

**POLÍTICA EN MATERIA DE PLANES ESTRATÉGICOS
PARA LOS PAÍSES**

TERCERA VERSIÓN



Consulta oficiosa

25 de julio de 2016

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Resumen

En la presente política se describe el nuevo enfoque que el PMA se propone adoptar en su colaboración estratégica y programática a nivel nacional. De conformidad con las disposiciones definidas en esta política, las categorías de programas y los actuales documentos de los proyectos del PMA serán sustituidos con el tiempo por planes estratégicos para los países.

Hasta hoy el PMA ha empleado uno o varios documentos de los proyectos para diferentes categorías de programas con el fin de orientar la prestación de asistencia en un país determinado. Desde 2009, los documentos de estrategia para los países se han utilizado para poner al PMA en condiciones de llevar a término, a través de sus operaciones, carteras de proyectos de asistencia coherentes y dotadas de una estrategia bien definida. Estos documentos estratégicos, que son facultativos, se han refrendado internamente, sin someterse a la Junta para aprobación.

En muchas evaluaciones y exámenes se han puesto de relieve las limitaciones de la estructura de planificación actual, entre las que destacan las siguientes: i) los elevados costos de transacción derivados de la fragmentación entre los distintos proyectos; ii) la escasa coordinación entre los diferentes tipos de operación; iii) la falta de sinergias entre planificación estratégica y planificación programática, y iv) la limitada capacidad de la Junta para asegurar una supervisión y una gobernanza estratégicas.

El nuevo enfoque de planificación a nivel nacional expuesto en esta política se basa en los buenos resultados del sistema actual y aprovecha las oportunidades de mejora. Responde a la evolución de las necesidades humanitarias, cada vez más complejas y prolongadas, que se ven alimentadas por conflictos y desastres y que se procura atender en el marco de la mayor parte de las operaciones del PMA, y a los nuevos desafíos que se plantean en las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. El enfoque, que está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, se ha elaborado recurriendo a datos empíricos, evaluaciones y exámenes internos, amplias consultas —también con la Junta—, mejores prácticas de otras organizaciones, y enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida en algunos países.

Sus objetivos son los siguientes: i) ayudar a los países a avanzar hacia el logro del objetivo del Hambre Cero; ii) poner en práctica el Plan Estratégico del PMA a nivel nacional a partir de 2017, y iii) mejorar la coherencia estratégica, la focalización, la eficacia operacional y las asociaciones a fin de prestar un mejor apoyo a las iniciativas de lucha contra la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluidas las emergencias y las crisis prolongadas. El proceso de planificación consta de dos elementos fundamentales: primero, un examen estratégico a nivel nacional en el que se analizan los enfoques para alcanzar la meta del hambre cero en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 y, luego, la formulación por el PMA de un plan estratégico para el país.

Tomando como base la información derivada de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional, los planes estratégicos para los países tienen por finalidad mejorar la eficiencia y la eficacia de la asistencia que el PMA presta a los gobiernos y a las personas que la necesitan, incluidas las afectadas por conflictos y desastres. El proceso analítico y consultivo de planificación acrecienta el valor añadido del PMA, fomenta la colaboración con los gobiernos y reúne a los asociados en torno a un enfoque común para eliminar el hambre y la malnutrición.

Poner fin al hambre sigue siendo un importante desafío mundial que debe superarse en el contexto de unas necesidades de asistencia humanitaria cada vez más complejas y prolongadas. Las intervenciones del PMA para hacer frente a situaciones de emergencia, salvar vidas y preservar los medios de subsistencia mediante actividades de asistencia directa o de fortalecimiento de las capacidades de los países seguirán constituyendo el grueso de sus operaciones y representan una labor fundamental para sostener los esfuerzos de los países por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. El doble mandato del PMA le permite adoptar una perspectiva de desarrollo en sus intervenciones humanitarias y armonizar en consecuencia las actividades de recuperación temprana y de desarrollo.

Con el nuevo enfoque de planificación estratégica por países se podría mejorar la calidad de la asistencia del PMA de distintas maneras: i) incrementando la eficacia y la eficiencia en las situaciones de emergencia; ii) aumentando la flexibilidad para intervenir en situaciones operacionales dinámicas, al tiempo que logra un equilibrio entre la acción humanitaria y la labor de desarrollo; iii) mejorando la

armonización con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles definidas a nivel nacional y con los asociados; iv) potenciando la focalización, la visibilidad y la comunicación; v) mejorando la integración de la asistencia técnica y la movilización de recursos; vi) aumentando la orientación estratégica y reduce los costos de transacción; vii) contribuyendo a una armonización más estrecha con los organismos y los procesos del sistema de las Naciones Unidas, y viii) optimizando la presentación de informes sobre las realizaciones y la rendición de cuentas.

Pasando a un enfoque de planificación basado en carteras de proyectos a nivel nacional, el PMA integra la orientación estratégica de su asistencia con los procesos de gestión de las realizaciones y de presupuestación a fin de reforzar su capacidad para realizar una gestión orientada a los resultados. La importancia atribuida en la planificación estratégica por países al logro de resultados permite definir claramente las relaciones entre los recursos desplegados y los resultados obtenidos, vinculando al mismo tiempo entre sí la planificación estratégica, programática y operacional.

Proyecto de decisión

Habiendo examinado el documento titulado “Política en materia de planes estratégicos para los países”, la Junta:

- aprueba el documento titulado “Política en materia de planes estratégicos para los países” (WFP/EB.2/2016/XXX) y mecanismos de transición descritos en la misma, y
- pide a la Secretaría que le facilite mayor información en el curso de 2017 sobre la transición realizada en todo el PMA del marco programático y de financiación actual al nuevo marco.

Introducción

1. En la presente política se describe el nuevo enfoque estratégico que el PMA se propone adoptar para planificar, programar e implementar actividades y operaciones en el plano nacional. Este enfoque favorece una implementación eficaz y eficiente de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que se refiere tanto a las intervenciones de ayuda humanitaria como a las de desarrollo, y permite armonizar aún más la labor de planificación por países del PMA con la de otros organismos de las Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Los planes estratégicos para los países (PEP) agrupan las actividades de asistencia del PMA a escala nacional porque con ellos se define, para cada país, una estrategia para un período máximo de cinco años¹ y los programas y operaciones que se prevé realizar. De conformidad con las disposiciones definidas en la presente política, las categorías de programas y a los actuales documentos de los proyectos del PMA serán sustituidos con el tiempo por los PEP.
2. Según el informe de 2015 sobre el estado de la inseguridad alimentaria en el mundo²: “Durante los últimos 30 años, la tipología de las crisis ha evolucionado gradualmente y estas han pasado de ser acontecimientos catastróficos, agudos, de breve duración y muy evidentes a situaciones prolongadas, a largo plazo y más estructurales [...]. En otras palabras, las crisis prolongadas han pasado a ser la norma, mientras que las crisis agudas de breve duración son ahora la excepción”. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó en 2015 el Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas³, tras reconocer el impacto de la inseguridad y la desnutrición en las poblaciones afectadas. El PMA posee fortalezas y capacidades únicas para responder a las poblaciones afectadas en crisis prolongadas y para tomar medidas con respecto a los principios enunciados en el Marco de acción del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. El doble mandato del PMA le ha permitido adquirir una importante experiencia en contextos de necesidades humanitarias y desarrollo, lo que hace que el Programa sea la entidad idónea para ayudar a reforzar la resiliencia de las personas afectadas en crisis prolongadas adoptando asimismo una perspectiva de desarrollo en sus intervenciones humanitarias y armonizando en consecuencia las actividades de emergencia con las intervenciones de recuperación y desarrollo.
3. Esta política, con la que el PMA se prepara a cumplir los compromisos que ha asumido en su Plan Estratégico para 2017-2021 y, por consiguiente, a desempeñar una función esencial en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre otras cosas gracias a sus arraigadas fortalezas y a la eficacia de su acción en las emergencias, reconoce la necesidad de evolucionar y se basa en el historial de grandes resultados y en las mejores prácticas del PMA, al tiempo que aborda las carencias en la planificación e implementación de sus estrategias, programas y operaciones.
4. El nuevo enfoque que se presenta en esta política ha empezado a elaborarse en 2014 y está basado en datos empíricos, evaluaciones y exámenes internos, amplias consultas —también con la Junta—, mejores prácticas de otras organizaciones y enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida en algunos países.

Estructura de planificación actual

5. Para desempeñar su doble mandato y prestar asistencia en un país determinado, el PMA ejecuta proyectos que corresponden a una de las siguientes categorías de programas en función de las necesidades y el contexto específicos⁴:

¹ Se prevé que los PEP duren cinco años; podrán hacerse excepciones para tener en cuenta consideraciones de carácter operacional.

² FAO, FIDA y PMA. 2015. *El estado de la inseguridad en el mundo*, pág. 42. Roma.

³ http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/FFA/CFS_FFA_Third_Draft_13_03_15_SP.pdf.

⁴ Véase el Artículo II del Estatuto del PMA donde figura una lista de los objetivos que el PMA se propone alcanzar con sus programas, proyectos y actividades.

- Las operaciones de emergencia (OEM) son las intervenciones realizadas por el PMA ante nuevas necesidades de emergencia, duran como máximo un año, con posibilidad de prorrogarlas un año más⁵, y su prioridad es salvar vidas humanas, reducir la malnutrición y proteger los medios de subsistencia.
 - Las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), con las que se atienden las necesidades durante un período de hasta tres años, pueden prorrogarse por un período máximo de tres años. Su prioridad es restablecer y estabilizar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria en lo posible, al tiempo que se presta socorro mientras sea necesario.
 - Los programas de desarrollo pueden ser programas en los países (PP) y proyectos de desarrollo. Los PP duran cinco años como máximo e incluyen varios componentes, mientras que los proyectos de desarrollo suelen limitarse a una sola actividad.
 - Las operaciones especiales (OE) se llevan a cabo para reconstruir y mejorar la infraestructura de transporte y logística con el fin de permitir la distribución puntual y eficiente de asistencia alimentaria para satisfacer en especial las necesidades en situaciones de emergencia y en situaciones prolongadas de socorro, y para mejorar la coordinación en el seno del sistema de las Naciones Unidas y con otros asociados mediante la prestación de servicios comunes.
 - Los fondos fiduciarios no son una categoría de programas en sí mismos, sino que se utilizan como mecanismos para programar los recursos extrapresupuestarios recibidos en forma de contribuciones para fines específicos —como la prestación de servicios a los gobiernos, los asociados para el desarrollo y otros organismos de las Naciones Unidas—, que, pese a no encajar en ninguna de las cuatro categorías de programas, están en consonancia con los objetivos y las políticas del PMA⁶.
6. Además, hasta finales de 2002 se presentaron a la Junta con fines de información y orientación perfiles de las estrategias en los países, paralelamente a los proyectos de desarrollo. Desde 2009 se han empleado documentos de estrategia para los países a fin de orientar la prestación por parte del PMA de asistencia de forma coherente y estratégicamente bien definida en el marco de sus operaciones en un país. Estos documentos, que se centraban en la orientación estratégica y tenían carácter facultativo, se refrendaban internamente y no se presentaban a la Junta para aprobación.

