



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

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 10-14 de junio de 2019

Distribución: general	Tema 7 del programa
Fecha: 8 de mayo de 2019	WFP/EB.A/2019/7-B
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 de la evaluación de la actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad (2012)

Resumen

La evaluación tenía por objeto analizar la calidad de la actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad de 2012¹, los resultados obtenidos y los factores que influyeron en los mismos, con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje. Abarca el período comprendido entre 2012 y 2017, aunque también da cabida a hechos más recientes. Las constataciones, conclusiones y recomendaciones que figuran en el presente informe resumido derivan de los datos obtenidos gracias a 250 informantes clave, 12 estudios monográficos sobre países y un amplio examen de bibliografía, documentos e informes.

Desde 2012, la labor del PMA en el ámbito de las redes de seguridad ha ido en aumento para centrarse en la protección social en general, esfera en la que los Gobiernos iban desarrollando al mismo tiempo sistemas específicos. En la actualización de la política se señalaban dos modalidades para la labor del PMA en ese ámbito: el establecimiento directo de redes de seguridad y las actividades en apoyo de redes de seguridad dirigidas por los Gobiernos. La actualización estaba en consonancia con las ideas imperantes en aquel entonces, alentaba la alineación con los Gobiernos nacionales y tomaba en consideración los vínculos existentes entre la protección social y la asistencia humanitaria. La importancia atribuida a las redes de seguridad estaba bien cimentada en el mandato del PMA en materia de asistencia alimentaria. Ahora bien, en la actualización de la política no se proponían una visión, una finalidad o un marco de resultados claros para la labor del PMA en la esfera de las redes de seguridad, ni tampoco se

¹ WFP/EB.A/2012/5-A.

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 las constataciones formuladas en 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. D. McWhinney
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: 066513-3968

examinaban las cuestiones de género o de discapacidad. Las orientaciones elaboradas en 2014 y 2017 tenían una cobertura mayor y ofrecían información actualizada sobre la manera en que el PMA podía contribuir a los sistemas de protección social nacionales, pero tanto la política como las orientaciones adolecieron de un nivel de difusión y aplicación limitado.

Aunque la aplicación de la actualización de la política fue objeto de pocas inversiones institucionales, desde que se creó la Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social en 2016 los progresos han aumentado. Se constató que las oficinas en los países y los despachos regionales del PMA implementaban una amplia gama de redes de seguridad que beneficiaban a decenas de millones de personas cada año y prestaban apoyo a los sistemas de protección social mediante actividades de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades. Con la elaboración de los planes estratégicos para los países ha aumentado la atención que se presta a las redes de seguridad y a la protección social.

Se reconoce ampliamente que el PMA es un actor digno de confianza en la esfera de las redes de seguridad. Sus ventajas comparativas en lo relativo a las operaciones y el análisis, junto con la creciente experiencia en programas basados en la transferencia de efectivo y la utilización de tecnologías, facilitan su labor en materia de protección social. Aunque el PMA ha entablado asociaciones con otros actores que se ocupan de protección social, la competencia por los recursos ha reducido las posibilidades de obtener resultados colectivos y ha creado problemas de coordinación y establecimiento de prioridades para los Gobiernos. Una financiación imprevisible y a breve plazo, y el hecho de que los donantes consideran que el PMA debería concentrarse en la programación a más largo plazo, han situado al organismo en una situación de desventaja competitiva en la labor de protección social.

El desarrollo de las capacidades del PMA en la esfera de las redes de seguridad se vio entorpecido porque a nivel interno el tema no se consideró prioritario. Se constataron carencias en los recursos humanos, la gestión de los conocimientos y los sistemas de seguimiento y presentación de informes, aspectos fundamentales para la capacidad del PMA de colaborar en la labor normativa preliminar, analizar los diferentes contextos y poner en práctica un pensamiento sistémico.

La evaluación permitió llegar a la conclusión de que la creciente experiencia del PMA en las redes de seguridad y la protección social lo situaban en buena posición para hacer contribuciones importantes en esta esfera. El PMA puede desempeñar una función importante cuando sus iniciativas de erradicación del hambre se alinean con los sistemas gubernamentales o los apoyan. Para seguir obteniendo buenos resultados, el PMA debería confirmar y mantener un compromiso de alto nivel con la protección social, elaborar y difundir una estrategia que defina su intervención en la materia, mejorar la coordinación y la coherencia interfuncionales, invertir en la gestión del conocimiento, mejorar las capacidades internas y fortalecer sus sistemas de seguimiento y presentación de informes en esta esfera.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación de la actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad (2012)" (WFP/EB.A/2019/7-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2019/7-B/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 la Junta durante sus debates.

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

Introducción y características de la evaluación

1. El documento titulado “Actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad: La función de la asistencia alimentaria en la protección social” fue aprobado por la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual de 2012, en sustitución de la política de 2004². Al haber cumplido su sexto año, la actualización de la política debe evaluarse de conformidad con las normas del PMA. La evaluación presenta datos empíricos, análisis y recomendaciones sobre la calidad de la actualización de la política, los resultados obtenidos y los factores que influyeron en esos resultados, y tiene el doble objetivo de mejorar la rendición de cuentas y el aprendizaje.
2. La evaluación, que se realizó entre junio y noviembre de 2018, tiene por objeto el período que va de 2012 a 2017, pero también considera hechos más recientes que se produjeron en los países estudiados y en la Sede, con miras a presentar constataciones oportunas que guarden relación con los cambios en curso y los que posiblemente tengan lugar.
3. En la evaluación se utilizaron los siguientes métodos y planteamientos:
 - elaboración de una teoría del cambio;
 - 12 estudios monográficos de países, cinco de ellos mediante visitas sobre el terreno (Burkina Faso, Camboya, Colombia, Egipto y Uganda) y siete por medio de estudios teóricos a distancia (Ecuador, Kenya, Lesotho, Mauritania, Mozambique, Turquía y Sri Lanka);
 - 250 entrevistas a informantes clave, esto es, representantes de todos los despachos regionales y las dependencias competentes de la Sede, asociados y otros actores;
 - examen de datos de 2016-2017 procedentes de los informes normalizados de los proyectos analizados por la Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social (OSZIS);
 - examen de documentos y registros mundiales y regionales del PMA, y
 - examen de documentación externa, comprendida la de otras organizaciones.
4. Entre las principales limitaciones figuraba el hecho de que las oficinas en los países del PMA no veían con igual claridad la clasificación de las actividades como redes de seguridad, a veces en contradicción con las orientaciones del PMA. La capacidad para evaluar los resultados exhaustivamente se vio afectada por los sistemas de información y los marcos de resultados institucionales que no individualizan las actividades, los productos y los efectos de los programas del PMA vinculados a las redes de seguridad y la protección social. El calendario general para la recopilación de datos y la presentación de informes era muy apretado, lo cual redujo la posibilidad de realizar consultas complementarias.
5. A pesar de estas limitaciones, las constataciones de la evaluación se basan en datos empíricos triangulados de distintos tipos y procedentes de múltiples fuentes. Para reforzar su fiabilidad se organizaron reuniones recapitulativas con las oficinas en los países al término de las misiones sobre el terreno con el fin de confirmar impresiones, una reunión informativa general al final de la fase de recopilación de datos, un taller con personal y directivos del PMA de los países y regiones visitadas, así como debates sobre las constataciones, conclusiones y recomendaciones con las direcciones competentes de la Sede, durante los cuales se recabaron opiniones.

² WFP/EB.3/2004/4-A.

