, titulada “Medidas más idóneas seleccionadas para atender las necesidades derivadas del hambre” y:
 - i) ofrece a los clientes de la OE información sobre la utilidad de las evaluaciones para responder a las necesidades institucionales del PMA;
 - ii) explica a grandes rasgos en qué se centrarán las evaluaciones, y
 - iii) proporciona el marco en el que se elaborarán las evaluaciones para garantizar que éstas se complementen entre sí².
4. El responsable de cada evaluación determinará los términos de referencia de ésta, que serán objeto de examen con las partes interesadas y reflejarán los puntos pertinentes de la presente nota conceptual.

¹ El documento en el que se presentan las opciones puede descargarse del sitio Web del PMA en la dirección siguiente:

<http://documents.PMA.org/stellent/groups/public/documents/resources/PMA201644.pdf>.

² La OE creará asimismo un pequeño grupo de trabajo, que estará compuesto por los responsables de la evaluación pertinente y el Director, a fin de garantizar que durante todo el proceso se mantenga el carácter complementario de las evaluaciones.

ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA 2010–2011

5. La orientación principal de las evaluaciones estratégicas para 2010–2011 se definió a la luz del Plan Estratégico del PMA para 2008–2013 y del “cambio histórico marcado por este documento al convertir al PMA, de organismo de ayuda alimentaria, en organismo de asistencia alimentaria”. Como se declara en el Plan Estratégico, esta evolución implica que el PMA “se dote de un conjunto de instrumentos más especializados y eficaces para responder a las necesidades críticas derivadas del hambre”, lo que amplía la gama de las posibles intervenciones y hace necesario que el PMA adopte decisiones que le permitan satisfacer las necesidades prioritarias de las poblaciones pobres que padecen hambre.
6. Las evaluaciones estratégicas se centran en el modo en que el PMA utiliza las opciones de que dispone para ofrecer las soluciones más eficaces y eficientes al problema del hambre con el fin de salvar vidas, atender a las necesidades de las poblaciones vulnerables y complementar las intervenciones de otras entidades. Un conocimiento más profundo de las condiciones en las que mejor funcionan las diferentes opciones —estrategias, enfoques y mecanismos— contribuirá a la mejora de la toma de decisiones a nivel de los países, las regiones y la Sede.
7. Las evaluaciones estratégicas para el bienio 2010–2011 permitirán conocer mejor la experiencia del PMA y el modo en que éste se prepara para hacer frente a los nuevos retos. El Plan Estratégico ha sido concebido con el fin de preparar al Programa para que pueda responder a la evolución de las necesidades; el objetivo de las evaluaciones estratégicas, por otro lado, es ofrecer enseñanzas y lecciones extraídas de la experiencia del PMA que faciliten este proceso. Dichas evaluaciones hacen especial hincapié en el aprendizaje a fin de apoyar al PMA en su transición de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria, y con ellas se pretende facilitar a las oficinas en los países información puntual y pertinente para respaldarlas durante el proceso de adaptación³.
8. Las evaluaciones estratégicas se centrarán en cuestiones relacionadas con el modo en que el PMA ha realizado sus elecciones: ¿qué podemos aprender de esta experiencia? ¿Cómo podemos aplicar las enseñanzas extraídas a las elecciones que deberán hacerse? Las evaluaciones pondrán de relieve los problemas que pueden requerir cambios en el seno de la institución a fin de asegurar que el PMA obtenga el apoyo necesario para realizar su cometido a nivel nacional y regional.

³ Un mayor hincapié en la rendición de cuentas supondría tener que esperar hasta que haya transcurrido tiempo suficiente desde la aprobación del Plan Estratégico para que los resultados de la evaluación sean significativos; una evaluación semejante se centraría en la ejecución del plan y el logro de las metas declaradas.

9. Las cuatro evaluaciones estratégicas se centrarán en los cambios aportados o que pueda aportar el Plan Estratégico en relación con: i) las personas a las que va dirigido el cometido del PMA, es decir, las poblaciones más vulnerables que padecen inseguridad alimentaria y desnutrición; ii) los gobiernos, que desempeñan un papel primordial en la tarea de garantizar la seguridad alimentaria de la población de su país, proporcionándole redes de seguridad social sostenibles; iii) los asociados del PMA, con los que éste colabora y cumple su cometido, y iv) el propio PMA, en su respuesta a la evolución que experimentan las necesidades y la demanda.