Limitaciones

Elevados costos de transacción derivados de la fragmentación entre los distintos proyectos

7. La fragmentación en varios proyectos distintos con procesos de aprobación, duración y ciclos de planificación diferentes aumenta la carga que suponen los costos de transacción de los procesos internos. En 2015, el 63 % de las oficinas del PMA en los países administraba varios proyectos. Por ejemplo, las oficinas en Etiopía y Sudán del Sur llevaron a cabo cada una ocho proyectos, y las de Nepal y el Yemen, seis⁷. Los numerosos procesos necesarios para diseñar, elaborar, presentar, aprobar, ejecutar y gestionar cada proyecto limitan la eficiencia y aumentan notablemente los costos de transacción al consumir tiempo y recursos. Además, el modo fragmentado de abordar la programación de un proyecto a otro merma la coherencia entre las actividades.

Escasa coordinación entre los diferentes tipos de proyecto

8. En 2015, 42 de las 75 oficinas del PMA en los países ejecutaron proyectos pertenecientes a varias categorías de programas (sin contar las actividades financiadas con fondos fiduciarios y las operaciones regionales). Cada categoría de programa tiene su propia estrategia, que a menudo no

⁵ Véase el documento titulado “Definición de situaciones de urgencia” (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1).

⁶ Los recursos extrapresupuestarios disponibles se utilizan para ejecutar actividades que se ajustan al marco normativo de la PMA pero no reciben la aprobación expresa de la Junta.

⁷ Etiopía: tres OE, cuatro OPSR y un PP; Sudán del Sur: cinco OE, dos OEM y una OPSR; Nepal: un PP, dos OEM, dos OE y una OPSR; Yemen: tres OE, dos OPSR y una OEM.

está sincronizada con las de las demás categorías. En 2001, la Junta recomendó que se volviera a examinar la utilización de los diferentes instrumentos de desarrollo, de socorro y de ayuda de emergencia. Los miembros señalaron que la existencia de categorías de programas independientes a menudo daba la idea de que la acción humanitaria y las actividades de desarrollo en un mismo país no estaban coordinadas⁸.

9. En 2010, las categorías de programas fueron objeto de un examen para tratar de precisar la correlación entre esas categorías y los Objetivos Estratégicos del PMA con miras a subsanar las incongruencias detectadas en su utilización⁹. Se constató que el enfoque de planificación por proyectos no había permitido promover las interconexiones entre las intervenciones de ayuda humanitarias y las de desarrollo, que son esenciales en los contextos de recuperación y transición, al igual que para conseguir resultados sostenibles. La fragmentación entre varias intervenciones distintas, además, tendía a reducir la eficacia de la asistencia.

Falta de sinergias entre planificación estratégica y la planificación programática

10. Las estrategias para los países, al ser facultativas y centrarse en objetivos de nivel superior, no siempre han contribuido a la eficacia del diseño y la realización de los programas, limitando así el posible impacto de la asistencia. La brevedad de numerosos proyectos complica el logro de algunos efectos previstos.
11. Una de las preocupaciones principales planteadas durante el examen de los procesos operativos de 2013 tenía que ver con la imprecisión de la relación entre los documentos de las estrategias para los países y los documentos de los proyectos. En muchos casos, el contenido de los dos tipos de documentos se superponía, mientras que en otros no era fácil ver el vínculo que los unía. Los participantes se preguntaron si los documentos de los proyectos estaban destinados a ser utilizados como estrategias, planes operacionales o instrumentos de movilización de fondos, o bien como todo esto a la vez. En el informe de síntesis de las cuatro evaluaciones estratégicas realizadas en 2011 sobre varias dimensiones de la transición de la ayuda a la asistencia alimentaria, que constituye el núcleo central del Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, se señalaba que el enfoque por proyectos a corto plazo adoptado limitaba las posibilidades ofrecidas por el proceso de planificación estratégica¹⁰.

Capacidad limitada de supervisión y gobernanza estratégicas

12. En el examen de los procesos operativos también se cuestionó el porqué de que los documentos de los proyectos se sometieran a la aprobación de la Junta y los documentos de estrategia para los países fuesen aprobados por un comité interno, cuando eran estos últimos los que fijaban el marco estratégico de los primeros. Al examinar los documentos de los proyectos por separado, la Junta se hace con una imagen fragmentada de la labor del PMA en un país, con lo cual se reduce su capacidad para asegurar una supervisión y orientación estratégicas. Por este motivo, a veces los miembros de la Junta se han sentido abrumados por la gran cantidad de proyectos, que dificulta su cometido de ofrecer unas aportaciones u orientaciones estratégicas apropiadas acerca de la labor del PMA o de su posicionamiento a nivel nacional. En el informe estadístico de 2014 sobre la utilización del tiempo de la Junta Ejecutiva, la Mesa de la Junta observó que esta última dedicaba cerca del 40 % de su tiempo al examen y la aprobación de operaciones individuales, e indicó que deseaba que se examinara la cuestión de cómo podría utilizarse de manera más estratégica el tiempo disponible. Además, una gran proporción de las intervenciones del PMA — las que se incluyen en las OEM y las actividades respaldadas por fondos fiduciarios— no se someten a la aprobación de la Junta Ejecutiva, lo que reduce aún más la posibilidad de esta de prestar asesoramiento estratégico sobre la cartera de proyectos del PMA en un país.

⁸ WFP/EB.3/2001/INF/20.

⁹ WFP/EB.A/2010/11/Rev.1.

¹⁰ Oficina de Evaluación. 2012. *Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis (Full Version)* (OE/2012/S002).

Oportunidades de mejora

13. En 2011, la Oficina de Servicios de Supervisión del PMA examinó internamente el proceso de elaboración de las estrategias para los países¹¹ y formuló las conclusiones y recomendaciones siguientes:
- Introduciendo algunas mejoras, los documentos de estrategia para los países podrían convertirse en el principal instrumento utilizado por la Junta para aprobar las actividades previstas por el PMA en un determinado país, pero el proceso de examen y aprobación debía modificarse.
 - El proceso de examen interno debería perfeccionarse para garantizar una mejor comunicación de los asuntos institucionales durante las primeras etapas de la planificación estratégica por países y lograr que el Programa se beneficiara de las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas.
 - Los comités de gestión internos que examinaban las estrategias para los países y los documentos de los proyectos debían fusionarse para garantizar que las operaciones estuvieran en consonancia con los planes estratégicos.
 - Debían ponerse a disposición unos recursos y apoyo suficientes para garantizar la capacidad necesaria en materia de planificación estratégica a nivel nacional.
 - Debía presentarse a la Junta un documento de políticas sobre los motivos de utilizar la estrategia para el país como instrumento principal para obtener la aprobación por parte de la Junta de las operaciones del PMA en un país, y de delegar la aprobación de los documentos secundarios, que actualmente estaba a cargo de la Junta.
14. En las cuatro evaluaciones estratégicas mencionadas en el párrafo 10 también se determinó en qué modo era posible mejorar las estrategias para los países con el fin de incorporar nuevas maneras en que el PMA podía contribuir a las iniciativas nacionales en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición¹². Desde 2013, en el Informe Anual de Evaluación del PMA se ponen sistemáticamente de relieve estas posibilidades. En el informe de 2013 se reafirmó la importancia de las estrategias para los países y se recomendó aclarar su función en la gobernanza, las asociaciones y los marcos estratégicos y operacionales del PMA. En el informe de 2014 se recomendó que el PMA definiera, diera a conocer y tuviera en cuenta las necesidades de las oficinas en los países en materia de planificación estratégica, y que basara en esas necesidades la labor de planificación sistemática a largo plazo y la gestión de las realizaciones de las carteras de proyectos en los países, prestando atención a los contextos y capacidades nacionales, las asociaciones y la financiación. En el Informe Anual de Evaluación de 2015 se recomendó que en el proceso de las estrategias para los países se hiciera más hincapié en la alineación con los sistemas nacionales y locales.

Nuevo enfoque relativo a los planes estratégicos para los países

15. El nuevo enfoque relativo a los planes estratégicos para los países se basa en los buenos resultados obtenidos gracias al sistema actual, y aprovecha las oportunidades de mejora.

Evolución del contexto del hambre

16. Casi 800 millones de personas —el 11 % de la población mundial— están subalimentadas, el 25 % de los niños de todo el mundo padece retraso del crecimiento¹³, y aproximadamente

¹¹ Oficina de Servicios de Supervisión/Oficina de Auditoría Interna. 2011. *Country Strategy Process Review – Advisory Services Report*.

¹² En estas cuatro evaluaciones estratégicas se examinaron: i) la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad; ii) su función para poner fin a la perpetuación del hambre; iii) las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, y iv) el proceso de adaptación al cambio de las oficinas del PMA en los países.

¹³ FAO. 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma.

2.000 millones de personas sufren carencias de micronutrientes¹⁴. La mayoría de estas personas viven sin protección social, a menudo sumidas en situaciones de conflicto e inestabilidad. Los conflictos son cada vez más complejos y prolongados, y los desplazamientos prolongados que provocan han alcanzado niveles sin precedentes desde el decenio de 1940. La falta de igualdad de género y el escaso empoderamiento de la mujer frenan los avances en todas las esferas del desarrollo sostenible, especialmente en el camino hacia la erradicación de la pobreza y el hambre. La inseguridad alimentaria, la desnutrición y la hipernutrición persisten en muchos países, pese a los avances en la reducción de la pobreza en general. El hambre se está convirtiendo cada vez más en un problema tanto del medio urbano como de las zonas rurales. El cambio climático aumenta los riesgos que acechan a los países más pobres y las poblaciones más vulnerables.

17. Estas dinámicas hacen necesario que todas las partes interesadas colaboren en la lucha contra el hambre, adaptando sus métodos de trabajo en consecuencia. Debido a la naturaleza cambiante de la inseguridad alimentaria y los sistemas alimentarios en los diferentes países, las intervenciones deben ajustarse y poder adaptarse a las circunstancias, y concebirse expresamente para cada contexto. Esta necesidad ha llevado al PMA a reconsiderar el enfoque de su acción en los países basándose en lo aprendido de la experiencia adquirida en muchas regiones y contextos diferentes. Para poner al PMA en condiciones de alcanzar sus objetivos frente a la evolución de la situación mundial y los contextos nacionales, es fundamental mejorar su acción en el plano nacional gracias a la adopción de un nuevo enfoque de planificación estratégica por países.