Contexto

6. En la actualización de la política, las redes de seguridad se definían como “transferencias no contributivas formales o informales que se proporcionan a personas que son vulnerables a la pobreza, la malnutrición u otras formas de privación o que viven en alguna de esas circunstancias”. Esta definición era coherente con las que utilizaban el Banco Mundial o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en aquel momento. Resultaba evidente, sin embargo, que en esas definiciones había cierta ambigüedad, sobre aspectos como, por ejemplo, si esas redes debían estar en manos de los Gobiernos, cuál debía ser la duración de las intervenciones en materia de redes de seguridad o si la asistencia humanitaria podía constituir una red de seguridad.
7. La evaluación se basó en la definición de redes de seguridad que aparece en la actualización de la política y en los criterios enunciados en las orientaciones del PMA de 2014, según los cuales las redes de seguridad se caracterizan por ser operaciones de larga duración, previsibles y estar vinculadas con los Gobiernos. Se adoptó asimismo la definición de “protección social” formulada por el PMA en 2017, como el conjunto amplio de disposiciones e instrumentos destinados a proteger a los miembros de la sociedad de crisis y perturbaciones a lo largo de toda la vida.
8. Desde 2012 la utilización de las redes de seguridad y protección social ha aumentado considerablemente, de modo que en 2015 todos los Gobiernos del mundo empleaban por lo menos un mecanismo de red de seguridad³. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 apunta a poner fin a la pobreza, entre otras cosas, implementando sistemas y medidas de protección social a nivel nacional⁴. A nivel mundial se ha otorgado cada vez más importancia a ampliar las redes de seguridad, valiéndose de sistemas de protección social en épocas de crisis —y en la fase de preparación ante estas— y utilizando en mayor medida las transferencias de base monetaria.
9. También se ha incrementado el establecimiento directo de redes de seguridad por parte del PMA que presta mayor atención al fortalecimiento de la capacidad y a la prestación de apoyo técnico a los sistemas de protección social nacionales, en consonancia con la transición del Programa de su función de ejecutor a la de habilitador, iniciada en su Plan Estratégico para 2008-2013. Diversas conferencias humanitarias y de desarrollo han contribuido asimismo a conformar el panorama mundial y han influido en la labor del PMA⁵.

La actualización de la política del PMA en materia de redes de seguridad (2012) y su aplicación

10. En el documento de actualización de la política se exponen principios y enseñanzas extraídas, conceptos y definiciones, funciones y ventajas comparativas, y se presentan cinco situaciones hipotéticas correspondientes a diferentes niveles de capacidad y estabilidad a nivel nacional. También hay secciones sobre nuevas cuestiones, elección de programas y prioridades y consecuencias.
11. La actualización de la política no comprendía una teoría del cambio, un marco lógico ni declaraciones o indicadores específicos de resultados para medir los progresos. Se elaboró una teoría del cambio para la evaluación, infiriendo de la actualización de la política las

³ Banco Mundial. 2015. *The state of social safety nets 2015*, página 1.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/415491467994645020/The-state-of-social-safety-nets-2015>.

⁴ Meta 3 del ODS 1: Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Plataforma de conocimiento para el desarrollo sostenible. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1>.

⁵ Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Protección Social en Contextos de Fragilidad y Desplazamiento Forzado dirigida por el UNICEF y la Comisión Europea y coorganizada por el PMA en 2017.

actividades, los productos, los efectos y el impacto previstos. En esa teoría del cambio se definieron dos modalidades de contribución del PMA a las redes de seguridad y la protección social: la “modalidad de ejecución directa”, que corresponde a la realización de actividades a través de las que se facilitan instrumentos o transferencias que sirven de redes de seguridad, y la “modalidad de prestación de apoyo”, para las funciones del PMA en apoyo de las redes de seguridad dirigidas por los propios países⁶. También se definió un tercer conjunto de elementos que contribuían a ambas modalidades. Las actividades comprendidas en la teoría del cambio elaborada se reflejaron en las subpreguntas de la evaluación.

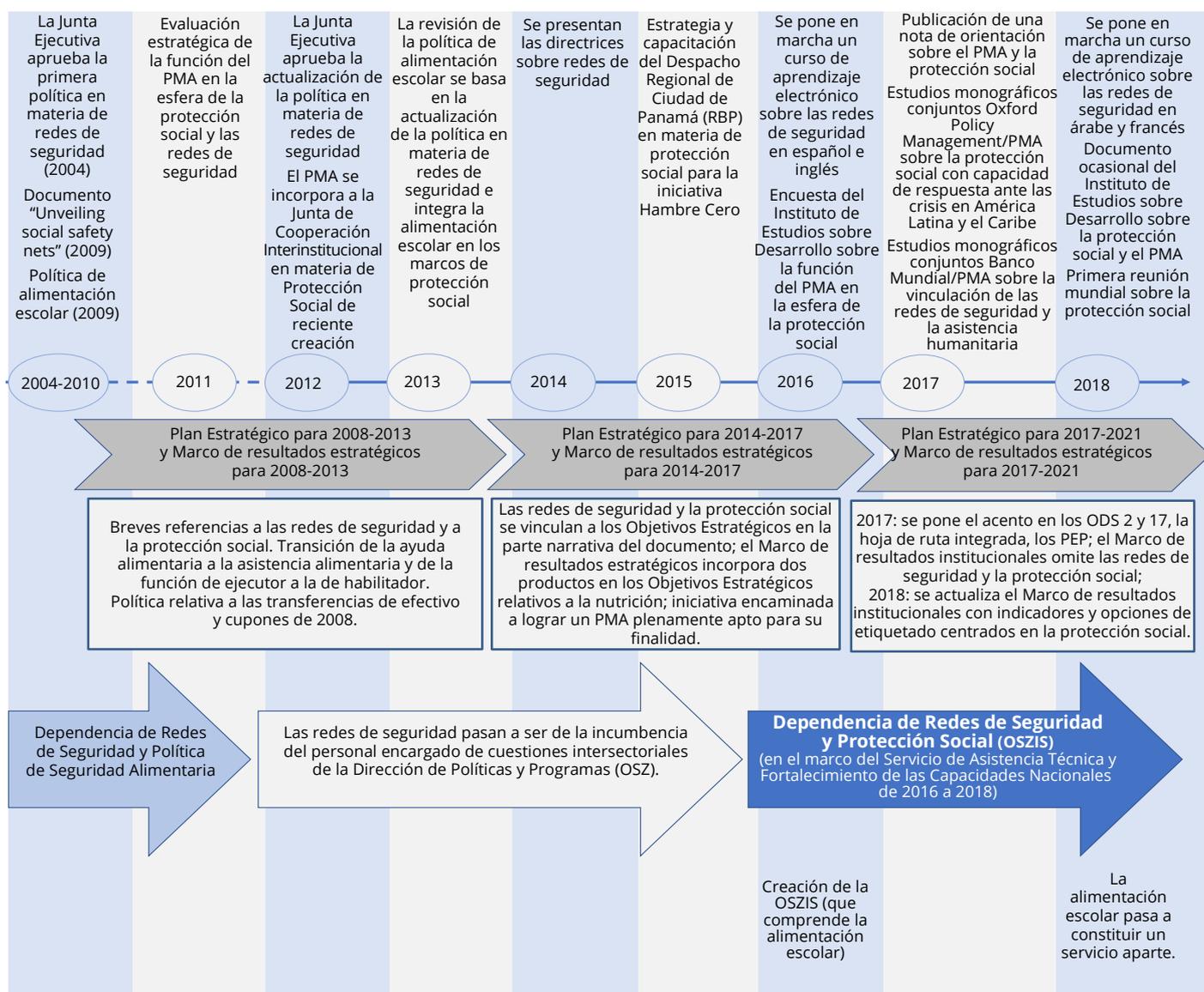
12. La estructura orgánica de las dependencias del PMA pertinentes para la actualización de la política ha cambiado varias veces, entre otras cosas mediante el incremento de los recursos de personal de la OSZIS. En la figura 1 se presentan los jalones de la labor del PMA en la esfera de las redes de seguridad y la protección social a lo largo del tiempo.
13. Las experiencias documentadas del PMA con las redes de seguridad se remontan por lo menos a 1998⁷, cuando se elaboró un documento de política titulado “El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria”. La función del PMA en esta esfera se oficializó por primera vez en la política de 2014 titulada “El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación”⁸.
14. Entre 2004 y 2012, el PMA elaboró varios documentos en los que se exponía cómo se concebían las redes de seguridad en el Programa. En una evaluación estratégica realizada en 2011 sobre la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad⁹ se llegó a la conclusión de que el PMA trabajaba mucho en ese ámbito pero carecía de orientaciones suficientes y debía institucionalizar los cambios en materia de planificación, diseño de programas, colaboración externa, seguimiento y sistemas financieros en relación con las redes de seguridad y protección social. La actualización de la política de 2012 tenía por finalidad aprovechar esas lecciones aclarando varios conceptos clave y vinculándolos con las actividades y las funciones del PMA.

⁶ Las actividades correspondientes a la modalidad de ejecución directa comprenden el diseño de redes de seguridad para promover la seguridad alimentaria y la nutrición y la puesta en marcha y ejecución de redes de seguridad, con inclusión de las compras, la logística y la entrega de transferencias. Las correspondientes a la modalidad de prestación de apoyo comprenden el fortalecimiento de la capacidad de los países, el asesoramiento de índole técnico y analítico y la promoción para influir en las políticas.