EVALUACIONES ESTRATÉGICAS PARA EL BIENIO 2010–2011

Evaluación 1: Un enfoque centrado en las personas

10. La crisis de la seguridad alimentaria, que comenzó con la subida de los precios de los alimentos y los combustibles y se mantuvo durante toda la crisis financiera, pone en peligro los logros alcanzados en la reducción de la pobreza y el hambre. La incidencia de la pobreza había iniciado a disminuir, pero actualmente hay, en números absolutos, 1.000 millones de personas que padecen inseguridad alimentaria. Sus medios de subsistencia y su seguridad alimentaria se ven amenazados por los mecanismos del mercado, los riesgos para la seguridad y factores medioambientales.
11. Las personas constituyen el elemento central del mandato del PMA y de sus Objetivos Estratégicos: salvar vidas humanas; proteger y restablecer los medios de subsistencia después de una crisis; prestar asistencia a la población vulnerable y afectada por la inseguridad alimentaria, y romper el ciclo intergeneracional del hambre crónica. Los grupos vulnerables incluyen, entre otras, a las personas desplazadas internamente, los refugiados y las personas que viven con el VIH/sida. En el Plan Estratégico se establecen asimismo criterios generales en virtud de los cuales las actividades del Programa deben “responder a los principios relacionados con el derecho a la alimentación y basarse, en la medida de lo posible, en el sentido práctico y en las necesidades de las poblaciones locales”, y prestar asistencia “que vaya dirigida y corresponda, en la mayor medida posible, a las necesidades de las poblaciones más vulnerables”.
12. Esta evaluación se centrará en la eficacia y la eficiencia de una selección de actividades u operaciones de los programas diseñados para grupos de beneficiarios específicos. En este sentido, la evaluación perseguirá el objetivo de determinar en qué condiciones los programas dirigidos a un determinado grupo son más eficaces y eficientes que otros, y tratará sobre las ventajas y desventajas de las diferentes opciones. Se tendrá en cuenta asimismo el objetivo general del PMA de buscar soluciones duraderas al hambre. En el marco de la evaluación se presentarán varios estudios de casos que ilustren los retos y las posibles vías asociados a los distintos grupos de beneficiarios.

Evaluación 2: Colaboración con los gobiernos – El papel de la asistencia del PMA en la protección social y las redes de seguridad

13. En reuniones de alto nivel, como las celebradas en París y Accra, se llegó a asumir claros compromisos a favor de un mayor sentido de apropiación de los programas por parte de los gobiernos, y a atribuir a los gobiernos asociados un papel más destacado en la definición y la gestión de la asistencia. Los países asociados se comprometieron a reforzar sus capacidades, y los donantes y los organismos internacionales, por su parte, a apoyar estos procesos. En algunos países ya se cuenta con las capacidades necesarias para establecer redes y sistemas de protección social, que reciben ayuda de diversas entidades. No obstante, el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria observa que, “Pese a que se ha avanzado en la regulación y coordinación de los programas de ayuda financiados a nivel nacional con los sufragados desde el exterior, así como en la mejora de la eficiencia de estos programas [...], queda mucho por hacer con respecto a la cobertura de las necesidades básicas de los grupos socialmente vulnerables”⁴. En este sentido, el Equipo de Tareas incluye una serie de medidas a corto y a más largo plazo que hacen referencia expresa a los tipos de programas a los que el PMA suele prestar su apoyo.
14. El PMA adoptó en 2004 una política sobre las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria⁵ que define conceptos y da instrucciones para la programación. Esta política recibió un fuerte impulso en el Plan Estratégico para 2008-2013, en el que se reconoce la importancia de integrar la asistencia en las estrategias nacionales de protección social, en la medida en que “las redes de seguridad contribuyen a evitar la duplicación de esfuerzos y a ayudar a los gobiernos a establecer sistemas de asistencia alimentaria sostenibles”. El Plan marca el objetivo de que las redes de seguridad refuercen la capacidad de resistencia de las comunidades a las crisis, y contempla su asistencia como un “factor propulsor de importancia crucial para el restablecimiento de los medios de subsistencia mediante programas de protección social basados en actividades productivas”. Los programas del PMA prevén a menudo la transferencia de recursos que se utilizan comúnmente en el ámbito de las redes de seguridad. Si los programas han de traspasarse gradualmente a los gobiernos para que éstos se hagan cargo en mayor medida de sus actividades, será necesario que se enmarquen en los sistemas nacionales de protección social y los complementen.

⁴ Marco Amplio para la Acción, Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria (2008).

⁵ El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: Conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación, WFP/EB.3/2004/4-A, octubre de 2004.