Traducir la visión mundial de un mundo sin hambre en acciones concretas

18. En septiembre de 2015, los líderes mundiales elaboraron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establece un ambicioso marco temporal de 15 años para alcanzar el desarrollo sostenible y poner fin a la pobreza, el hambre y la desigualdad. La Agenda sitúa la labor humanitaria en el contexto más amplio del progreso y el desarrollo humanos, se concentra claramente en las personas más vulnerables y expresa el decidido compromiso de que nadie se quede atrás. Los Estados Miembros son los responsables de dirigir e impulsar la Agenda, que tiene alcance mundial y es de aplicación universal; sus 17 objetivos mundiales son de carácter integrado e indivisible. Es a cada gobierno que le corresponde fijar sus propias metas nacionales, inspirándose en la visión mundial de los objetivos y adaptándolos a las circunstancias nacionales.
19. La erradicación del hambre debe lograrse en un contexto de necesidades humanitarias cada vez más complejas y prolongadas. El doble mandato del PMA le permite adoptar una perspectiva de desarrollo en sus intervenciones humanitarias y armonizar en consecuencia las actividades de recuperación temprana y de desarrollo. Como consecuencia de este doble mandato, la experiencia del PMA en contextos tanto de ayuda humanitaria como de desarrollo le ha permitido adquirir unas fortalezas y unas capacidades únicas para fomentar la resiliencia con miras a promover la seguridad alimentaria y la nutrición.
20. La nueva estructura de planificación del PMA radica en sus actuales fortalezas y en la experiencia adquirida en todas las esferas abarcadas por su doble mandato, así como en el compromiso asumido por el Programa de dar prioridad a las necesidades de los más vulnerables en apoyo de la implementación de la Agenda 2030. Para ello formula una serie de documentos y procesos interrelacionados: para comenzar, el Plan Estratégico para 2017-2021, el Marco de resultados institucionales, la política basada en los planes estratégicos para los países y un Marco de financiación renovado. Estos marcos e instrumentos integrales darán al PMA los medios necesarios para diseñar y ejecutar intervenciones de emergencia eficientes y eficaces y carteras de proyectos coherentes y centradas en la estrategia que potencien al máximo el impacto de la asistencia a escala nacional.
21. En el nuevo Plan Estratégico para 2017-2021 se establece el marco general de la contribución del PMA al logro del objetivo del Hambre Cero y se asigna prioridad a la consecución de dos objetivos, a saber, el ODS 2, sobre la erradicación del hambre, y el ODS 17, relativo al

¹⁴ FAO. 2013. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma.

establecimiento de asociaciones para prestar apoyo a la implementación de la Agenda 2030 contribuyendo al mismo tiempo al logro de otros ODS en función de las circunstancias y prioridades nacionales. El PMA se ha fijado cinco Objetivos Estratégicos, que guardan relación con los ODS 2 y 17, y ocho resultados estratégicos-.

22. Aunque el ODS 2 corresponde en lo esencial al mandato del PMA, está claro que ningún organismo o entidad tiene la exclusiva sobre los distintos ODS. Para avanzar en todos los objetivos, sobre todo en la erradicación del hambre, harán falta asociaciones que trasciendan los sectores y esferas de competencia específicos, tanto dentro de los países como entre los asociados, en especial, entre el PMA y los otros organismos con sede en Roma
23. El nuevo Marco de resultados institucionales unificará el Marco de resultados estratégicos y el Marco de resultados de gestión, actualmente en vigor, y ofrecerá una visión integral de los resultados tanto operacionales como de gestión. El PMA vinculará su sistema de planificación, seguimiento y presentación de informes sobre las realizaciones con el Marco de resultados institucionales, asegurando a la vez la armonización con el Plan Estratégico para 2017-2021.
24. Con el fin de alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, cada país determinará, bajo la dirección del gobierno, sus propias prioridades y metas, así como las medidas necesarias para lograrlas. Del mismo modo, el Plan Estratégico del PMA se traducirá en actuaciones concretas a nivel de los países aplicando el nuevo enfoque de planificación estratégica por países. Para implementar el Plan Estratégico para 2017-2021, el PMA colaborará estrechamente con las partes interesadas nacionales y los equipos de las Naciones Unidas en los países con vistas a determinar la mejor manera de apoyar las estrategias nacionales encaminadas a lograr la meta del hambre cero en circunstancias diferentes, estableciendo los vínculos necesarios entre los distintos sectores de una forma que sea coherente con las estrategias nacionales más generales y las respalde.
25. En el Marco de financiación renovado del PMA y los presupuestos de las carteras de proyectos en los países conexos, se establecerá claramente un vínculo entre la estrategia institucional, la movilización de recursos para lograr resultados a nivel nacional y la asignación de recursos basada en las actividades. Gracias a su Marco de financiación propicio y al establecimiento de vínculos claros entre su estructura de presupuestación y su marco de resultados, el PMA contribuirá al logro del objetivo del Hambre Cero y a la implementación de la Agenda 2030 de manera más transparente y rindiendo cuentas al respecto de forma más eficaz.

El nuevo enfoque

26. Los objetivos del enfoque de planificación estratégica por países son: i) ayudar a los países a avanzar hacia el logro del objetivo del Hambre Cero; ii) poner en práctica el Plan Estratégico del PMA a nivel nacional a partir de 2017, y iii) mejorar la coherencia estratégica, la focalización, la eficacia operacional y las asociaciones para prestar un mejor apoyo a las actividades dirigidas a combatir la inseguridad alimentaria y la malnutrición, en especial en el marco de situaciones de emergencia y crisis prolongadas. El proceso de planificación consta de dos etapas fundamentales: un examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional y, luego, la formulación de un plan estratégico del PMA para el país. Las emergencias seguirán siendo un eje importante de la acción del PMA.

Exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero

27. La actuación del PMA en los países debería concebirse teniendo en cuenta el contexto más amplio de los esfuerzos nacionales por alcanzar la meta del hambre cero en 2030, en consonancia con el ODS 2. A este respecto, será importante disponer de un examen estratégico, realizado a nivel nacional y dirigido por cada país, para sentar las bases de los planes y programas que han de elaborar el gobierno, el PMA y otros interesados a fin de alcanzar el objetivo del Hambre Cero a nivel nacional de aquí a 2030.
28. Dicho examen debe ser el resultado de un análisis abierto, consultivo y global de los obstáculos con que se enfrenta el país en cuestión para poner fin al hambre antes de 2030. Este análisis debería poner de relieve los elementos siguientes: las deficiencias detectadas a nivel nacional en el marco normativo y los programas nacionales; el entorno económico, la política presupuestaria,

los fondos requeridos y las fuentes de financiación, así como las asociaciones necesarias para alcanzar los ODS (ODS 17) y para lograr la meta del hambre cero; las oportunidades y los requisitos para la colaboración con los sectores público y privado, y las capacidades de implementación de las instituciones gubernamentales y los asociados no gubernamentales de nivel nacional y local. Además de proporcionar una base de referencia, los exámenes estratégicos permitirán determinar actuaciones prioritarias y formular recomendaciones que sirvan de fundamento para la elaboración de los efectos estratégicos y los planes de acción del PMA y de las partes interesadas y los asociados nacionales.

29. En colaboración con los otros organismos con sede en Roma, el PMA participará en la realización de exámenes estratégicos nacionales independientes, dirigido por los propios países, y la respaldará, entre otras cosas, debatiendo sobre la forma en que tanto él como los otros asociados del país en cuestión pueden respaldar mejor los avances nacionales hacia el logro del objetivo del Hambre Cero. Los exámenes estratégicos son realizados por las partes interesadas nacionales en coordinación con el gobierno, y se centran en el logro de los ODS en un determinado contexto nacional. El examen debe integrarse en la labor que el equipo de las Naciones Unidas en el país lleva a cabo para promover la unidad de acción. Juntos, los organismos con sede en Roma, incluido el PMA, pueden colaborar también para facilitar la realización de los exámenes en los países donde no lleven a cabo operaciones. El compromiso de colaboración asumido por ellos refleja la determinación colectiva de dichos organismos en la esfera del trabajo en asociación y en régimen de colaboración, así como su determinación de respaldar y promover juntos el objetivo del Hambre Cero.
30. En la gestión y la realización de estos exámenes estratégicos se tendrá en cuenta la situación del país y se preverá la colaboración entre una amplia gama de múltiples interesados públicos y privados, nacionales e internacionales. Fundamentarán el examen, cuando proceda, la información y los datos probatorios derivados de las evaluaciones y los estudios realizados por los organismos con sede en Roma y otras entidades. Los exámenes estratégicos podrán financiarse con cargo a varias fuentes, incluidos los recursos del PMA y/o contribuciones de otros actores. El PMA promoverá la financiación de estos exámenes a escala nacional y abogará asimismo para que los organismos con sede en Roma realicen formas de financiación conjunta. Los informes sobre los exámenes estratégicos son documentos propios de los países, que no se someten a la aprobación de la Junta.

Planes estratégicos para los países

31. Los PEP se basan en exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional y dirigidos por los países¹⁵, o en análisis parecidos, y en evaluaciones, valoraciones previas, estudios de viabilidad, etc. Son elaborados de acuerdo con los procesos de planificación de los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países. Los planes constituirán un nuevo marco para la realización de programas, proyectos y actividades. Reemplazarán los documentos de los proyectos relativos a los PP, las operaciones de desarrollo, las OPSR, las OEM y las OE, y abarcarán toda la cartera de actividades de asistencia humanitaria y de desarrollo del PMA en un país¹⁶. En ellos:
 - i) se definirán la posición y la función del PMA y su propuesta de valores, teniendo en cuenta las necesidades del país y las fortalezas del Programa;
 - ii) se expondrán en detalle los efectos, determinados por los gobiernos o de forma conjunta, a los cuales el PMA contribuirá durante un período de cinco años, y
 - iii) se determinarán la orientación estratégica, los recursos y el apoyo técnico que el PMA dedicará a la optimización de sus propias aportaciones.

¹⁵ En caso de que no pueda llevarse a cabo un examen estratégico, la contribución del PMA al logro de los objetivos nacionales se definirá dentro de un marco para el país provisional, a la espera de que se realice el examen estratégico.

¹⁶ Incluidas las actividades financiadas con cargo a fondos fiduciarios; aunque ciertas actividades o medidas destinadas a la obtención de efectos puedan seguir financiándose con cargo a fondos fiduciarios, el marco programático y los argumentos que justifican su ejecución figurarán en el PEP.

32. Los PEP se conciben por lo general para un período de cinco años. Sin embargo, cuando las circunstancias sean más variables, por ejemplo, a causa de un conflicto, el PMA puede elaborar un PEP de duración más limitada. El proceso analítico y consultivo de planificación potencia el valor añadido del PMA, fomenta la colaboración con los gobiernos y reúne a los asociados en torno a un enfoque común para eliminar el hambre. Estos planes armonizan la asistencia del PMA con los planes y programas nacionales y los del sistema de las Naciones Unidas, y permiten que en ellos se preste atención de manera más eficaz a la seguridad alimentaria y la nutrición.
33. Los PEP se articulan en torno a los efectos estratégicos que están vinculados con los resultados estratégicos y las metas nacionales relacionadas con los ODS, y a los que el PMA está en condiciones de contribuir. Los efectos estratégicos se refieren a los distintos contextos de asistencia humanitaria y desarrollo, incluidas situaciones de emergencia, crisis prolongadas y situaciones de pobreza estructural. Junto con el gobierno y otros asociados, el PMA determinará los efectos estratégicos a los que puede contribuir para el logro del ODS 2, el ODS 17 y otros ODS, en función de las circunstancias y las prioridades del país. En los PEP deberán indicarse asimismo las condiciones en las que podría dejar de necesitarse el apoyo del PMA y los criterios aplicables.