⁷ El PMA realiza desde la década de 1960 actividades que hoy se consideran redes de seguridad, como la alimentación escolar.

⁸ WFP/EB.3/2004/4-A.

⁹ WFP/EB.A/2011/7-B.

Figura 1: Jalones de la labor del PMA en la esfera de las redes de seguridad y protección social

Fuente: Equipo de evaluación, a partir del examen de documentos y entrevistas.

Constataciones

Calidad de la política

- Se evaluaron la calidad de la actualización de la política y las orientaciones e instrumentos conexos. Se constató que, en general, la actualización de la política estaba alineada con los conceptos de redes de seguridad y protección social imperantes en aquel momento. Si bien se ponían de relieve los motivos que justificaban el apoyo a las redes de seguridad, se desatendía algunas oportunidades para respaldar la protección social en un sentido más amplio, lo cual reduce su pertinencia y utilidad en la actualidad. El contenido básico de la actualización de la política siguió siendo pertinente durante el período examinado en la evaluación, pero la reflexión sobre la protección social y las maneras de encararla han progresado considerablemente, en particular por lo que se refiere al fortalecimiento de los sistemas, los vínculos con la asistencia humanitaria y la expansión del acceso y la cobertura.
- La pertinencia y utilidad de la actualización de la política se vieron mermadas por la falta de una serie de elementos esenciales. Al no establecer claramente un marco conceptual, una visión, una finalidad, ni efectos o productos, la política resultó menos práctica y viable de lo

que hubiera podido ser. Además, no se tuvieron bastante en cuenta las cuestiones de género ni las relacionadas con la discapacidad. En cambio, la actualización de la política estaba bien cimentada en el mandato del PMA en materia de asistencia alimentaria y definía el alcance de su intervención, así como los datos empíricos, las lecciones y las prioridades, pero no se abordaba la armonización con otras políticas del Programa y apenas se mencionaba brevemente el Plan Estratégico del PMA.

17. Las orientaciones elaboradas en 2014 y 2017 trascendieron el enfoque centrado en las redes de seguridad y contenían información más detallada sobre la contribución a los sistemas de protección social nacionales. En las orientaciones de 2014 se explicaron con mayor claridad los conceptos y herramientas útiles para el diseño y la ejecución de los programas y para las intervenciones externas. En la nota de orientación de 2017 se expuso de manera clara y actualizada la manera en que las actividades de protección social del PMA podían enmarcarse y posicionarse en la elaboración de los planes estratégicos en los países (PEP), armonizándolas con los actores y prioridades nacionales. Se señalaba asimismo la necesidad de otorgar prioridad explícitamente a la nutrición en el diseño de las actividades de protección social, para que fuera posible obtener efectos nutricionales, y se daban ejemplos de efectos y productos que se podían integrar en los PEP; sería prematuro, sin embargo, evaluar los resultados de estos cambios tal como se reflejan en los PEP.
18. El informe de la evaluación estratégica de 2011¹⁰ comprendía seis recomendaciones sobre el fortalecimiento de la política, las capacidades y el posicionamiento del PMA en materia de redes de seguridad y protección social, así como sus contribuciones en la materia. Aunque las constataciones y conclusiones de este informe se tuvieron en cuenta por lo general en la actualización de la política, en la presente evaluación se estima que no se ha progresado bastante en la aplicación de las recomendaciones. Las recomendaciones sobre el fortalecimiento de la capacidad de organización y las capacidades del personal, el posicionamiento, la participación en la formulación de políticas y la adhesión a las normas relativas a las buenas prácticas no se aplicaron plenamente ni lograron los efectos previstos. Ahora bien, el ritmo de los progresos ha aumentado considerablemente desde que en 2016 se creó la OSZIS en la Sede.
19. Se reconoce que la actualización de la política alentó la alineación del PMA con los Gobiernos nacionales y marcó el comienzo de una transición de la ejecución directa de actividades en materia de redes de seguridad a la prestación de apoyo a redes dirigidas por instancias gubernamentales. En las orientaciones posteriores se asignó más importancia a la utilización de las ventajas comparativas del PMA para contribuir a subsanar las carencias de los sistemas nacionales.
20. Aunque en la actualización de la política no se menciona explícitamente la alineación con otras políticas del PMA, en el momento en que fue aprobada era en gran medida coherente con ellas. Las políticas más recientes sobre temas conexos¹¹ responden a una reflexión más actual sobre la protección social, su concepción y alcance, así como sobre la forma en que el PMA se posiciona al respecto.
21. La calidad de una política puede evaluarse en parte por el grado en que se conoce y utiliza en una organización. En la evaluación se constató que la mayoría de los miembros del personal del PMA no estaban familiarizados con la actualización de la política y que pocos de ellos conocían las directrices de 2014 y 2017. Solo el 21 % de los miembros del personal entrevistados durante las visitas a las oficinas en los países declaró haber leído la actualización de la política antes de la evaluación y el personal de 10 de las 12 oficinas en los países visitadas afirmó que la actualización de la política no resultaba útil como

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Por ejemplo, la "Revisión de la política de alimentación escolar" (WFP/EB.2/2013/4-C).

orientación práctica. Los informantes clave destacaron los problemas que planteaban la difusión de la actualización de la política y la atención que en ella se prestaba a las esferas de actividad tradicionales del PMA más que a las cuestiones intersectoriales, y destacaron que les resultaba difícil asimilar el gran número de estrategias, políticas, orientaciones y procesos de cambio del PMA. Sin embargo, los directores y directores adjuntos del PMA en los países y los jefes de programas consultados en los 12 países consideraron que el tema de la actualización de la política era pertinente para la labor de sus oficinas.

Resultados de la política

22. El equipo de evaluación analizó los resultados derivados de la actualización de la política. Aunque se la conocía poco, según la evaluación los resultados observados podían atribuirse indirectamente a la política, por influencia de las orientaciones, la capacitación impartida y otras iniciativas.

Resultados mundiales

23. Las directrices de 2014 y la nota de orientación de 2017 proporcionaron herramientas para el diseño y la ejecución de programas. Los informantes clave en las oficinas en los países consideraron que el contenido de los documentos de orientación era útil pero seguía siendo demasiado general para la mayoría de las decisiones que debían tomarse en materia de diseño y ejecución de programas. En gran medida, las directrices de 2014 suministraban información general que el personal necesitaba para la labor de fortalecimiento de las capacidades nacionales, la colaboración con actores externos, la obtención de financiación y el diseño global de programas —temas que podrían haberse tratado de una sola vez en unas directrices generales sobre programas en lugar de repetirlos en diversos documentos en que se proporcionaba orientación sobre determinadas actividades o temas—.
24. El curso electrónico sobre las redes de seguridad, que consta de tres módulos, se ha estado utilizando en todo el PMA, pero las demoras en su elaboración debidas a la rotación del personal en la Sede y a insuficiencias en la gestión de los proyectos pueden haber limitado su utilidad y pertinencia. Solo el 5 % del personal de contratación internacional del PMA y el 3 % de los empleados de contratación local finalizaron por lo menos un módulo¹².
25. Las recientes iniciativas tendientes a constituir una base mundial de datos empíricos han generado enseñanzas útiles para el PMA, pero no han formado parte de una estrategia más amplia de gestión de los conocimientos y aprendizaje. Tras la creación de la OSZIS se evaluaron las prácticas actuales de gestión de la información y los conocimientos y se elaboró un plan de trabajo. Las iniciativas destinadas a generar y compartir datos empíricos comprendieron:
 - la creación de un archivo de documentos, de una comunidad de prácticas sobre alimentación escolar y protección social y de plataformas de información en la intranet;
 - mensajes periódicos a los coordinadores en materia de protección social de los despachos regionales y las oficinas en los países;
 - estudios monográficos, junto con el Banco Mundial, sobre la asistencia humanitaria y la protección social;
 - una investigación, junto con Oxford Policy Management, sobre la protección social con capacidad de dar respuesta a las crisis en América Latina y el Caribe;

¹² 361 miembros del personal y consultores de contratación nacional (sobre un total de 12.674) y 167 miembros del personal y consultores de contratación internacional (sobre un total de 3.189) habían finalizado por lo menos un módulo del programa de aprendizaje electrónico. Las cifras sobre el total de miembros del personal del PMA proceden del Informe Anual de las Realizaciones del PMA de 2017 (WFP/EB.A/2018/4-A/Rev.1) (anexo V: Empleados del PMA al 31 de diciembre de 2017).