15. Los programas de asistencia, al transferir recursos a las personas y los hogares, se convierten en una especie de red de protección social, aun cuando no se hayan concebido con este fin. La evaluación de la experiencia del PMA permitirá conocer los factores que contribuyen a convertir los programas de asistencia en una parte integral de las redes de seguridad y protección social sostenibles basadas en la ayuda alimentaria, y en una forma de apoyo a las mismas. Esta información facilitará la sistematización de las enseñanzas extraídas de la experiencia del PMA y ayudará a las oficinas en los países cuando tengan que adaptar los programas para que respalden los sistemas nacionales de protección social y de redes de seguridad.

Evaluación 3: Trabajar en asociación – Consecuencias de la transición de la ayuda a la asistencia alimentaria

16. La comunidad internacional, a través de diversas iniciativas y en el marco de grupos de trabajo y reuniones de alto nivel, ha reiterado su compromiso con las asociaciones. En la reunión del G8 celebrada en L'Aquila (Italia) en julio de 2009, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a impulsar, antes de final de 2009, la creación de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, que ya había sido objeto de debate en la Reunión de Alto Nivel celebrada ese mismo año en Madrid y en la Cumbre de la FAO de junio de 2008. El establecimiento de esta asociación debe ir acompañado de un proceso consultivo en el que participen todas las partes interesadas. Las reformas que se han sucedido en las Naciones Unidas y en la esfera de la ayuda humanitaria también procuran mejorar las modalidades de colaboración entre los distintos asociados a nivel de los países.
17. En el Plan Estratégico para 2008–2013 se reconoce la importancia de las asociaciones —“... el éxito no sólo dependerá del Programa, sino también de la medida en que éste logre asociarse con otras partes” — y la gran diversidad sectorial de los asociados del PMA. En el Plan Estratégico se ilustran diversas tareas que el PMA puede llevar a cabo para fomentar las asociaciones: detectar lagunas y colaborar con los asociados para colmarlas; desarrollar las capacidades de los asociados en el marco de la preparación del traspaso de responsabilidades; participar en el diálogo sobre cuestiones relacionadas con el hambre, la seguridad alimentaria y la nutrición, y seguir desempeñando una función eficaz dentro del sistema de las Naciones Unidas. En el plan se reconoce asimismo la importancia del apoyo de los asociados no gubernamentales del PMA y del sector privado.
18. Esta evaluación se centrará en la evolución del papel del PMA —y, en consecuencia, de sus asociaciones— a raíz de su transición de organismo de ayuda alimentaria a organismo de asistencia alimentaria, así como en los otros cambios que podrían ocurrir a la luz del establecimiento de la

mencionada Alianza Mundial. En el ámbito de la evaluación, se analizarán las experiencias de asociación del PMA a nivel nacional, regional y mundial para contribuir a un mejor conocimiento del alcance en el que podrían modificarse las asociaciones y determinarse las lecciones aplicables en los casos en que el PMA opte por cambiar de funciones, asociados y/o acuerdos de asociación.

Evaluación 4: Respuesta del PMA a la evolución de las necesidades

19. Los gobiernos, la sociedad civil y el público en general se ven cada vez más expuestos a las crisis, provocadas ya sea por la acción del hombre o por causas naturales. El aumento del número y la gravedad de las catástrofes naturales da lugar a un número creciente de situaciones de emergencia. El precio de los alimentos y los combustibles y las crisis financieras han hecho que sea aún más necesario encontrar soluciones a más largo plazo en materia de seguridad alimentaria.
20. El Plan Estratégico del PMA, junto con la evolución del contexto operacional, requiere que las oficinas del Programa en los países adopten más decisiones que en el pasado. El Programa ha demostrado su capacidad de responder con rapidez a las emergencias, pero necesitará una agilidad similar para adaptar los programas a los contextos de recuperación y desarrollo a medida que éstos evolucionen, posiblemente con una rapidez mayor que hasta ahora. Estos ajustes suponen un desafío más arduo que la simple expansión o reducción de las capacidades logísticas y de los programas, porque los objetivos cambian en función de las circunstancias.
21. En esta evaluación, que se centrará en la experiencia adquirida por el PMA en lo que respecta a la reorganización de sus capacidades de intervención según el contexto —emergencia, recuperación y desarrollo—, se estudiará el modo en que las oficinas en los países han redefinido sus funciones y adaptado sus objetivos y, por consiguiente, sus carteras de proyectos y su capacidad logística. También se analizará en qué medida esta necesidad de adaptación afecta a las oficinas en los países en lo que respecta a sus capacidades; se determinará qué puntos positivos podrían reproducirse en otros lados, y se establecerá si existen lagunas que requieran una respuesta institucional a fin de garantizar que el PMA esté preparado para ejecutar su Plan Estratégico.