Asegurar la flexibilidad necesaria para hacer frente a cambios contextuales repentinos y situaciones de emergencia

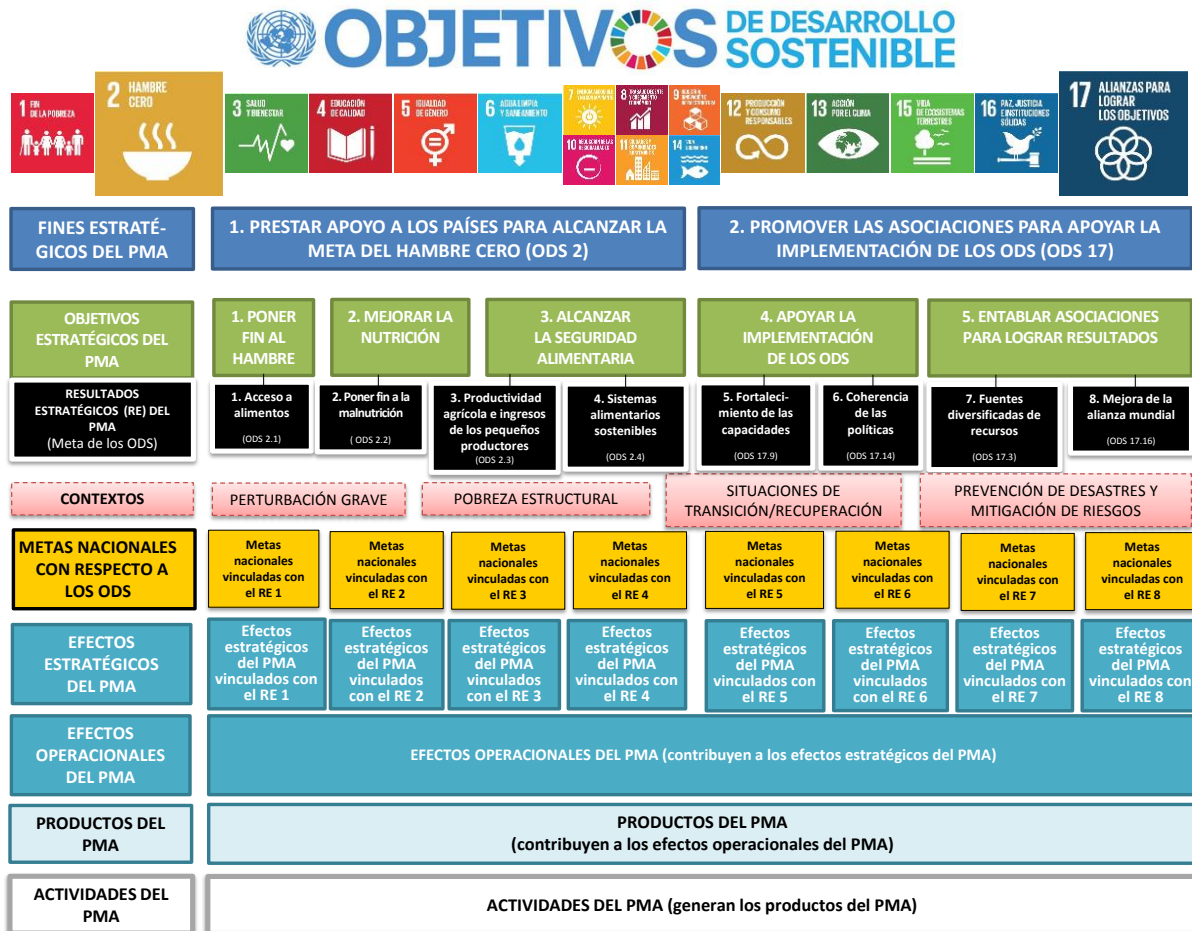
34. Durante la formulación de los PEP, se incluirán en ellos efectos estratégicos y actividades que permitan responder a las crisis prolongadas y a las necesidades humanitarias, así como a otras prioridades nacionales. Hacer frente a las situaciones de emergencia, salvar vidas y preservar los medios de subsistencia, mediante actividades de asistencia directa o de fortalecimiento de las capacidades de los países, debería seguir siendo uno de los ejes principales de las operaciones del PMA y revistiendo una importancia decisiva para ayudar a los países a alcanzar los ODS.
35. Las intervenciones para hacer frente a situaciones de emergencia imprevistas (descritas pormenorizadamente en los párrafos 81 a 86) se integrarán en los PEP existentes mediante una revisión de estos; en aquellos países en los que el PMA no tenga una presencia operacional ni cuenta con un PEP, se llevará a cabo una operación de emergencia de duración limitada. En algunos casos, es posible que la situación de emergencia dé lugar a un cambio importante, o incluso drástico, del contexto y que el PMA se vea obligado a elaborar un nuevo PEP.
36. A fin de lograr una adaptación rápida y flexible de sus intervenciones frente a un cambio repentino del contexto, el PMA podrá servirse de un marco provisional para el país como nexo de unión entre una operación de emergencia de duración limitada o un PEP “obsoleto” (en un país en el que el contexto haya cambiado profunda o radicalmente) y un nuevo PEP en el que se tenga en cuenta el examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional. El marco provisional para el país se empleará en circunstancias excepcionales, cuando no pueda llevarse a cabo un examen estratégico a causa de un conflicto en curso o de una situación de inestabilidad que socave la gobernanza, incluido el funcionamiento de las instituciones nacionales. En aquellos países en los que el PMA no cuente con una presencia operacional y durante el período de transición de 2017-2018, podrá utilizarse un marco provisional para el país mientras se elabora un PEP propiamente dicho. En el marco provisional para el país se articulan la orientación estratégica, el marco programático y los efectos estratégicos que se pretende lograr en un país a la espera de contar con un examen estratégico. En la medida de lo posible, el marco provisional para el país debería basarse en consultas nacionales y establecerse en coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas.

Focalización en los resultados: abordar la brecha entre planificación estratégica y planificación operacional

37. El PMA, al pasar a un enfoque de planificación estratégica y operacional basado en carteras de proyectos a nivel nacional para los programas, los proyectos y las actividades, integra la orientación estratégica de su asistencia con los procesos de gestión de las realizaciones y de presupuestación a fin de fortalecer su capacidad en materia de gestión orientada a los resultados. Durante todo el ciclo de un PEP, las tareas de diseño, planificación, ejecución, medición,

presentación de informes y gestión de las realizaciones se basan en la cadena de resultados del mismo, en la que se define claramente la relación entre los recursos desplegados y los resultados obtenidos, al tiempo que se vinculan entre sí la programación estratégica, programática y operacional. La cadena de resultados de un PEP representa una adaptación a nivel nacional del marco de resultados del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, como puede verse en la Figura 1.

Figura 1: Marco de resultados del Plan Estratégico del PMA para 2017-2021



38. La cadena de resultados de los PEP es el eje del enfoque de gestión basada en los resultados que el PMA adopta a nivel nacional y establece un modelo en el que se definen las medidas necesarias para la consecución de los objetivos establecidos y se trazan las relaciones causales y los supuestos subyacentes respecto de cómo alcanzar los resultados. En la Figura 2 puede verse un ejemplo de la cadena de resultados de un PEP.

Fines Estratégicos

39. En la cadena de resultados de un PEP del PMA, los resultados de más alto nivel son sus dos Fines Estratégicos: el Fin Estratégico 1 está alineado con el ODS 2 —Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible—, mientras que el Fin Estratégico 2 lo está con el ODS 17 —Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible—. Como se indica en el Plan Estratégico para 2017-2021, el PMA asigna prioridad a estos dos ODS en consonancia con su propia historia y mandato, reconociendo que los 17 ODS están todos interconectados.

Objetivos Estratégicos

40. En apoyo de los Fines Estratégicos, el PMA se ha fijado cinco Objetivos Estratégicos que guardan relación con los componentes del ODS 2 y el ODS 17 abordados por el Programa. Los Objetivos Estratégicos sirven de marco para los programas y las operaciones del PMA y establecen un

vínculo entre los Fines Estratégicos y los resultados estratégicos, a través de los cuales el PMA contribuye a las iniciativas nacionales y mundiales encaminadas a alcanzar el ODS 2 y el ODS 17 y sus respectivas metas.

Resultados estratégicos

41. Los resultados estratégicos definidos en el Plan Estratégico para 2017-2021 permiten al PMA centrar su acción en lo que los países necesitan, en lugar de en lo que él mismo puede ofrecer. Los ocho resultados estratégicos están conectados directamente con las metas de los ODS 2 y 17 que guardan pertinencia con las capacidades y el mandato del PMA, y establecen una correspondencia entre el apoyo prestado por el Programa y las iniciativas emprendidas sobre los ODS a nivel nacional y mundial. Los PEP contribuyen a la obtención de los resultados estratégicos pertinentes para los países que figuran entre las prioridades nacionales.

Metas nacionales de los ODS

42. Las metas de los ODS definidas a nivel nacional son una adaptación de las metas mundiales al contexto local. Basándose en los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero y en consonancia con los procesos de planificación de los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países, el PMA determinará las metas y los resultados definidos a nivel nacional en relación con los ODS a los que está en condiciones de contribuir.

Efectos estratégicos

43. Guiándose por sus resultados estratégicos y teniendo en cuenta el contexto y las prioridades locales, el PMA contribuirá a la obtención de una serie de efectos estratégicos correspondientes a cada resultado estratégico, contribuyendo así a la consecución de las metas nacionales de los ODS pertinentes.
44. El PMA se adhiere a la definición de “efecto” adoptada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), según la cual los efectos son el resultado a corto y medio plazo de los productos de una intervención, esperados o alcanzados, que normalmente requieren el esfuerzo colectivo de los asociados, y representan cambios en las condiciones humanitarias ocurridos entre la finalización de los productos y el logro del impacto¹⁷. Los efectos estratégicos del PMA describen los efectos a corto y medio plazo que contribuyen al logro de las metas de los ODS a nivel nacional y a la obtención de los resultados estratégicos del PMA. Describen las personas que se beneficiarán de las intervenciones (ODS 2) o las entidades en cuestión (ODS 17), el alcance geográfico, el resultado y el calendario previstos de la intervención. Los efectos estratégicos del PMA, formulados a nivel de los países, están en consonancia con las categorías estandarizadas relativas a los efectos estratégicos, que figuran en el Marco de resultados estratégicos.
45. Los efectos estratégicos del PMA se elaboran conjuntamente con los asociados nacionales. En ellos se especifica a quiénes se dirige el efecto de las actividades y los productos del PMA, dónde se encuentran estas personas, qué efecto se quiere obtener y en qué plazos. Los efectos estratégicos se formulan a nivel de los países y contribuyen en medida significativa a responder a las necesidades humanitarias y alcanzar los objetivos prioritarios a escala nacional. Reflejan los objetivos o las metas, implícitos o definidos en los planes nacionales y los marcos regionales, que la asistencia del PMA contribuye a alcanzar, y además, en ellos se determinan las poblaciones destinatarias y los organismos y sistemas que han de recibir apoyo. El PMA y sus asociados contribuyen a los efectos estratégicos a través de los productos de sus actividades. Por lo general, los efectos estratégicos se incluyen en los marcos de planificación estratégica de las Naciones Unidas y los planes de respuesta humanitaria en un país y/o se explican en los planes nacionales, incluidos los que se refieren a la erradicación del hambre, al desarrollo y a la acción humanitaria. Los resultados a nivel de los efectos estratégicos son por lo general el fruto de un trabajo

¹⁷ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), *Policy Instructions for Evaluations*. <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20Policy.pdf>. Dicha definición está en consonancia con la definición de “producto” del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>.

colectivo, al que contribuyen conjuntamente tanto el PMA como varios actores gubernamentales y no gubernamentales. El período de planificación para estos efectos debería corresponder al período abarcado por los PEP, es decir, por lo general cinco años.