- un estudio sobre el PMA y la protección social y apoyo técnico a la elaboración de los PEP a cargo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo;
 - estudios monográficos y exploratorios sobre protección social, a cargo del Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central, conjuntamente con el Instituto de Estudios sobre Desarrollo en Oriente Medio y África del Norte y con la Universidad de Maastricht en la Comunidad de Estados Independientes, y
 - investigaciones sobre la protección social en las zonas rurales y urbanas, la protección social adaptativa y la migración y la protección social, a cargo del Despacho Regional para América Latina y el Caribe.
26. Si bien los datos empíricos generados por estas iniciativas suministraron material para aumentar los conocimientos en todo el PMA, la difusión y utilización de los resultados fueron limitadas, en gran medida, porque las iniciativas de gestión de los conocimientos a nivel institucional fueron ocasionales. El personal de las oficinas en los países por lo general desconocía los resultados de esas investigaciones, salvo cuando estas habían sido llevadas a cabo en sus propios países o regiones.

Resultados nacionales y regionales

27. Los datos empíricos obtenidos de los estudios monográficos realizados en el marco de la evaluación mostraron que el PMA contribuía a las redes de seguridad y protección social mediante las modalidades de ejecución directa y de prestación de apoyo definidas en la teoría del cambio (véase el párrafo 11). Casi todos los informantes clave consideraron que la labor del PMA en la esfera de las redes de seguridad y la protección social era un medio decisivo para alcanzar sus objetivos estratégicos. En un informe de enero de 2018, el Instituto de Estudios sobre Desarrollo señaló que las oportunidades del PMA de intervenir en las redes de seguridad y protección social probablemente aumentarían, y que sus compromisos en relación con el ODS 2 constituían un punto de partida para abogar por redes de seguridad orientadas hacia la seguridad alimentaria y una protección social que abarcara aspectos relacionados con la nutrición¹³.
28. Mientras que en las orientaciones del PMA se señalaba la importancia de intervenciones de larga duración y previsibles y de la vinculación con los sistemas y programas nacionales, informantes clave de muchas oficinas en los países se refirieron impropiaemente a actividades que no estaban vinculadas a los sistemas nacionales calificándolas de “redes de seguridad”. En el cuadro 1 se recapitulan casos en los que el PMA intervino en diferentes tipos de actividades mediante las modalidades de ejecución directa o de prestación de apoyo.

¹³ Sabates-Wheeler, R. y Devereux, S. 2018. *Social Protection and the World Food Programme*. Documento ocasional n.º 25. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000073283/download/>.

CUADRO 1: ACTIVIDADES EN LAS QUE EL PMA INTERVIÑO MEDIANTE LAS MODALIDADES DE EJECUCIÓN DIRECTA O DE PRESTACIÓN DE APOYO (2012-2017)												
	Visitas a los países					Estudios teóricos						
	Burkina Faso*	Camboya**	Colombia	Egipto	Uganda	Ecuador***	Kenya	Lesotho	Mauritania	Mozambique	Sri Lanka	Turquía****
	PBI	PIMB	PIMA	PIMB	PBI	PIMA	PIMB	PIMB	PIMB	PBI	PIMB	PIMA
Alimentación escolar	E/A	E/A	E/A	E/A	E/A	E	E/A	E/A	E/A	E/A	E/A	
Nutrición	E/A	A		E/A	E/A		E/A	E/A	E/A	E/A	E/A	
Seguridad alimentaria		A		A	E/A	E/A	A	E/A	E	E/A		E/A
Medios de subsistencia, pequeños agricultores	E	E		E	E/A		E/A	E/A	E	E/A	E/A	
Preparación y respuesta en emergencias	E	E				E/A	E/A		E/A	E/A	E/A	E/A
Fortalecimiento de las capacidades y asistencia técnica		A	A	A		A	A					A
Protección social con capacidad de respuesta ante las crisis						A	A	A		A	A	A

* En Burkina Faso, la mayor parte de los miembros del personal consultados consideraban que los programas de asistencia alimentaria para la creación de activos constituían una red de seguridad. Tanto en opinión de los funcionarios gubernamentales entrevistados como según un examen de las redes de seguridad efectuado por el Banco Mundial, en esta categoría se incluyen la asistencia alimentaria ocasional y la asistencia alimentaria de emergencia.

** En Camboya, los programas de asistencia alimentaria por trabajo y de asistencia para la creación de activos realizados entre 2012 y 2017 variaban de proyectos a gran escala que el Gobierno consideraba parte de su sistema de protección social a intervenciones en pequeña escala fuera del sistema nacional.

*** En el Ecuador, los programas relacionan a las asociaciones de pequeños agricultores con las actividades de alimentación escolar.

**** En Turquía, la red de protección social de emergencia se orienta a atender las necesidades básicas por medio de transferencias de base monetaria para finalidades múltiples. El PMA se encarga del seguimiento de los efectos en materia de seguridad alimentaria y nutrición. El programa cumple una función de respuesta en casos de emergencia y está coordinado con las autoridades nacionales en materia de gestión de desastres, se ejecuta en asociación con los ministerios de protección social y está alineado con los sistemas de esos ministerios.

PBI=país de bajos ingresos; PIMB= país de ingresos medianos bajos; PIMA = país de ingresos medianos altos.

E = ejecución; A = apoyo.

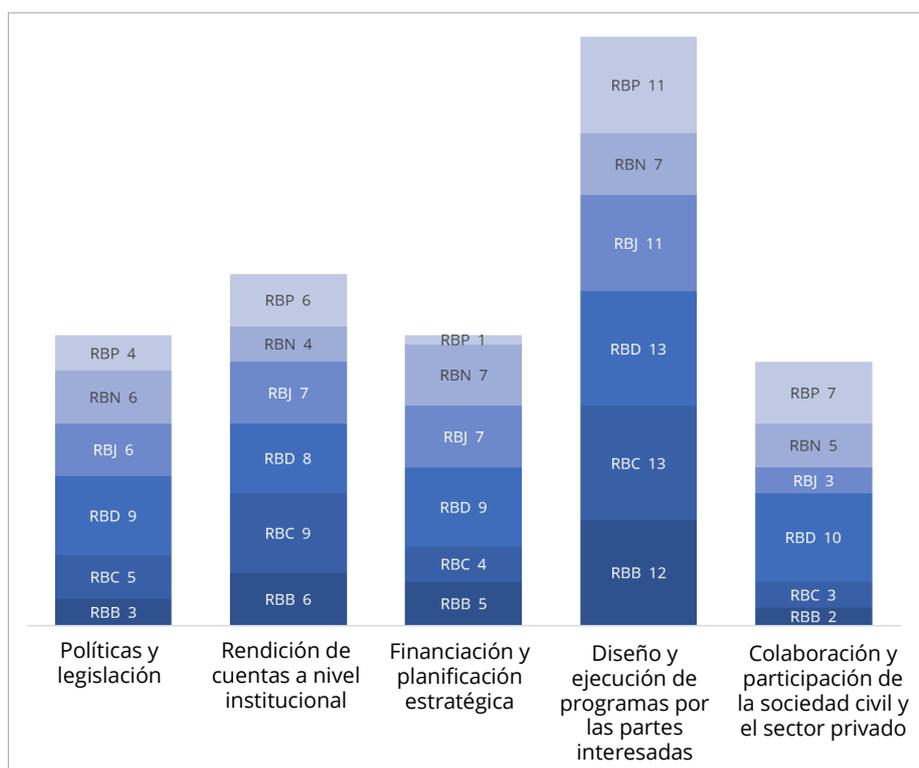
El sombreado en gris claro significa que las actividades no estuvieron directamente vinculadas a los sistemas gubernamentales. Fuentes: Análisis del equipo de evaluación basado en el examen de los documentos de los estudios monográficos y las entrevistas. Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/country>) en lo relativo a los datos sobre el nivel de ingresos de los países.

Contribuciones con arreglo a la modalidad de prestación de apoyo

29. En la evaluación se constató que las oficinas en los países hacían contribuciones pertinentes y útiles a los sistemas de protección social nacionales proporcionando apoyo y asesoramiento técnico y analítico de carácter multisectorial. Las capacidades de apoyo del PMA están alineadas con las actividades previstas en la actualización de la política, pero no siempre atienden las necesidades más amplias de los sistemas gubernamentales.

30. Se observaron muchos ejemplos de contribuciones del PMA en forma de asistencia técnica, apoyo analítico, asesoramiento en materia de políticas y fortalecimiento de las capacidades¹⁴. Los informantes clave afirmaron que la colaboración de PMA en las iniciativas de redes de seguridad y protección social había aumentado en los últimos años, en consonancia con los cambios estratégicos del PMA y con la elaboración de los PEP. En un examen de los PEP correspondientes a los países objeto de estudios monográficos se llegó a la conclusión de que las 12 oficinas en los países de que se trataba incluían explícitamente una referencia a la labor en materia de protección social y redes de seguridad. En cuatro PEP se citaban las recomendaciones derivadas de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional y relativas a la participación en la esfera de la protección social. En los 12 PEP se mencionaban la protección social o las redes de seguridad ya sea directamente en sus enunciados de efectos estratégicos o en las actividades y productos correspondientes. La protección social con una capacidad de respuesta a la crisis es una actividad principal en 10 de esos 12 PEP.
31. En la figura 2 se indica el número de oficinas en los países que prestaron apoyo a iniciativas de los Gobiernos en las esferas de las redes de seguridad o la protección social, en función del tipo de actividad de fortalecimiento de las capacidades ofrecida a nivel nacional¹⁵.

Figura 2: Apoyo del PMA a las iniciativas de los Gobiernos en la esfera de las redes de seguridad o la protección social, por tipo de actividad de fortalecimiento de las capacidades nacionales, 2017



Fuente: Desarrollo, por el equipo de evaluación, del análisis de los datos de los informes normalizados de los proyectos realizado en 2017 por la OSZIS.

Abreviaturas: RBB: Despacho Regional para Asia y el Pacífico; RBC: Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central; RBD: Despacho Regional para África Occidental; RBJ: Despacho Regional para África Meridional; RBN: Despacho Regional para África Oriental y Central.

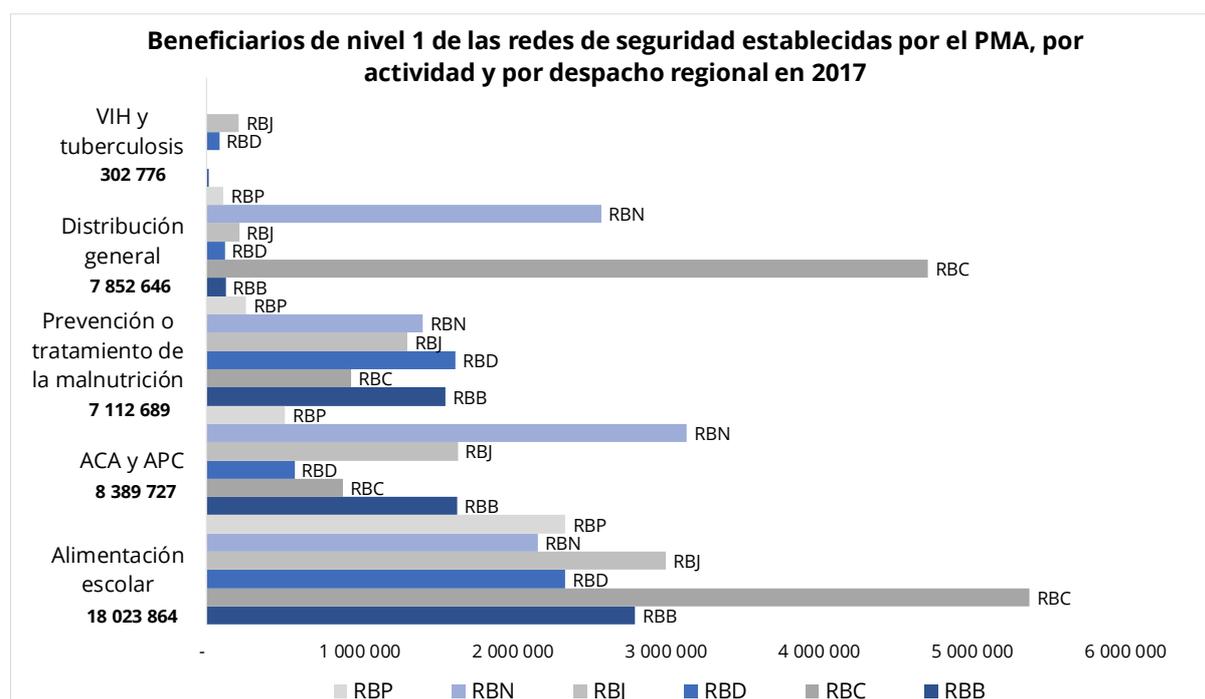
¹⁴ En la actualización de la política estas actividades se enumeraban por separado, pero a menudo las distinciones entre ellas resultaban borrosas. Actualmente el PMA se refiere con frecuencia al conjunto de todas ellas como “fortalecimiento de las capacidades nacionales” o “asistencia técnica”.

¹⁵ Estos cinco tipos de actividad se definieron en el marco para el fortalecimiento de las capacidades nacionales (julio de 2017). (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000011956/download/>), en donde se las califica de “modalidades”. OSZIS del PMA, análisis interno de los informes normalizados de los proyectos, 2017.

Contribuciones con arreglo a la modalidad de ejecución directa

32. Las oficinas en los países del PMA diseñaban y ejecutaban actividades que calificaban de redes de seguridad. A veces esas actividades se planificaban para que pudieran pasar a ser componentes de los sistemas de protección social nacionales. Ahora bien, algunas actividades parecían funcionar paralelamente a dichos sistemas pero con una duración más breve y, en consecuencia, una previsibilidad limitada, particularmente en el caso de la asistencia alimentaria general y la asistencia alimentaria para la creación de activos.
33. En 2017, 67 oficinas en los países informaron de que habían ejecutado diversas actividades como redes de seguridad, prestando servicios a más de 41 millones de beneficiarios directos, como se indica en la figura 3¹⁶.

Figura 3: Implementación de redes de seguridad por el PMA*



* Con arreglo al Plan de Gestión del PMA para 2018-2020 (WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1), los beneficiarios de nivel 1 son los que se benefician directamente de la asistencia del PMA, mientras que los de nivel 2 y 3 lo hacen indirectamente.

Fuente: Desarrollo, por el equipo de evaluación, del análisis de los datos de los informes normalizados de los proyectos realizado en 2017 por la Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social.

34. Algunas oficinas en los países, con el apoyo de los despachos regionales, colaboraban con los sistemas de protección social nacionales en intervenciones de emergencia o actuaban junto con los Gobiernos para hacer que los sistemas existentes de protección social tuvieran mayor capacidad de respuesta ante las crisis. El PMA utilizó a menudo la expresión “protección social con capacidad de respuesta ante las crisis” para describir iniciativas que reflejaban buenas prácticas y definiciones aceptadas, tales como actividades para aumentar el número de personas a que llega la asistencia social en respuesta a una crisis, pero en algunos otros casos la expresión se utilizaba de manera impropia, como por ejemplo para

¹⁶ El RBC y el RBN representaron casos atípicos por un número de beneficiarios directos de nivel 1 de las distribuciones generales de alimentos considerablemente más elevado que en otras regiones, probablemente debido a la alta concentración de emergencias y crisis prolongadas que se produjo en esas regiones. El RBC fue un caso atípico en lo que hace a la alimentación escolar a raíz del gran número de beneficiarios resultante de la crisis siria. El RBN tuvo un número desproporcionado de beneficiarios directos de la asistencia alimentaria para la creación de activos o intervenciones de capacitación, probablemente a raíz de la importancia otorgada en la región al trabajo con los pequeños agricultores.

referirse a los bancos de arroz o a la asistencia alimentaria estacional, que no están vinculados con los sistemas de protección social.

Asociaciones

35. El PMA trabajó en colaboración con otros actores que intervienen en la esfera de la protección social, pero el elevado nivel de competencia por los recursos y su posicionamiento limitaron los efectos colectivos y plantearon problemas a los Gobiernos de los países.
36. Se encontraron pruebas de que existían sólidas asociaciones para iniciativas concretas con una amplia gama de actores en los planos mundial, regional y nacional, entre otras cosas, por medio de la labor del PMA en apoyo de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, en particular a través del Centro de Excelencia para la Lucha contra el Hambre del Brasil. No obstante, al mismo tiempo, debido a la competencia por los recursos de donantes comunes a varios organismos, en algunos lugares esas relaciones se caracterizaron por la tensión. La evaluación encontró casos de competencia directa por el apoyo de determinados donantes y Gobiernos nacionales, especialmente en relación con actividades de nutrición y la labor con los pequeños agricultores.
37. Algunas partes interesadas gubernamentales expresaron su preocupación por la incapacidad del PMA y los actores internacionales para colaborar en torno a prioridades comunes en materia de asistencia social. Esta incapacidad crea problemas en cuanto a la coordinación y las decisiones sobre los modelos de programación y los efectos prioritarios que se han de aprobar, a menudo en situaciones en que los recursos gubernamentales son escasos y la capacidad limitada. El equipo de evaluación observó que las más de las veces en las ideas y planteamientos de los Gobiernos influye la capacidad de un organismo para construir y mantener relaciones, entender los sistemas de gobierno y posicionarse en consonancia con ellos.