46. Los efectos estratégicos, al reflejar la situación y las dinámicas específicas de un país, han de formularse de forma adecuada al contexto nacional, hacerse eco de las expectativas de los actores nacionales y subnacionales y estar claramente en consonancia con las prioridades y los objetivos nacionales. El tono y la formulación de los efectos estratégicos varían según el país, pero todos ellos muestran un vínculo claro con el logro de una meta nacional de los ODS y, por consiguiente, también con un resultado estratégico del PMA. Para que resulten realmente útiles, los efectos estratégicos tienen que enunciarse de una forma suficientemente coherente con la terminología, la mentalidad y el entorno normativo del país en cuestión, para fomentar el consenso entre el gobierno y los otros actores principales durante el proceso de planificación estratégica por países. La cooperación para establecer un orden de prioridades y enunciar los resultados con precisión también contribuye a generar consenso y facilita el proceso de apropiación conjunto.
47. Una característica esencial de los PEP es que cada efecto estratégico va unido a un solo resultado de nivel superior, es decir, un resultado estratégico del PMA/meta de los ODS o un Objetivo Estratégico. Para mantener la focalización y la coherencia, los resultados estratégicos deberían ser relativamente pocos. Puede darse que, en caso de ambigüedad, haya que reformular un efecto estratégico o dividirlo en dos resultados enunciados por separado para mantener una clara vinculación entre causa y efecto.

Figura 2: Ejemplo de la cadena de resultados de un plan estratégico para el país del PMA y del plan operacional correspondiente



48. Los marcos lógicos de los PEP se basarán en el Marco de resultados estratégicos, en el que se definen explícitamente los indicadores de los efectos institucionales que todas las oficinas del PMA han de utilizar en su labor de seguimiento. Las oficinas en los países seguirán gozando de flexibilidad para complementar, de ser necesario, el Marco de resultados institucionales o colmar sus posibles lagunas añadiendo indicadores de los efectos específicos para el país de que se trate.

Productos y actividades: vincular la labor del PMA a otras metas de los ODS

49. El PMA se adhiere a las definiciones de los términos “producto” y “actividad” elaboradas por la OCAH:
 - Los productos son cambios en las habilidades, destrezas y/o capacidades de los individuos o instituciones, o en la disponibilidad de nuevos productos y servicios, que se derivan de haber completado las actividades de una intervención ejecutada bajo el control del PMA.
 - Las actividades son acciones realizadas o trabajo efectuado a través de los cuales determinados insumos, como fondos, asistencia técnica y otros tipos de recursos, se movilizan para generar productos específicos.

50. En la definición completa de “producto” se especifica que los productos “se alcanzan con los recursos provistos y dentro del período de tiempo especificado”. Un producto del PMA puede estar vinculado con un solo efecto estratégico del PMA. La planificación y realización de las actividades se determinarán durante los procesos anuales de planificación operacional y gestión de las realizaciones que se llevan a cabo a nivel nacional.
51. Como se indica en el Plan Estratégico para 2017-2021, el punto de partida de la labor del PMA es su contribución al logro del objetivo del Hambre Cero, que se recoge en el ODS 2 y el ODS 17. La interrelación entre los distintos retos y soluciones relacionados con la erradicación del hambre y la pobreza implica que el PMA contribuirá directa e indirectamente al logro de muchos otros ODS por medio de los productos de sus actividades. La importancia primaria que el Programa atribuye a la eliminación del hambre sirve, por consiguiente, como punto de partida y justificación para contribuir a la consecución de otros ODS distintos del ODS 2 y el ODS 17.
52. Por ejemplo, al apoyar un programa de comidas escolares en las zonas de un país afectadas por la inseguridad alimentaria, el PMA puede contribuir a alcanzar las metas nacionales del ODS 2 relacionadas con el acceso a los alimentos, la mejora de la nutrición o los medios de subsistencia de los pequeños productores. Para dejar constancia de esta contribución, los efectos, resultados y objetivos estratégicos de la cadena de resultados del PMA estarán orientados hacia el logro del Objetivo Estratégico 1 – Prestar apoyo a los países para alcanzar el objetivo del Hambre Cero (ODS 2). Ahora bien, las actividades y productos vinculados a este apoyo también pueden contribuir en gran medida a la consecución de otras metas nacionales de los ODS, como las relativas a la educación (ODS 4), la igualdad y equidad de género (ODS 5), los ingresos familiares (ODS 1) y la salud (ODS 3). Estas aportaciones a otras metas nacionales de los ODS pueden identificarse e incorporarse, a nivel nacional, en los marcos de planificación nacionales, del sistema de las Naciones Unidas y de otros actores pertinentes.
53. Puede darse que, en apoyo del ODS 17, el PMA responda a la solicitud de un gobierno nacional o de asociados que lo inviten a prestar servicios específicos con el fin de respaldar el logro de otros ODS. Aunque estos servicios quizá correspondan a las fortalezas y la capacidad del PMA, es posible que no se centren directamente en las iniciativas encaminadas a lograr el objetivo del Hambre Cero. En situaciones de emergencia, el PMA puede respaldar la cadena de suministro, la logística y las comunicaciones de la comunidad de ayuda humanitaria en su conjunto, entre otras cosas asegurando servicios de contratación y adquisición y estableciendo y gestionando sistemas de comunicaciones, instalaciones de almacenamiento o servicios de transporte de mercancías y personal. Las actividades y productos relacionados con este apoyo, pese a no respaldar necesariamente de manera directa el objetivo del Hambre Cero (ODS 2), pueden suponer importantes contribuciones a la consecución de varias metas nacionales de los ODS. Estas aportaciones también pueden ponerse de relieve e incorporarse, a nivel nacional, en los marcos nacionales, del sistema de las Naciones Unidas y de otros actores pertinentes.

Impacto del nuevo enfoque

Nuevos datos empíricos sobre las ventajas obtenidas

54. El planteamiento consistente en combinar un examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional con un enfoque de planificación estratégica por países se está ensayando internamente en 27 países con el fin de que el PMA ocupe el lugar que le corresponde en relación con las actividades que llevan a cabo los propios países para erradicar el hambre. Los proyectos de planes estratégicos para esos países¹⁸ se han examinado y refrendado a través del proceso interno de examen estratégico de programas y otros seis se están acercando al final de este proceso¹⁹. En todo el mundo, más de 40 oficinas en los países grandes y pequeñas que se hallan en diferentes contextos (pobreza estructural, recuperación después de graves perturbaciones) han

¹⁸ India, Indonesia y Zimbabue.

¹⁹ Bangladesh, Colombia, el Ecuador, Mozambique, la República Democrática Popular Lao y la República Unida de Tanzania.

solicitado apoyo para elaborar su propio PEP, lo que demuestra que en el PMA hay gran demanda de esta nueva planificación estratégica por países.

55. Según un examen de mitad de período del Plan Estratégico para 2014-2017 realizado en 2015²⁰, un enfoque mejorado de planificación estratégica por países:
- ofrece la posibilidad, junto con el examen del Marco de financiación, de consolidar la transición de la ayuda a la asistencia alimentaria puesto que refuerza las vinculaciones entre las metas financieras del PMA y sus metas operacionales tanto a corto como a largo plazo;
 - ofrece la gran oportunidad de intensificar la función del PMA en la esfera del desarrollo de las capacidades, especialmente por medio de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional, que representan una alternativa al enfoque “fragmentado” tan criticado hasta la fecha en los informes de evaluación, y
 - permite al PMA elaborar planes estratégicos y programáticos que respondan mejor a las necesidades de los países gracias a un enfoque menos fragmentado.
56. En un estudio de evaluabilidad del Plan Estratégico para 2014-2017, realizado entre 2014 y 2015, se constató que instituir un enfoque mejorado de planificación estratégica por países, acompañado de los sistemas de presupuestación correspondientes, era esencial para colmar las carencias existentes en la estructura de planificación actual, ya que significaba dejar de centrarse en los proyectos para hacerlo en los efectos a nivel del país y promover la evaluación de la eficiencia y la eficacia en función de los costos. Según ese estudio, estos elementos tienen un gran potencial para reorientar la gestión de las realizaciones del PMA hacia la prestación de apoyo a los objetivos y las prioridades nacionales, especialmente para poner fin al hambre, aspecto que será fundamental dado que el PMA está alineando su Plan Estratégico con la visión y los objetivos de la Agenda 2030²¹.

Impacto previsto

57. El nuevo enfoque del PMA respecto de la planificación estratégica por países tiene el potencial de mejorar la eficiencia y la eficacia de la asistencia que presta de las siguientes maneras:
58. *Aumento de la eficacia y la eficiencia en situaciones de emergencia y en crisis prolongadas.* El enfoque permite al PMA orientar las intervenciones de emergencia de manera más estratégica, manteniendo a la vez la flexibilidad y agilidad necesarias. Al definir unos efectos estratégicos en los que centrarse en situaciones de emergencia en rápida evolución o en situaciones de inestabilidad —en lugar de centrarse en actividades particulares—, el PMA estará en condiciones mucho mejores de intervenir con rapidez, de manera flexible y más eficiente, gracias a una gama de actividades y modalidades apropiadas. Este enfoque facilita la transición hacia programas de recuperación y fomento de la resiliencia, en especial en el caso de situaciones de crisis prolongadas.
59. A medida que la situación evoluciona hacia un contexto de recuperación, la planificación estratégica por países propicia la elaboración de programas de recuperación mediante un enfoque multisectorial que tiene en cuenta los riesgos y el fomento de la resiliencia en pro de la seguridad alimentaria y la nutrición, lo que exige que se realicen amplias consultas y que se mantenga una colaboración a largo plazo. En cada contexto, todos los aspectos del ciclo de los programas se examinarán bajo una óptica centrada en la resiliencia para determinar la mejor manera de integrar las actividades en las estrategias de los gobiernos nacionales y los programas apoyados por los asociados²². Integrando las intervenciones de emergencia en la cartera de proyectos de un país tan pronto como las condiciones lo permitan, el PMA puede optimizar sus intervenciones a raíz de situaciones de crisis prolongadas afrontando los problemas a corto y a largo plazo y

²⁰ WFP/EB.1/2016/4-A.

²¹ Oficina de Evaluación del PMA. 2016. *Evaluability Assessment: WFP's Strategic Plan 2014-2017 Advisory Report*. Roma. (OEV/2015/022).

²² WFP/EB.A/2015/5-C.

aumentando así la eficacia de sus intervenciones, a la vez que conserva la flexibilidad deseada para intervenir de manera rápida y eficiente ante cualquier cambio de la situación.