Cuestiones relacionadas con el género, la discapacidad y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

38. En los casos estudiados se encontraron pocos indicios de que la labor del PMA en la esfera de las redes de seguridad y la protección social haya contribuido a obtener resultados que transformen las relaciones de género, haya permitido determinar o atender específicamente las necesidades de las personas con discapacidad o haya mejorado la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.
39. Mientras que en la actualización de la política y en las orientaciones conexas se impartieron pocas indicaciones sobre las consideraciones de género, en 2017 la Oficina de Género publicó orientaciones sobre la integración de las cuestiones de género en los programas de protección social. En los sistemas institucionales de presentación de informes se recopilan datos desglosados por sexo y edad y algunos informes normalizados de los proyectos comprenden capítulos sobre el género, pero es imposible extraer datos relativos a las redes de seguridad y a la protección social porque en los sistemas del PMA esas actividades no están "etiquetadas" como redes de seguridad y protección social. En pocos casos de programas de alimentación escolar se daba prioridad a las necesidades de las niñas y algunos programas de nutrición estaban específicamente destinados a las mujeres y sus hijos, pero no se encontraron ejemplos de programas concebidos para inducir efectos que propicien la transformación de las relaciones de género.
40. El PMA no tiene una política específica sobre las personas con discapacidad y en la actualización de la política no se hace referencia a ellas. A veces, las necesidades propias de este grupo de población se tomaron en consideración durante la selección de beneficiarios y la evaluación, pero en los programas examinados la asistencia no se diferenciaba en

función de esas necesidades específicas. El programa de redes de protección social de emergencia en Turquía era un caso atípico y positivo en este sentido, ya que en sus criterios de selección se tomaban en cuenta la discapacidad y la inclusión, se preveía un complemento para las transferencias de base monetaria y se determinaban y trataban de allanar los obstáculos que dificultaban el acceso de las personas con discapacidad.

41. Tampoco la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas se abordaba debidamente en la actualización de la política o las orientaciones conexas. En algunos estudios monográficos realizados en el marco de la evaluación se encontraron indicios de que las oficinas en los países ayudaban a los Gobiernos en la creación de mecanismos de retroinformación y denuncia. Eran pocos los ejemplos de consulta o implicación de los participantes en la fase de elaboración de los programas, excepto en algunas iniciativas de pequeña escala relacionadas con los medios de subsistencia y la labor de fomento de la resiliencia.

Factores que explican los resultados

42. En la evaluación se recopilaron y analizaron datos empíricos sobre los factores que influyen en los resultados por medio de entrevistas con las partes interesadas, un examen de la documentación del PMA y la triangulación de los resultados observados con distintas características de los países y las capacidades y recursos del PMA en el país examinado.

Factores externos

43. El PMA era ampliamente reconocido como un actor digno de confianza en la esfera de las redes de seguridad, habida cuenta de las ventajas comparativas que posee por su presencia sobre el terreno, la prioridad que asigna a la prestación de asistencia, la logística, los vínculos con las organizaciones locales, sus capacidades analíticas y la capacidad para llevar a cabo operaciones a la debida escala. Desde 2012, se ha venido a sumar a estos puntos fuertes su experiencia en la ejecución de programas de transferencias de base monetaria a gran escala y la utilización de tecnología para el registro y la gestión de los beneficiarios. Son otras tantas oportunidades para que el PMA contribuya a programas sostenibles, impulsados por los Gobiernos, que luchen contra el hambre, mejoren la nutrición y mitiguen los efectos de la pobreza y la vulnerabilidad. Sin embargo, se percibe el riesgo de que los sistemas y herramientas concebidos por el PMA para la programación de sus actividades pueda no ser compatible con los sistemas gubernamentales o no adecuarse a ellos. Un método mejor podría consistir en traspasar las competencias y capacidades para idear soluciones que se adapten a los distintos contextos.
44. La evaluación no confirmó la idea planteada en la actualización de la política de que la fase de desarrollo de un país, su estabilidad, capacidad y exposición a los riesgos determinaban las funciones que el PMA debía desempeñar. Los datos derivados de los estudios monográficos no revelaron ninguna relación entre los ingresos de un país, su fragilidad o nivel de riesgo y las funciones del Programa. Más influencia tienen en su participación y sus contribuciones las carteras de programas anteriores, las relaciones con los actores gubernamentales y el personal directivo de las oficinas en los países, las funciones de otros asociados y las pautas de la financiación.
45. La mayor parte de la financiación para las actividades del PMA en materia de redes de seguridad y protección social era a corto plazo, lo cual limitaba su previsibilidad y ponía en peligro la capacidad del PMA para comprometerse con una programación a largo plazo, entre otras cosas con el fortalecimiento de la capacidad de los países. Según la información obtenida, era difícil convencer a los donantes de que el PMA tenía una función fundamental que desempeñar en la programación a largo plazo, incluso en la protección social, aunque en pocos casos la alineación con las iniciativas de los Gobiernos suscitaba un mayor interés

de los donantes¹⁷. En el informe de 2018 del Instituto de Estudios sobre Desarrollo¹⁸ se señaló que una financiación a corto plazo e imprevisible coloca al PMA en una situación de desventaja ante la competencia y torna difícil la colaboración con sistemas que necesitan flujos de financiación fiables y sostenibles durante períodos de tiempo prolongados.

Factores internos

46. La evaluación llegó a la conclusión de que la capacidad del PMA para analizar y entender las estructuras del Gobierno, la evolución política y los sistemas generales de protección social y de relacionarse con ellos determinan la pertinencia e influencia que puede tener. Las oficinas en los países que cuentan con personal especializado en el seguimiento y el análisis de la evolución legislativa y presupuestaria, las estructuras administrativas y las prioridades políticas se encontraban en mejores condiciones que las que carecían de esos recursos. Se determinó asimismo que invertir en el desarrollo y mantenimiento de relaciones con personal clave del Gobierno y con los asociados es decisivo, aunque la continuidad es un gran problema tanto para el PMA como para sus interlocutores gubernamentales.
47. Allí donde tiene una buena comprensión de los sistemas, las normas y la política del Gobierno, el PMA puede aportar una contribución eficaz, al influir en los sistemas de protección social nacionales, tanto prestando un creciente apoyo a los programas y sistemas como asesorándolos cuando experimentan cambios importantes. Cuando no se logra preverlos, los cambios en las estructuras, las políticas y las instancias directivas gubernamentales constituyen riesgos para el posicionamiento del PMA, pero también son oportunidades si el PMA puede adaptarse con agilidad a los nuevos actores y a los cambios estructurales.
48. Desde 2012, según la información recogida, las inversiones institucionales en la esfera de las redes de seguridad y la protección social habían sido mínimas¹⁹. Solo se habían emprendido iniciativas descentralizadas destinadas a fomentar las capacidades internas, fortalecer el aprendizaje y prestar apoyo técnico a los despachos regionales y las oficinas en los países en el caso de proyectos que contaban con una financiación asignada para fines específicos por los donantes. Esto concuerda con el apoyo institucional incluso más limitado prestado a las iniciativas de fortalecimiento de las capacidades nacionales, como se constató en la actualización de la política de PMA en materia de fomento de la capacidad (2009)²⁰. Para que el potencial del PMA para posicionarse de manera creíble y coherente y contribuir a la protección social pueda realizarse plenamente, es necesario que la dirección del PMA a nivel mundial le preste mayor atención y le asigne más recursos.
49. Se comprobó que los sistemas de recursos humanos del PMA y las inversiones en la materia no eran suficientes para desempeñar una función creciente en la esfera de la protección social. En numerosas evaluaciones y auditorías realizadas desde la iniciativa encaminada a lograr un PMA plenamente apto para su finalidad de 2012²¹ y la estrategia del PMA en materia de personal de 2014²² se ha destacado la necesidad de que el Programa adapte su fuerza de trabajo de tal manera que incorpore las competencias necesarias para contribuir

¹⁷ Se encontrarán conclusiones análogas en el "Informe resumido de la evaluación estratégica del apoyo del PMA al fortalecimiento de la resiliencia" (WFP/EB.1/2019/7-A).

¹⁸ Sabates-Wheeler, R. y Devereux, S. 2018. *Social Protection and the World Food Programme*. Documento ocasional del PMA núm. 25. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000073283/download/>.

¹⁹ La rotación del personal y la falta de un seguimiento sistemático consolidado de las fuentes de financiación de las inversiones de la Sede y los despachos regionales en el fortalecimiento de las capacidades en materia de redes de seguridad y protección social y la cuantía de estas limitaron las posibilidades del equipo de evaluación de analizar cabalmente las tendencias financieras durante el período estudiado.

²⁰ WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1.

²¹ WFP/EB.1/2017/11-C.

²² WFP/EB.2/2014/4-B.

al logro de los Objetivos Estratégicos del PMA, entre otras, las necesarias para participar en las etapas preliminares en el diálogo y la labor sobre políticas con los Gobiernos. Los perfiles normalizados de los puestos no abarcan esas competencias y el sistema de rotación del personal hace difícil que el personal de las oficinas en los países desarrolle las relaciones necesarias para forjar redes y establecer una influencia política antes de trasladarse a otras oficinas del PMA.

50. El empleo de consultores por períodos breves permitió que las oficinas en los países subsanaran algunas deficiencias de importancia crítica, pero no es un método sostenible para atender las necesidades en materia de recursos humanos. En la evaluación no se consideró que hubiera habido progresos considerables en la contratación sistemática de expertos externos para puestos previstos en el presupuesto ordinario. El personal de contratación nacional desempeñó una función clave propiciando la labor del PMA en materia de protección social, proporcionando información esclarecedora sobre las condiciones locales y garantizando estabilidad a la plantilla del Programa.
51. En los exámenes estratégicos y las consultas para la elaboración de los PEP se destacó a menudo la importancia de actuar a través de los sistemas de protección social nacionales para alcanzar el ODS 2. Las principales partes interesadas estimaron que estos procesos constituían una buena oportunidad para que los actores gubernamentales participaran en el examen del apoyo que el PMA presta a la protección social.
52. Otros sistemas, procesos y estructuras del PMA no propician una transición coherente hacia una función más activa en los sistemas de protección social nacionales. El Marco de resultados estratégicos para 2012-2017 y el Marco de resultados institucionales aprobado en 2016 no han permitido a las oficinas en los países hacer un seguimiento de sus contribuciones a las redes de seguridad o protección social ni consignarlas. En noviembre de 2018, en el Marco de resultados institucionales revisado se aprobaron nuevos indicadores en materia de protección social, junto con la opción de “etiquetar” las actividades conexas. Sin embargo, se corre el riesgo de que, al ser ese etiquetado de carácter voluntario, los datos que se generen tengan un uso ilimitado.

Conclusiones

53. La intervención en la esfera de las redes de seguridad y la protección social es un elemento transversal en gran parte de la labor del PMA más que el tema de programas específicos. En la evaluación se señalan los problemas que esto plantea, especialmente dados el marcado énfasis del PMA en la ejecución de determinados programas y las primeras fases de su transición a una programación más integrada y a largo plazo por medio de los PEP. En las constataciones de la evaluación se presentan elementos que demuestran claramente los puntos fuertes, las insuficiencias, las oportunidades y los problemas, en un momento en que el PMA está estudiando sus funciones futuras en el ámbito de la protección social y las redes de seguridad.
54. *Puntos fuertes.* La actualización de la política era pertinente cuando fue aprobada y trata de un tema que sigue siendo importante para las partes interesadas en todo el PMA. En ese documento se ofrecía una justificación clara de la intervención del PMA en la esfera de las redes de seguridad, se autorizaba esa labor y se legitimaba la prestación de apoyo a la programación y el posicionamiento de las oficinas en los países. Se presentaban asimismo dos modalidades mediante las cuales el PMA presta apoyo a las iniciativas de los Gobiernos nacionales al tiempo que sigue ejecutando actividades directamente.
55. La creación de la OSZIS fortaleció la aplicación de la política. Las orientaciones elaboradas para sustentarla fueron, por lo general, de buena calidad. Los módulos de aprendizaje electrónico coadyuvaron al aprendizaje y vincularon la política y la práctica. La reciente difusión de productos de conocimiento, la creación de una comunidad de prácticas y las

- crecientes asociaciones e iniciativas destinadas a participar en foros sobre protección social a escala mundial mejoraron la aplicación de la política.
56. La ampliación de la experiencia del PMA en las intervenciones relacionadas con las redes de seguridad a la escala debida y la mejora de las capacidades de las oficinas en los países, mediante el fortalecimiento de estas y las asociaciones sitúa al Programa en buena posición para seguir contribuyendo a los sistemas de protección social. Los logros obtenidos por las oficinas en los países y los despachos regionales en la utilización de la protección social para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición se pueden aprovechar para ampliar la labor en esta esfera.
 57. *Puntos débiles.* La actualización de la política se centraba casi exclusivamente en la función del PMA en las redes de seguridad más que en la posición del PMA en relación con sistemas de protección social más amplios. Desatendía, además, las consideraciones relativas a una protección social que tuviera en cuenta las cuestiones de género y la discapacidad. La ambigüedad de sus enunciados y la ausencia de un marco de resultados claro redujeron el valor de la actualización de la política como herramienta que brindara orientaciones. A raíz de su escasa difusión, la actualización de la política y las orientaciones fueron poco asimiladas en el Programa en su conjunto.
 58. Las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad interna para respaldar la aplicación de la política fueron limitadas y hay pocos indicios de que el personal directivo superior asigne especial importancia a las redes de seguridad y la protección social. A ello se suma una falta general de recursos en todo el PMA para fortalecer la capacidad de los países. Las limitaciones en materia de recursos humanos y la ausencia de competencias especializadas en las labores preliminares de análisis y formulación de políticas constituyen otras tantas dificultades para la labor del PMA en la esfera de la protección social. No se contaba con ninguna estrategia global de gestión del conocimiento y aprendizaje y los sistemas de seguimiento y presentación de informes del PMA no recopilaban de manera sistemática ni adecuada los resultados obtenidos en las esferas de las redes de seguridad y la protección social.
 59. *Oportunidades.* La protección social es un medio esencial de actuar de manera sostenible en pos de la erradicación del hambre. Los compromisos que figuran en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, los PEP y la Agenda 2030 confirman la función primordial de los Gobiernos en el desarrollo de sus países, para lo cual será preciso que el PMA apoye y fortalezca los sistemas de protección social nacionales.
 60. La creciente experiencia de las oficinas en los países y los despachos regionales en materia de protección social constituye una plataforma para seguir desarrollando el enfoque del PMA. Sus puntos fuertes pueden complementar los de otros actores internacionales, y podrían llevar a constituir asociaciones basadas en una "oferta" clara del PMA. El aumento general de los instrumentos de protección social en los países y la importancia asignada a fomentar el acceso, la cobertura y la calidad de los programas de protección social constituyen oportunidades para que el PMA haga mayores contribuciones. Como se señaló en la evaluación estratégica del apoyo prestado por el PMA al fortalecimiento de la resiliencia²³, el interés a nivel mundial por tender puentes entre la respuesta humanitaria y la protección social y la atención prestada al nexo entre la asistencia humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz aumentan aún más la pertinencia de la labor del PMA en esta esfera.

²³ WFP/EB.1/2019/7-A.