60. *Mejor armonización con las metas nacionales de los ODS y con los asociados.* Los PEP se basan en los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional y dirigidos por los países, que reflejan las metas de los ODS y la apropiación por los gobiernos de la Agenda 2030. Las instituciones nacionales de planificación usan esos exámenes como instrumento para adaptar los ODS (sobre todo el ODS 2) al contexto local, dirigen su formulación e incorporan en las políticas, estrategias, planes y programas nacionales las cuestiones y las recomendaciones prioritarias definidas en ellos. Los exámenes también fomentan una mayor coherencia entre las operaciones y las estrategias de los organismos con sede en Roma y de otros asociados, especialmente en el plano nacional, lo que ayuda al PMA a entablar asociaciones más sólidas gracias al consenso alcanzado en torno a enfoques comunes para eliminar el hambre.
61. *Aumento de la focalización y mejora de la visibilidad y la comunicación.* El nuevo enfoque ayuda al PMA a expresar claramente su propuesta de valores y a reposicionarse en el plano nacional. Gracias al proceso de planificación estratégica por países, los gobiernos y los asociados para el desarrollo alcanzan una mayor comprensión del mandato multifacético del PMA e implican cada vez más a este último en los diálogos sobre las políticas y los programas que se celebran para todo el espectro de las actividades humanitarias y de desarrollo. Mejorando su posicionamiento y visibilidad, el PMA está en condiciones de dar a conocer su valor añadido a todos los interesados.
62. *Integración del apoyo operacional, la asistencia técnica y la movilización de recursos.* Los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional integran sistemáticamente la planificación estratégica, la planificación de los recursos y la planificación de la asistencia técnica, que se basan en análisis de las limitaciones de recursos y capacidad. Los PEP garantizan un fortalecimiento de las capacidades institucionales de carácter selectivo para ayudar a los gobiernos a diseñar y gestionar soluciones al problema del hambre que estén en manos de los propios países, y dotar a las oficinas del PMA en los países de la información, el personal cualificado y las capacidades necesarias, en consonancia con la estrategia del PMA en materia de personal.
63. *Flexibilidad para intervenir en contextos operacionales dinámicos, al tiempo que se logra un equilibrio entre la acción humanitaria y la labor de desarrollo.* Los PEP se formulan en función del contexto y pueden adaptarse a los cambios que experimenta el entorno operacional. Promueven las vinculaciones entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo y posibilitan un fomento efectivo de la resiliencia, garantizando que las intervenciones en caso de crisis favorezcan la recuperación y el desarrollo a largo plazo y que las actividades de desarrollo estén basadas en una comprensión cabal de los riesgos y protejan a las personas vulnerables de las crisis. Al mismo tiempo, la planificación estratégica por países y la estructura presupuestaria correspondiente mejoran la transparencia y la alineación con los compromisos de financiación y permiten a la vez preservar la flexibilidad de la asignación de los recursos destinados a los programas.
64. *Aumento de la orientación estratégica y reducción de los costos de transacción.* Los PEP mejorarán la función estratégica y la eficiencia de la Junta, aumentando su capacidad para asegurar una supervisión y orientación estratégicas. Este resultado es posible porque los planes: i) presentan un panorama completo de todo lo que el PMA realiza en un país, incluidas las intervenciones de emergencia²³ y las actividades financiadas con cargo a fondos fiduciarios, en lugar de ofrecer la visión fragmentada que se obtiene a partir de los distintos documentos de los proyectos, y ii) reducen el número de documentos que la Junta debe examinar, lo que permite ahorrar tiempo y dinero. Los PEP también aumentarán la eficiencia operacional. Al integrar la planificación estratégica y programática, la dotación de recursos, el apoyo técnico y la gestión de las realizaciones, y al sustituir a los distintos documentos de los proyectos, los PEP reducirán la

²³ Las intervenciones de emergencia deberían integrarse en la cartera de proyectos en el país en cuanto la situación lo permita, lo que realzaría su visibilidad ante la Junta.

carga que representa para el PMA la gestión de los procesos en los planos nacional, regional y de la Sede, e incrementarán la eficiencia y la calidad de la planificación y la ejecución.

65. *Armonización con otros organismos y procesos de las Naciones Unidas.* La Revisión cuatrienal amplia de la política hace hincapié en la necesidad de disponer de procesos de programación simplificados, inclusivos y de titularidad nacional, que prevean líneas claras de rendición de cuentas. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) es el marco de resultados estratégicos a medio plazo que orienta la visión y las medidas colectivas del sistema de las Naciones Unidas en un país para responder a las prioridades nacionales de desarrollo.
66. El enfoque de planificación estratégica por países del PMA se ajusta y presta respaldo a los procesos de programación de titularidad nacional que se mencionan en la Revisión cuatrienal; el PMA hará lo posible por mantener esta alineación con las próximas revisiones cuatrienales. El enfoque también aclara la contribución del PMA a la visión y la respuesta colectivas expuestas en las directrices para la elaboración de MANUD que el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo está preparando. Los ciclos de la planificación estratégica por países se alinearán con los ciclos de planificación nacionales y, por consiguiente, con los del MANUD. Los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional complementarán los análisis comunes de los países en que se basan los MANUD, y los PEP garantizarán que los efectos del PMA sean coherentes tanto con los efectos previstos a escala nacional como con los del MANUD, y que complementen los efectos buscados por otros organismos de las Naciones Unidas. Las intervenciones de emergencia también se armonizarán con los planes estratégicos de respuesta y las iniciativas conjuntas de movilización de recursos del ciclo de los programas de acción humanitarios.
67. *Mejora de la gestión de las realizaciones, la presentación de informes y la rendición de cuentas:* Los PEP se ajustan a la recomendación de la Revisión cuatrienal amplia de la política para que los programas consigan resultados demostrables a nivel nacional. En ellos se sistematizan las relaciones de causa y efecto entre la asistencia del PMA, los recursos que este emplea y los resultados que obtiene. Al definir claramente los vínculos entre los recursos y los resultados, los planes mejoran la elaboración de informes sobre los resultados y la rendición de cuentas ante los beneficiarios, los gobiernos anfitriones, los donantes y otros asociados. Gracias al nuevo enfoque será más fácil evaluar las carteras de proyectos en los países, medir los avances realizados y extraer enseñanzas de las actuaciones a escala nacional. Las evaluaciones de carteras de proyectos permitirán al PMA detectar y estudiar las tendencias que se vayan registrando o las especificidades de carácter temático o de alcance regional.

Implementación de la política

Funciones de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede del PMA

68. Las oficinas del PMA en los países son las responsables del proceso de planificación estratégica por países. En consulta con las direcciones de la Sede y el despacho regional pertinente, los directores del PMA en los países dirigen las distintas etapas del proceso a nivel nacional, incluidas la selección de un equipo de planificación estratégica, la elaboración e implementación de un plan de trabajo y la asignación de recursos. Movilizan la participación de intervinientes de todas las esferas técnicas para poder disponer de los insumos deseados y para que se logre una apropiación colectiva de las actividades. También garantizan la alineación de los ciclos de la planificación estratégica por países con los calendarios de las Naciones Unidas y la planificación de la labor de desarrollo a nivel nacional.
69. Los despachos regionales del PMA coordinan los calendarios de realización de los PEP en su región y verifican que estos se elaboren en los plazos establecidos. Además, proporcionan orientación y apoyo estratégicos y técnicos y supervisan las normas de calidad desde una perspectiva regional, formulando mejores prácticas, extrayendo enseñanzas de la experiencia y dándolas a conocer luego a todas las oficinas del PMA de sus regiones. Asimismo, los despachos regionales ofrecen apoyo a nivel nacional en los procesos de planificación estratégica y se centran en ayudar a las oficinas en los países a elaborar carteras de proyectos basadas en los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional.

70. La Sede ofrece orientación y apoyo durante todo el proceso de planificación estratégica por países. Las direcciones de la Sede proporcionan orientaciones, elaboran normas de calidad e imparten capacitación, prestan apoyo técnico y se encargan de la garantía de la calidad recopilando y difundiendo las enseñanzas extraídas. En coordinación con los despachos regionales, también pueden respaldar directamente los procesos de planificación estratégica nacionales y del PMA mediante el despliegue de especialistas, ayudando a sistematizar los efectos y las actividades del PMA, y promoviendo innovaciones, asociaciones y modos de pensar multifuncionales. Todos los PEP y los marcos provisionales para los países serán objeto de un riguroso proceso interno de garantía de la calidad y se someterán a aprobación.

Asociaciones

71. El enfoque de planificación estratégica por países está alineado con la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones para 2014-2017, en la que el concepto de “asociación” se define como una “[r]elación de colaboración entre distintas partes con la que se consiguen mejores efectos para las personas a las que se presta asistencia; para ello se emplean varios medios: combinar y aprovechar recursos complementarios de todo tipo; trabajar en colaboración de una manera transparente, equitativa y mutuamente beneficiosa, y compartir los riesgos, las responsabilidades y la rendición de cuentas a fin de alcanzar objetivos [...] que los asociados por sí solos no podrían lograr de manera tan eficiente, eficaz e innovadora, generando un valor mayor que los costos de transacción correspondientes”²⁴.
72. El doble enfoque expuesto —proceso de examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional seguido de la formulación del PEP— se guía por los principios enunciados en la estrategia en materia de asociaciones; promueve estos valores durante el proceso de colaboración con los gobiernos, los donantes, las ONG, el sector privado, los organismos de las Naciones Unidas —incluidos los que tienen sede en Roma— y otros actores a nivel nacional, y mejora las oportunidades para entablar asociaciones y reforzar las ya existentes a través del proceso de planificación consultiva. El proceso de examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional promueve la prestación coherente de apoyo a los países para que alcancen esa meta y genera consenso sobre la coordinación de las actuaciones de los distintos asociados. Cuanto a los PEP, estos describen las contribuciones a corto y medio plazo de los asociados a los resultados y los efectos estratégicos del PMA y a las metas nacionales de los ODS.
73. El enfoque de planificación estratégica por países promueve las inversiones del sector privado en la erradicación del hambre, entre otras formas, por medio de la movilización de recursos y la ampliación de escala y el aprovechamiento de las fuerzas del mercado para sostener el desarrollo socioeconómico. El proceso de planificación, al prever la transferencia de recursos y capacidades del sector privado en apoyo de las actividades del PMA, contribuye a las prioridades enunciadas en la estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado (2013-2017)²⁵. En consonancia con esta estrategia, en algunos países el proceso de planificación estratégica por países puede incluir la determinación de oportunidades para diseñar nuevos modelos de financiación que aprovechen los recursos nacionales e internacionales, públicos y privados, con el fin de potenciar al máximo los progresos en el logro de los objetivos nacionales en materia de ayuda humanitaria y desarrollo.
74. De conformidad con la Agenda de Acción de Addis Abeba, adoptada en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, y como parte integral de la implementación de la Agenda 2030, los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional incluyen un análisis de las corrientes de recursos del sector privado destinadas a mejorar la comprensión de la situación en materia de seguridad alimentaria y nutrición en cada país y a facilitar la utilización del potencial de transformación del sector privado para promover un desarrollo inclusivo y sostenible.

²⁴ WFP/EB.A./2014/5-B.

²⁵ WFP/EB.A./2013/5-B.

75. El enfoque de planificación estratégica por países prevé planes de colaboración continua con los gobiernos donantes. En el marco de los principios y de las buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias y de los resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial, el PMA buscará recursos para poner en práctica su Plan Estratégico para 2017-2021 a nivel nacional mediante los PEP. Entre los principios por los que siguen guiándose las iniciativas de movilización de recursos en virtud del nuevo enfoque de planificación estratégica por países figuran los siguientes: mayor alineación de la ayuda con las prioridades de los países anfitriones; promoción de iniciativas locales de movilización de recursos mediante una participación efectiva en los procesos dirigidos por los propios países; asignación proporcional de los fondos con fines humanitarios en función de las necesidades; modalidades de prestación de la asistencia humanitaria que respalden la recuperación y el desarrollo a largo plazo, y financiación flexible y previsible²⁶.
76. Las asociaciones del PMA con ONG nacionales e internacionales han comportado por lo general una escasa colaboración sustantiva. El proceso de planificación estratégica por países promueve las interacciones y el diálogo estratégicos con las ONG y otros actores de la sociedad civil, cuyas funciones y capacidades se tienen en cuenta y se utilizan en distinta medida, según el contexto. Por ejemplo, durante los procesos de examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional, el PMA podrá abogar en favor de actividades de fortalecimiento de las capacidades de los actores nacionales de la sociedad civil, e incluir estas actividades en los PEP resultantes.
77. Aunque el enfoque descentralizado del PMA respecto de la colaboración con las ONG ha aportado ventajas, permitiendo a las oficinas en los países determinar qué asociaciones entablar y cómo gestionarlas, el nuevo proceso de planificación estratégica por países ayuda a garantizar que las asociaciones con ONG nacionales e internacionales se prioricen y gestionen de modo se aproveche el profundo conocimiento que tienen los asociados de los contextos locales con el fin de mejorar los programas del PMA, promover un mayor acceso a las poblaciones destinatarias y fortalecer la rendición de cuentas ante ellas.

Proceso de aprobación

78. Todos los PEP se presentarán para aprobación a la Junta en cualquiera de sus períodos de sesiones. En el ejercicio de sus funciones, la Junta se atenderá en lo esencial a uno de los compromisos asumidos en la Agenda 2030, a saber: “Todos trabajaremos para implementar la Agenda dentro de nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Respetaremos también el margen normativo nacional para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente en los países en desarrollo, pero siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes”²⁷.
79. En caso de que los PEP estén financiados íntegramente por el gobierno anfitrión, este, si lo desea, podrá optar por considerar el PEP como un proyecto bilateral, sometido a las disposiciones de los artículos 5.1 y 5.2 del Reglamento Financiero que prevén delegar en el Director Ejecutivo la facultad de aprobación.
80. Los marcos provisionales para los países descritos en el párrafo 36 serán aprobados por el Director Ejecutivo por un período máximo de dos años, como herramienta transitoria a la espera de que se establezca un PEP, sobre la base del examen estratégico realizado. Al cabo de dos años, si todavía no se dan las condiciones requeridas para realizar un examen estratégico a escala nacional, se presentará a la Junta Ejecutiva para aprobación una propuesta de prórroga del marco provisional para el país.

²⁶ WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1

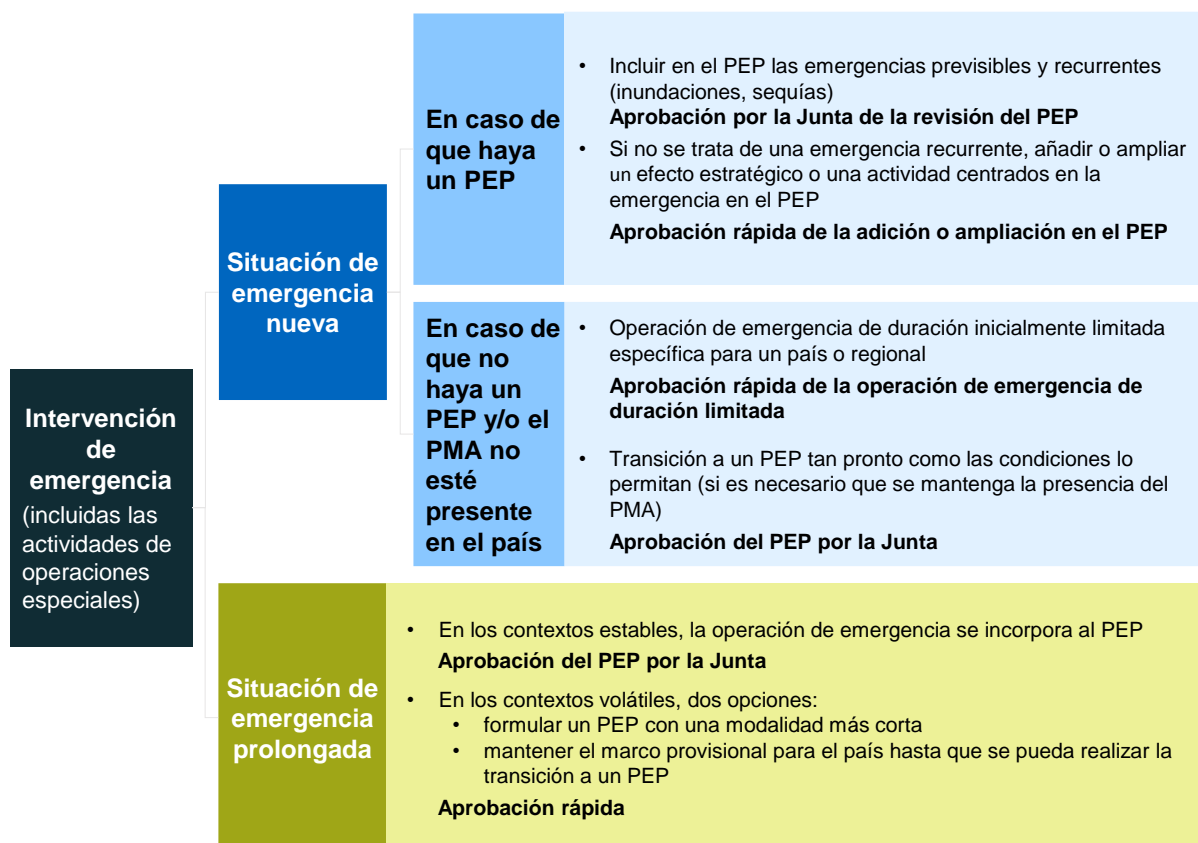
²⁷ Véase la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (21 de octubre de 2015), documento E/2015/L.16 (15 de junio de 2015), párrafo 21.

Intervenciones rápidas en situaciones de emergencia

81. Las emergencias de aparición repentina y otras emergencias imprevistas requieren intervenciones rápidas a corto plazo, para las cuales el PMA está debidamente equipado. En los países donde el PMA disponga de un PEP aprobado, la oficina en el país:
- introducirá uno o más nuevos efectos estratégicos o ampliará uno o más de los efectos estratégicos del PMA ya definidos para atender las necesidades de emergencia;
 - formulará dichos efectos y definirá la intervención del PMA inspirándose en los modelos de operaciones de emergencia existentes, y
 - recabará la aprobación de los efectos estratégicos, ya sean nuevos o revisados, de conformidad con las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades.
82. Si el PMA no dispone en el país de un PEP aprobado (ni de un marco provisional para el país²⁸), la oficina en el país:
- formulará una operación de emergencia que tenga una duración limitada y se base en modelos de operaciones de emergencia existentes;
 - recabará la aprobación de la operación de emergencia de duración limitada y, si fuera necesario, su posterior revisión, de conformidad con las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades, e
 - integrará las operaciones de emergencia de duración limitada en un marco provisional para el país, en caso de que la operación deba durar más de seis meses, o en un PEP, en caso de que siga siendo necesaria la presencia del PMA y tan pronto como se satisfagan las condiciones necesarias para un examen estratégico.
83. Todos los efectos estratégicos que llevan a añadir operaciones especiales que complementan las intervenciones de emergencia, ya sea integrándolas en un PEP existente o realizándolas por separado cuando no haya ningún PEP, son aprobados por el Director Ejecutivo, prescindiendo de la cuantía del presupuesto correspondiente.
84. En la Figura 3 se ilustra el tratamiento de las situaciones de emergencia descritas en los párrafos 81 y 82.

²⁸ Véanse los párrafos 36 y 102.

Figura 3: Tratamiento de las situaciones de emergencia



85. Los mecanismos de respuesta rápida financiados con cargo a la Cuenta de respuesta inmediata se adaptarán al nuevo enfoque preservando a la vez su rapidez y eficacia.
86. Todas las intervenciones de emergencia rápidas —ya sea que estén incorporadas en un PEP aprobado o en un marco provisional para el país, o bien que se trate de una operación de emergencia autónoma de duración limitada—, se dotarán de un presupuesto de la cartera de proyectos en el país, según lo previsto en el examen del Marco de financiación.

Intervenciones regionales

87. Para ciertas situaciones se necesita una coordinación regional a nivel estratégico, de movilización de recursos y de las operaciones. Las iniciativas regionales, comprendidas las intervenciones de emergencia, suelen ponerse en práctica por medio de distintos PEP específicos, a los que se añaden efectos estratégicos nuevos o ampliados, según proceda. El despacho regional coordina la planificación, el diseño y el logro de estos efectos en los países que participan en la intervención regional, y elabora y supervisa las estrategias conjuntas de movilización de recursos. Estos PEP específicos pueden tener una envergadura estratégica regional, que será definida por el despacho regional. Cuando proceda, se recurrirá a operaciones regionales de emergencia de alcance limitado o a otras iniciativas regionales formuladas y gestionadas por los despachos regionales.

Procesos de revisión

88. Los PEP podrán revisarse para adaptarlos a toda evolución de las circunstancias y las operaciones. Salvo en el caso de las revisiones relacionadas con las situaciones de emergencia descritas en el párrafo 81 o con las operaciones especiales descritas en el párrafo 89, se recabará la aprobación de la Junta cuando se haya producido un cambio fundamental de la focalización y/o la función estratégicas globales del PMA en un país que afecte de manera substantiva a uno o más de sus efectos estratégicos. La aprobación de todas las restantes revisiones realizadas en el período de vigencia de los PEP aprobados por la Junta se realizará con arreglo a lo dispuesto en las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades.

89. De conformidad con lo señalado en el párrafo 83, si las nuevas actividades introducidas o ampliadas gracias a una revisión se consideran operaciones especiales y se vinculan al resultado estratégico 8 del PMA, la revisión la aprobará el Director Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto en las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades.

Gestión financiera y planificación operacional a nivel de los países

Presupuesto de la cartera de proyectos en el país

90. La planificación de los presupuestos de los PEP sigue la estructura de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países elaborada en el ámbito del examen del Marco de financiación, que se presentará a la Junta en noviembre de 2016. Cada PEP incluirá un presupuesto para toda la duración del plan, dividido con arreglo a los distintos efectos estratégicos del PMA. La Junta aprobará el presupuesto total como parte integral del PEP.
91. En la propuesta de presupuesto de la cartera de proyectos en el país, las estrategias y operaciones del PMA a nivel nacional se armonizarán con el Plan Estratégico para 2017-2021, el enfoque de planificación estratégica por países y el marco de resultados en los países. La estructura presupuestaria permitirá: i) aprovechar al máximo la capacidad del PMA para satisfacer de manera eficiente y eficaz las necesidades operacionales priorizadas; ii) garantizar el rigor de la gestión, la presentación de informes y el análisis financieros, y iii) promover la movilización de fondos.
92. La estructura de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países deberá incluir: una descripción general de todas las operaciones que vayan a realizarse de conformidad con el PEP; vínculos claros entre la estrategia, la planificación, la dotación de recursos y los resultados; una estructura sencilla y unificada para ejecutar las operaciones; una demostración clara del impacto y de la eficacia y la eficiencia en función de los costos, y líneas bien definidas de rendición de cuentas.

Planificación operacional

93. El programa de trabajo del PMA constará de PEP diseñados sobre la base de las necesidades determinadas en colaboración con las contrapartes y los asociados gubernamentales mediante exámenes y evaluaciones estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional. Al presentar las necesidades de un país, estos planes constituyen de hecho un llamamiento dirigido a movilizar los recursos necesarios para atender dichas necesidades.
94. Los planes operacionales para los países respaldarán la gestión y la aplicación internas de los PEP e incorporarán evaluaciones actualizadas de las necesidades realizadas en colaboración con las contrapartes y los asociados gubernamentales.

Gestión de las realizaciones

95. Todos los PEP incluirán un marco lógico de resultados. El PMA elaborará en el marco de cada PEP un plan de seguimiento y evaluación a nivel nacional, con el correspondiente presupuesto, que es uno de los componentes de su sistema de gestión de las realizaciones. Las realizaciones generales de los PEP se cuantificarán en función de una serie de metas establecidas en el examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional.

96. De conformidad con las normas internacionales, corresponderá a las autoridades nacionales, con el apoyo de organizaciones internacionales, efectuar el seguimiento de los indicadores relativos a los ODS y de algunos indicadores nacionales, subnacionales y temáticos²⁹. Las organizaciones internacionales trabajarán también para fomentar la capacidad de seguimiento de los países.
97. En el marco de la gestión de las realizaciones, el PMA efectuará el seguimiento de los indicadores relativos a los efectos, los procesos, los productos y las actividades. En los informes anuales de las realizaciones se rendirán cuentas sobre las realizaciones obtenidas a nivel de los efectos y los productos a escala nacional y mundial. Se establecerán asimismo indicadores clave de las realizaciones a fin de rendir cuentas de la eficacia y la eficiencia del Programa y de los ahorros conseguidos, reflejando de este modo las preocupaciones relativas a la optimización de los recursos. Estos indicadores se someterán a seguimiento mediante varios sistemas y procedimientos de gestión y se dará cuenta de ellos también en los informes anuales de las realizaciones a escala nacional y mundial³⁰.
98. Siempre que sea pertinente, todos los indicadores de los efectos, los productos y los procesos se desglosarán por sexo. El seguimiento tendrá por objeto principal asegurar que las decisiones de carácter operacional y las revisiones de los PEP se basen en datos empíricos. Las actividades de seguimiento y evaluación reforzarán la rendición de cuentas, ya que las constataciones y enseñanzas extraídas se utilizarán para perfeccionar la labor del PMA y garantizar que en el futuro la asistencia se base en datos fidedignos.

Gestión de riesgos

99. Todos los PEP comprenderán un análisis de los riesgos asociados a su implementación y preverán la aplicación de medidas de mitigación. Los análisis, en los que se tendrá en cuenta la situación del país, evaluarán los riesgos institucionales, programáticos y relacionados con la seguridad. Las medidas de mitigación estarán dirigidas a mantener la orientación estratégica del Programa definida en el PEP, en la eventualidad de que se materialice uno de los riesgos previstos.

Evaluación

100. Bajo la dirección de la Oficina de Evaluación, todos los PEP serán objeto de evaluaciones de las carteras de proyectos en los países durante el último año del período que abarcan, con el fin de valorar los progresos realizados y de extraer enseñanzas útiles para el diseño de las actividades de apoyo posteriores en los países. Las enseñanzas que puedan aplicarse fuera del país en cuestión se difundirán en todo el PMA.
101. La gestión de los exámenes de mitad de período descentralizados de los PEP y de las evaluaciones descentralizadas de algunos de sus componentes correrá a cargo del PMA a nivel nacional, con el apoyo del despacho regional pertinente, cuando sea necesario. Las constataciones derivadas de estos exámenes y de las evaluaciones descentralizadas se tendrán en cuenta en el establecimiento de los planes operacionales anuales para los países basados en los recursos, con el fin de garantizar que las mejoras de mitad de período que se consideren necesarias se adopten en el momento oportuno. Además de hacer el seguimiento de los avances hacia el logro de los efectos específicos previstos, en los exámenes de mitad de período y las evaluaciones de las carteras de proyectos en los países también se medirán los progresos realizados en materia de equidad de género y con respecto al logro de otros objetivos institucionales intersectoriales.

Arreglos transitorios

102. Todas las oficinas del PMA en los países deberían disponer de un PEP aprobado, basado en un examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional, antes del 31 de diciembre de

²⁹ Documentos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas E/CN.32016/2 y E/CN.32016/32016/3. *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible e Informe del Grupo de Alto Nivel de Colaboración, Coordinación y Fomento de la Capacidad para el Seguimiento Después de 2015.*

³⁰ En el Marco de resultados institucionales se desarrollarán los principios y procedimientos de presentación de informes.

2018³¹. Las oficinas que no puedan presentar a la Junta un PEP para aprobación antes de febrero de 2018 deberán preparar y presentar un marco provisional para el país antes del 31 de diciembre de 2017. Los marcos provisionales para los países, descritos en los párrafos 36 (justificación) y 80 (proceso de aprobación), servirán de nexo de unión con los PEP propiamente dichos durante la fase de transición, en 2018, y ayudarán a las oficinas a establecer e implementar, antes de finales de 2017, sistemas programáticos, financieros y operacionales uniformes, en consonancia con el nuevo Plan Estratégico.

103. Durante la fase de transición, los marcos provisionales para los países englobarán todas las actividades del PMA en curso en un determinado país, sobre la base del modelo de PEP y estructurándose en torno a unos efectos estratégicos armonizados con el Plan Estratégico del PMA. Esos marcos provisionales se basarán en los datos empíricos disponibles en los países (derivados de análisis, procesos multisectoriales y evaluaciones comunes de los países) y en los resultados de las consultas, cuando sea necesario. Además, también estarán alineados con la estructura del presupuesto de la cartera de proyectos en el país, prevista en el examen del Marco de financiación.
104. La Secretaría se ha comprometido a aplicar experimentalmente, perfeccionar y validar el modelo de presupuesto de la cartera de proyectos en el país en 2017 con objeto de apoyar el enfoque de los PEP. Ese período permitirá trabajar en estrecha consulta con distintos asociados para determinar si el sistema está listo y desarrollar soluciones ofimáticas antes de que el PMA pase a la fase de implantación más generalizada en 2018.
105. Los primeros PEP y sus presupuestos de las carteras de proyectos en los países deberían presentarse a la Junta para aprobación en su primer período de sesiones ordinario de 2017. La Secretaría rendirá cuentas a la Junta de la aplicación de los planes piloto y le transmitirá todas aquellas recomendaciones que tengan por objeto seguir perfeccionando el marco programático y de financiación subyacente en función de los resultados de su aplicación.
106. En los PEP piloto se aplicaría el nuevo marco programático y de financiación, lo que ocasionaría ciertas incoherencias respecto de algunas disposiciones actuales del Reglamento General y del Reglamento Financiero del PMA que se refieren a las categorías de programas³² y a las categorías de costos presupuestarios actualmente vigentes³³. Por consiguiente, la Junta tendrá que autorizar, únicamente para los PEP piloto aprobados durante la fase de transición que media entre el primer período de sesiones ordinario de 2017 y el 31 de diciembre de 2017, ciertas excepciones al Reglamento General y al Reglamento Financiero³⁴ del PMA; en particular, al aprobar cada uno de los PEP piloto, la Junta debería decidir:
 - aplicar las disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA relacionadas con las categorías de programas actuales (OEM, OPSR, proyectos de desarrollo y PP) como si esas referencias aludieran a los PEP, y
 - aplicar las disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA relacionadas con las categorías de costos presupuestarios de un modo coherente con los principios y los elementos presentados en el examen del Marco de financiación.
107. Además, el enfoque relativo a los PEP y el nuevo Marco de financiación harán necesario que la Junta reexamine las facultades del Director Ejecutivo en lo tocante a la aprobación de los

³¹ La primera serie de PEP se presentará a la Junta para aprobación en su primer período de sesiones ordinario de 2017, y la segunda, en el período de sesiones anual de 2017.

³² Puede consultarse una lista indicativa preliminar en el Anexo VII del documento titulado “Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación”, preparado para la consulta oficiosa del 25 de julio, y, en particular, los Artículos II.2, X.2, X.7, X.8 y XIII.2 del Reglamento General, y los Artículos 1.1, 4.2, 8.1, 9.3, 10.1 y 10.2 del Reglamento Financiero.

³³ Puede consultarse una lista indicativa preliminar en el Anexo VII del documento titulado “Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación”, preparado para la consulta oficiosa del 25 de julio, y, en particular, el Artículo XIII.4 del Reglamento General y los Artículos 1.1, 4.5 y 10.8 del Reglamento Financiero.

³⁴ La Junta está facultada para abordar estas incoherencias y aplicar excepciones al Estatuto y al Reglamento Financiero en virtud de los Artículos VI.2 b) vi) y VI.2 b) vii) del Estatuto.

programas y las revisiones presupuestarias, habida cuenta de que la delegación de facultades en el Director Ejecutivo³⁵ se basa en las categorías de programas vigentes y no en el nuevo enfoque relativo a los PEP. Por consiguiente, se presentará a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2017 una propuesta de revisión de la delegación de facultades, en cuya concepción se tendrán en cuenta los resultados de la aplicación de los PEP piloto a lo largo de 2017. Hasta ese momento, se propone que se conceda provisionalmente a la Directora Ejecutiva la facultad, circunscrita al año 2017, de aprobar revisiones de los presupuestos de los PEP piloto cuando sea necesario. Esas revisiones presupuestarias, sobre las que la Directora Ejecutiva informaría sin demora a la Junta, proporcionarían información útil que podría aprovecharse al formular la nueva estructura de delegación de facultades, que la Junta examinaría en su segundo período de sesiones ordinario de 2017.

108. Habida cuenta de los ajustes técnicos necesarios para implantar, una vez finalizada la fase piloto, el marco programático y de financiación revisado en todo el PMA antes del 1 de enero de 2018, habrá que modificar el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA. La Secretaría presentará a la Junta, para aprobación en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, unas propuestas de modificación en las que se tomará en consideración la experiencia adquirida con los PEP piloto, de manera que el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA sean compatibles con el marco programático y de financiación que comenzará a aplicarse el 1 de enero de 2018.

Garantizar buenos resultados

109. *Gestión de la transición.* Se preparará una hoja de ruta para garantizar una transición puntual y satisfactoria de los documentos de los proyectos a los PEP, teniendo en cuenta los ciclos y los calendarios de los proyectos realizados en los países. Se informará sobre los avances y las novedades por medio de comunicaciones específicas para los distintos tipos de partes interesadas (miembros de la Junta, gobiernos, donantes, personal, asociados y beneficiarios). Los despachos regionales y las oficinas en los países serán esenciales para llevar adelante este proceso de transición.
110. *Sinergias dentro de todo el PMA.* La colaboración y las sinergias dentro del PMA serán cruciales para garantizar que el sistema rediseñado esté en pleno funcionamiento el 31 de diciembre de 2018.
111. *Orientación y capacitación para la puesta en práctica.* En consonancia con la estrategia en materia de personal, se impartirán al personal orientaciones y capacitación sobre el diseño y la implementación de los PEP. Los déficits de recursos humanos se subsanarán y el proceso de transición generará enseñanzas que permitirán mejorar la implementación.

³⁵ Véase el Apéndice del Reglamento General relativo a la delegación de facultades, reproducido en el Anexo VII del documento titulado “Informe de actualización sobre el examen del Marco de financiación”, preparado para la consulta oficiosa del 25 de julio de 2016.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PEP	plan estratégico para el país
PP	programa en el país