61. *Amenazas.* La prioridad que el personal directivo superior asigna a la labor del PMA en materia de protección social no queda clara. Por ser un tema transversal más que una actividad programática, resulta difícil definir y poner en marcha la labor del PMA en materia de protección social y velar por que se la coordine en todo el organismo. Ahora bien, esa definición y coordinación son requisitos previos para un planteamiento coherente y para lograr que se asignen suficientes recursos a la obtención de resultados concretos en esta esfera.
62. Más que orientada hacia los sistemas o las políticas, la cultura del PMA sigue siendo en gran medida operacional. La labor en materia de protección social requiere un planteamiento que apunte a los sistemas y una alineación con las prioridades de los Gobiernos. Si bien va en aumento, el interés por una protección social con capacidad de respuesta ante las crisis, de no contar con un análisis adecuado del contexto, puede llevar a sobreestimar las capacidades de los sistemas nacionales. Otro de los riesgos que se perciben es el de que, en lugar de fortalecer las capacidades de los Gobiernos para diseñar y aplicar herramientas y sistemas adecuados a las situaciones nacionales, el PMA trate de traspasar las herramientas elaboradas para sus programas.
63. Trabajar en colaboración con otros actores será de crucial importancia para evitar competir innecesariamente con ellos y fragmentar el apoyo prestado a los Gobiernos. El carácter imprevisible de la financiación a corto plazo y la percepción que tienen los donantes de la función del PMA son otras de las amenazas que se ciernen sobre la ampliación y el fortalecimiento de la labor del PMA en la esfera de la protección social.
64. *Resumen.* Cuando está alineada con los sistemas nacionales, la labor del PMA en materia de protección social puede desempeñar una importante función para atender de manera sostenible las necesidades alimentarias y nutricionales a gran escala. Para conseguir erradicar el hambre en el mundo el PMA debe ampliar su colaboración con los sistemas de protección social y sus actores. En las oficinas en los países y en los despachos regionales se ha demostrado interés por la manera en que el PMA puede contribuir a la protección social y una voluntad para replantearla, con el fin de obtener resultados más duraderos y sostenibles. Las recientes inversiones y los cambios institucionales introducidos con el fin de fortalecer la capacidad del personal y los sistemas contribuirán a la continuidad de los resultados. Es preciso que las instancias directivas presten más atención y asignen un mayor grado de prelación a la labor en materia de protección social para ampliar y respaldar esos esfuerzos y optimizar así la contribución del PMA a los sistemas de protección social.

Recomendaciones

65. Las siguientes recomendaciones se basan en las constataciones y conclusiones de la evaluación. En su formulación se tomaron en cuenta las aportaciones de muy diversas partes interesadas, realizadas, entre otras cosas, en un taller que tuvo lugar en enero de 2019 con personal de la Sede, los despachos regionales y oficinas en los países.

Recomendaciones	Dependencias responsables	Plazo de aplicación y prioridad
<p><i>Recomendación 1: Establecimiento de prioridades y liderazgo.</i> La dirección del PMA debería confirmar y mantener su compromiso de apoyar los programas de protección social dirigidos por los propios países. Se debería elaborar y difundir ampliamente una estrategia de intervención en materia de protección social. Dicha estrategia debería comprender:</p> <ul style="list-style-type: none"> • una definición clara de la protección social aprobada por el PMA, con una descripción de los límites de su labor; • una teoría del cambio que exponga las consecuencias de la protección social, según la define el PMA, que comprenda lo que significa para las actividades y programas del PMA, y • un plan de aplicación con indicación detallada de los costos, un presupuesto y una estrategia de movilización de recursos que, a su vez, podrían incorporarse en una estrategia de programación más amplia relativa al apoyo del PMA a los sistemas nacionales y al fortalecimiento de la capacidad de los países. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subdirector Ejecutivo a cargo del Departamento de Servicios para las Operaciones (OS), Director de la OSZ 	<p>Diciembre de 2019 Alta prioridad</p>
<p><i>Recomendación 2: Coordinación y coherencia interfuncionales.</i> Habría que reforzar los mecanismos de coordinación en la esfera de la protección social, para garantizar la adopción de planteamientos interfuncionales coherentes. También habría que difundir orientaciones sobre la aplicación de la estrategia e incorporar dichas orientaciones en otras estrategias, políticas y orientaciones programáticas para cada actividad y de carácter general, especialmente las relacionadas con el fortalecimiento de la capacidad de los países, en coordinación con otras dependencias de la Sede, incluidas las que se ocupan de servicios para las operaciones, recursos humanos, gestión y seguimiento de las realizaciones, cadenas de suministro, preparación y respuesta en casos de emergencia y tecnología de la información, en consulta con los despachos regionales y las oficinas en los países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subdirector Ejecutivo a cargo del OS, Director de la OSZ 	<p>Mediados de 2020 Prioridad media</p>

Recomendaciones	Dependencias responsables	Plazo de aplicación y prioridad
<p><i>Recomendación 3: Gestión del conocimiento y posicionamiento.</i> El PMA debería incluir en la estrategia de protección social un componente de gestión del conocimiento que se base en las actividades existentes, consolide los datos empíricos, el aprendizaje y las buenas prácticas y facilite la adaptación a los cambios del entorno, y que dé cabida a los avances realizados por los enfoques de la protección social centrados en la seguridad alimentaria, que tengan en cuenta la nutrición y las cuestiones de género.</p>	<p>OSZIS en consulta con la Dirección de Innovación y Gestión del Cambio (INC) y despachos regionales</p>	<p>Mediados de 2020 Alta prioridad</p>
<p><i>Recomendación 4: Capacidad interna.</i> Convendría determinar los recursos humanos, técnicos y financieros especiales necesarios para fortalecer unas capacidades internas sostenibles en la esfera de la protección social, comprendidos los que se precisen para actividades compartidas e interfuncionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar más recursos y oportunidades de capacitación al personal del PMA que se ocupa de todas las funciones pertinentes, con miras a mejorar su comprensión de los sistemas de políticas, financiación y administración públicas y su participación en los mismos, así como los debates sobre aspectos de la protección social como la selección de beneficiarios y la imposición de condiciones previas. • Formular un enfoque de recursos humanos que permita a las dependencias competentes establecer el mejor equilibrio posible entre la constitución, la contratación o el préstamo de recursos humanos y que se base en un examen de los perfiles normalizados de los puestos de contratación nacional o internacional, una cartografía de las competencias en materia de protección social y un análisis de las insuficiencias con respecto a la estrategia, la elaboración de perfiles de puestos especializados suplementarios en materia de protección social, según proceda, planes de capacitación, contratación de expertos externos para subsanar las insuficiencias y adaptar las políticas en materia de recursos humanos, según sea necesario. • Determinar las necesidades básicas en materia de capacidad y presentar una solicitud de financiación para que se cubran en el próximo Plan de Gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subdirector Ejecutivo a cargo del OS y la OSZ con el apoyo de la Dirección de Recursos Humanos (HRM) 	<p>Marzo de 2020 Alta prioridad</p>

Recomendaciones	Dependencias responsables	Plazo de aplicación y prioridad
<p><i>Recomendación 5: Seguimiento y presentación de informes.</i> Convendría normalizar el seguimiento de las contribuciones del PMA a la protección social y los informes al respecto para establecer una base fiable de datos empíricos cuantitativos y cualitativos sobre la función y el valor añadido del PMA y mejorar el aprendizaje. Sobre la base de las recientes revisiones del Marco de resultados institucionales, el PMA debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> • exigir que las actividades que contribuyan a la protección social se etiqueten según normas de calidad claras, como la puntualidad, la previsibilidad y los vínculos con las estrategias y sistemas nacionales, para posibilitar un análisis de los efectos y productos, desglosados por categoría de vulnerabilidad tales como el sexo, la edad y la discapacidad; • colaborar con las personas encargadas de la meta 3 del ODS 1 con miras a definir las maneras en que deben presentarse los informes sobre las contribuciones del PMA y ayudar a las oficinas en los países a informar sobre las contribuciones propias de sus países en los formatos de presentación de informes nacionales y mundiales sobre los ODS; • elaborar un marco de seguimiento para mejorar la medición de los resultados de las actividades en materia de protección social en relación con la estrategia y la teoría del cambio y utilizarlo como base para las futuras evaluaciones, incluyendo, con carácter obligatorio, información sobre los indicadores normalizados y el etiquetado de actividades en el próximo Marco de resultados institucionales, y • elaborar un informe resumido anual o semestral sobre las contribuciones del PMA en materia de protección social (o establecer un formato normalizado e integrarlo en el Informe Anual de las Realizaciones) que respalde el aprendizaje interno y el posicionamiento externo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (RMP), con el apoyo de la OSZIS 	<p>Marzo de 2020 Alta prioridad</p>

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OS	Departamento de Servicios para las Operaciones
OSZ	Dirección de Políticas y Programas
OSZIS	Dependencia de Redes de Seguridad y Protección Social
PEP	plan estratégico para el país
RBB	Despacho Regional para Asia y el Pacífico
RBC	Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte, Europa Oriental y Asia Central
RBD	Despacho Regional para África Occidental
RBJ	Despacho Regional para África Meridional
RBN	Despacho Regional para África Oriental y Central
RBP	Despacho Regional de Ciudad de Panamá
RBP	Despacho Regional de Ciudad de Panamá
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia