

DOCUMENTO DE REFERENCIA
PLANES ESTRATÉGICOS PARA LOS PAÍSES



Consulta oficiosa

21 de septiembre de 2015

Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento surge del debate que se llevó a cabo en el seno de la Mesa de la Junta Ejecutiva el 29 de junio de 2015 sobre la propuesta del PMA de adoptar un enfoque basado en la planificación estratégica y programática por país, y la posterior solicitud del Presidente de que la Secretaría preparase un documento breve donde se ilustrara a grandes rasgos el enfoque propuesto. Se describe el contexto del enfoque y se presentan para examen algunos ejemplos de planes estratégicos para los países.

Antecedentes

2. El PMA comenzó a utilizar las estrategias para los países en 2009. En un examen independiente del proceso de formulación de esas estrategias efectuado en 2011, en el examen de mitad de período y la evaluación final del Plan Estratégico para 2008-2013 y en el examen de los procesos operativos, se señaló que si bien los documentos de estrategia para los países constituían un enfoque constructivo e incluso podían sustituir a los documentos de los proyectos individuales, hacía falta una mayor armonización a nivel de la planificación estratégica y programática.
3. En respuesta a las recomendaciones formuladas, el PMA elaboró, perfeccionó y puso a prueba un enfoque mejorado, sobre la base de los exámenes estratégicos efectuados en seis países durante 2014. En dicho enfoque se ponía de relieve la importancia de la colaboración entre los asociados — entre ellos, el PMA— y los gobiernos al más alto nivel, y de una estrecha coherencia entre sus estrategias y las metas nacionales e internacionales relativas a la lucha contra el hambre, entre las cuales las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2. Aunque inicialmente la iniciativa estaba centrada en los países de ingresos medios, gracias a una ampliación posterior se llegó a incluir todos los contextos donde el PMA llevaba adelante su labor.

Objetivos

4. Los objetivos del nuevo enfoque son: i) apoyar a los países para que logren avanzar hacia la erradicación del hambre; ii) poner en práctica el Plan Estratégico a nivel de los países, y iii) mejorar el posicionamiento estratégico del PMA.
5. Al poner en práctica el Plan Estratégico vinculando la planificación estratégica y programática y las acciones a nivel de los países con las iniciativas nacionales y mundiales orientadas a alcanzar la meta del hambre cero, se contribuye a que el PMA esté en condiciones de mantener una cartera de proyectos de asistencia coherente y de carácter estratégico para eliminar la inseguridad alimentaria y la malnutrición. El proceso fomenta la adopción del plan estratégico para el país en cuanto único documento estratégico, programático y de gobernanza para un país, en lugar del actual conjunto de documentos de proyectos.

Proceso

6. El proceso consta de un examen estratégico seguido de la formulación de un plan estratégico para el país. El examen estratégico es un análisis independiente y consultivo del contexto, donde se determinan los desafíos con que se enfrenta el país para alcanzar la meta del hambre cero (por ejemplo, las carencias del marco normativo y los programas nacionales, de la financiación pública y privada en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y de las capacidades de ejecución de las instituciones gubernamentales), y donde se propone cómo pueden el PMA y sus asociados brindar apoyo al país para que avance en la erradicación del hambre (Figura 1). En el examen se emplea el marco analítico que ofrece el ODS 2 y se

abordan las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición de cada país de forma consonante con lo establecido en la agenda para el desarrollo después de 2015 y la Cumbre Humanitaria Mundial.

Figura 1: Metodología del examen estratégico

PASOS DEL PROCESO	PREGUNTAS CLAVE	INSUMOS
1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuáles son las principales tendencias y problemas? ➤ ¿Cuáles son las causas? ➤ ¿Cuáles son las dificultades humanitarias? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de documentos y datos secundarios • Evaluaciones de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria • Análisis de género • Consultas
2. POLÍTICA Y RESPUESTA PROGRAMÁTICA NACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuáles son las principales metas y objetivos nacionales? ➤ ¿Qué programas y políticas se aplican para alcanzar esas metas y objetivos? ¿Con qué recursos financieros e institucionales? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de los marcos y presupuestos de las políticas y los programas nacionales • Evaluaciones nacionales • Exámenes de la financiación del sector • Consultas
3. CARENCIAS EN LA RESPUESTA EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué carencias en la planificación, el diseño, la ejecución, la capacidad y/o la obtención de recursos para la asistencia humanitaria y para el desarrollo obstaculizan la consecución de las metas y los objetivos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis comparativo de la situación en relación con las metas y la respuesta • Examen de las conclusiones de los pasos anteriores • Consultas
4. RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué se debe hacer para eliminar las carencias? ➤ ¿Qué recursos institucionales, financieros y humanos se necesitan? ➤ ¿Cómo se aplicarán las medidas humanitarias y de desarrollo prioritarias? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de todas las conclusiones • Consultas, incluida la validación de los resultados

7. Los exámenes estratégicos sirven de base a los planes estratégicos del PMA para los países, así como la planificación a nivel nacional y la planificación de la labor de los organismos de las Naciones Unidas en el país. La información que facilitan permite al PMA y otros agentes posicionar sus carteras de proyectos de asistencia de forma que apoyen los programas de trabajo de los países, dirigidos por estos y conformes a los mandatos internacionales. Esa información también sirve de base a las consultas sobre la cartera de proyectos, las actividades, la dotación de recursos y la dotación de personal del PMA en el país.
8. 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 las personas necesitadas, incluidas las poblaciones afectadas por los conflictos. El proceso analítico consultivo que utilizan 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. Traducen el Plan Estratégico del PMA y el ODS 2 relativo a la erradicación del hambre en acciones concretas a nivel de los países, armonizan las operaciones del PMA con los planes nacionales y los planes de las Naciones Unidas, y facilitan una mejor integración de las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria y la nutrición en dichos planes y programas.
9. Los planes estratégicos para los países comprenden la totalidad de la cartera de proyectos de asistencia del PMA, incluidas las operaciones prolongadas de socorro y recuperación. Las emergencias de aparición repentina seguirán atendándose por medio de operaciones de emergencia (OEM). En estos planes: i) se determinan la posición y el papel del PMA en función de las necesidades del país y de la ventaja comparativa del Programa; ii) se estipulan las metas determinadas por el Gobierno o definidas de manera conjunta (es decir, los "resultados estratégicos") a las cuales contribuirá el PMA durante un período de cuatro o cinco años, y iii) se establecen las medidas en materia de estrategia, dotación de recursos y apoyo técnico que se tomarán para incrementar al máximo la contribución del PMA a la consecución de los resultados estratégicos (Figura 2).

Figura 2: Componentes de los planes estratégicos para los países

COMPONENTES	PREGUNTAS CLAVE	INSUMOS
ANÁLISIS DEL PAÍS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuál es el problema y cuáles son sus causas? ➤ ¿Qué se está haciendo para resolver el problema? ➤ ¿Cuáles son las principales carencias de la respuesta? ➤ ¿Cuáles son las medidas prioritarias para resolver las carencias? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de datos y documentos secundarios • Evaluaciones de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria • Examen del marco normativo • Consultas
ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Para cuáles de las anteriores medidas prioritarias está mejor posicionado el PMA? ➤ ¿Qué impacto logrará el PMA? ➤ ¿Cuál es el conjunto de actividades óptimas para lograr el impacto previsto? 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de los aspectos positivos, las deficiencias, las oportunidades y las amenazas • Conclusiones y enseñanzas extraídas de la evaluación • Consultas
APLICACIÓN DEL PLAN	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué principios guiarán la ejecución? ➤ ¿Qué cambios e innovaciones se introducen? ➤ ¿Qué asociaciones mejorarán los resultados? ➤ ¿Qué competencias y capacidades se necesitan? 	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis del personal y la estructura • Debates con los asociados • Consultas
RECURSOS PARA OBTENER RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuánto costará lograr los resultados? ➤ ¿Cómo evolucionará el costo durante la ejecución? ➤ ¿Cómo se obtendrán los recursos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de movilización de recursos • Análisis de las tendencias y previsiones de financiación • Presupuestación de las actividades • Consultas
GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cómo se supervisarán las actividades? ➤ ¿Cómo se generará y utilizará la información empírica? ➤ ¿Cómo rendirá cuentas el PMA sobre los resultados? ➤ ¿Cuáles son los principales riesgos y medidas de mitigación? 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan y presupuesto de seguimiento • Calendario y presupuesto de la labor de evaluación • Evaluación de riesgos

10. Los planes estratégicos para los países: i) contribuyen a la eficacia de la acción humanitaria y de desarrollo; ii) promueven la coherencia y la definición de la orientación principal y de prioridades a nivel interno; iii) facilitan la armonización e integración de la cartera de proyectos del PMA con las prioridades nacionales y de las Naciones Unidas, en particular las de los demás organismos con sede en Roma; iv) contribuyen al reconocimiento del PMA como organismo asociado preferente para la prestación de asistencia alimentaria, y v) sirven de apoyo a la labor de promoción y movilización de fondos para el fomento de la seguridad alimentaria y la nutrición. El principal cambio en este nuevo enfoque es el modo en que se diseñan los programas, lo que da lugar a una mejora en la presentación de los informes sobre los resultados y los informes financieros.

11. En la Figura 3 se presenta la estructura de resultados de los planes estratégicos para los países, que establece una relación directa entre los planes estratégicos y los operacionales, ya que el nivel inferior de la cadena de resultados del plan estratégico para el país (los efectos del Marco de resultados estratégicos del PMA) constituye el nivel superior del plan operacional para el país orientado a la gestión. Esta interrelación entre planificación estratégica y planificación operacional aborda una carencia importante de larga data en la capacidad del PMA para establecer vínculos claros entre el Plan Estratégico y la acción que se lleva a cabo a nivel de los países.

12. En la Figura 4 se utiliza el plan estratégico para Zimbabwe con el fin de ilustrar cómo se logra un resultado determinado por el Gobierno o definido de manera conjunta gracias a los esfuerzos combinados del PMA, el Gobierno y otros asociados.

Figura 3: Estructura de resultados de los planes estratégicos para los países

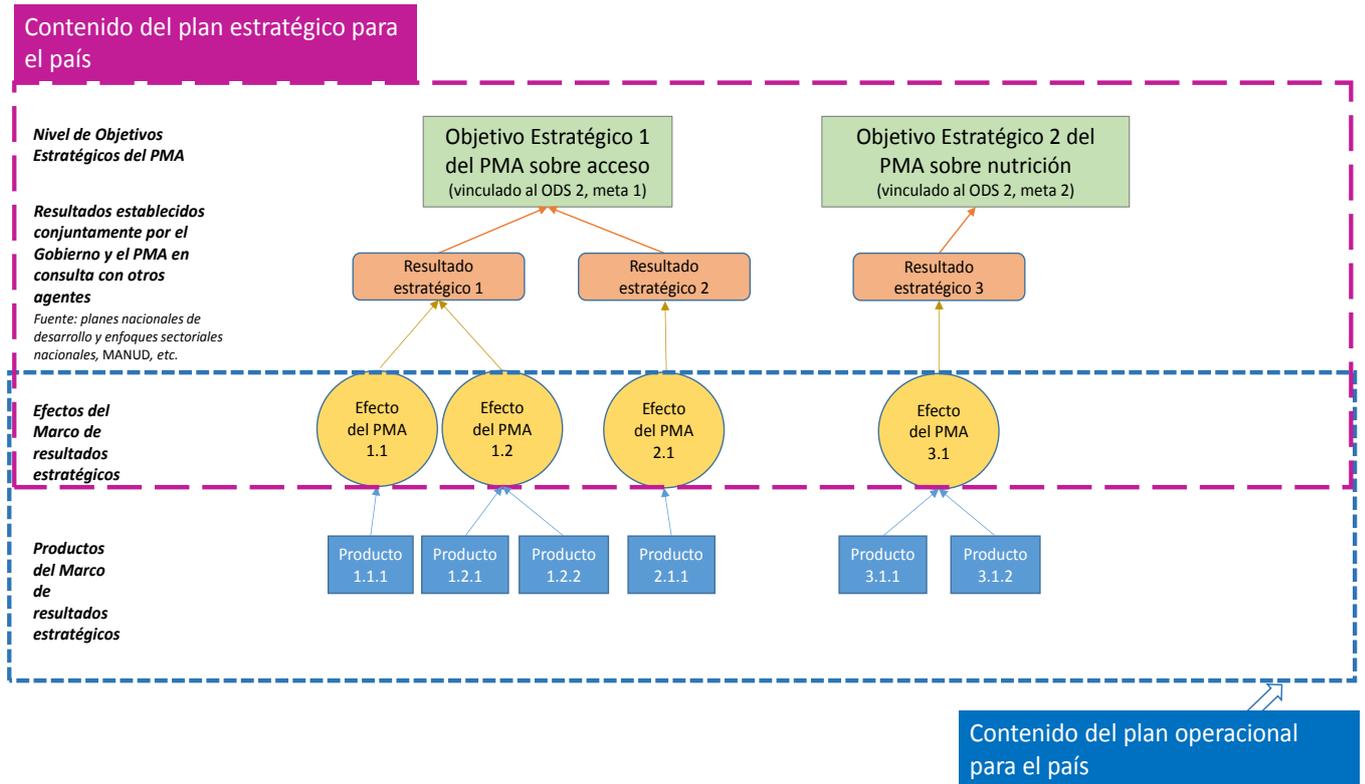


Figura 4: Contribuciones conjuntas a los resultados estratégicos



CONTRIBUCIONES A LA COHERENCIA Y LA EFICIENCIA

13. El PMA ha facilitado la realización de exámenes estratégicos en Camboya, China, el Ecuador, la India, Indonesia y Zimbabwe. Los planes estratégicos para Indonesia y Zimbabwe ya fueron aprobados mediante el proceso de examen de los programas del PMA; los demás están en vías de formulación. En la realización de los exámenes estratégicos y la formulación de los planes estratégicos para los países se contó con la contribución de los gobiernos, los asociados en las esferas de la acción humanitaria y el desarrollo, las oficinas en los países, los despachos regionales y las direcciones de la Sede, lo que permitió perfeccionar el nuevo enfoque de la planificación estratégica y programática por país.

14. Las ventajas que ofrece este nuevo enfoque son las siguientes:

- *La orientación de la labor hacia la consecución de la meta del hambre cero.* Una cartera de proyectos de asistencia orientada al logro de resultados vinculados a las metas del hambre cero potenciaría la contribución del PMA a los ODS y tendría un impacto positivo en las poblaciones vulnerables, como son, por ejemplo, los refugiados y las personas desplazadas internamente. El eje central de los exámenes estratégicos y la orientación de los planes estratégicos para los países son coherentes con la revisión del Plan Estratégico para 2017-2021, que se propone a fin de orientar la visión estratégica del Programa en torno a los objetivos del Reto del Hambre Cero. Se prevé que una mayor coherencia entre el Plan Estratégico, los objetivos internacionales y las metas de los países relativas a este reto dé lugar a importantes mejoras en la programación y el posicionamiento estratégico del PMA en los países, y contribuya a que este establezca asociaciones más sólidas con los gobiernos, los donantes, el sector privado, la sociedad civil y otras partes interesadas.
- *La flexibilidad necesaria para poder realizar intervenciones adecuadas a los contextos operacionales dinámicos y el logro de un equilibrio entre la labor humanitaria y para el desarrollo.* Al armonizar los Objetivos Estratégicos con el ODS 2, el Plan Estratégico para 2017-2021 fortalecerá la capacidad del PMA para cumplir su mandato de asistencia humanitaria y desempeñar el papel que le corresponde en este ámbito, ayudando así a movilizar al mundo en torno a la meta del hambre cero y contribuyendo a la consecución de los objetivos de la Cumbre Humanitaria Mundial. También impulsará a los agentes de las esferas humanitaria y del desarrollo a trabajar juntos para fortalecer a las instituciones que lo necesiten y concentrar la labor en los riesgos y las vulnerabilidades.

Los planes estratégicos para los países constituyen el vehículo que incorpora este enfoque a nivel de los países. Se formulan en función del contexto y pueden adaptarse para dar lugar a una respuesta adecuada ante los cambios que experimenta el entorno operacional; promueven la vinculación entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo; garantizan que en toda intervención ante una crisis se invierta en la recuperación y el desarrollo a largo plazo, y que las actividades de desarrollo reflejen la comprensión del riesgo y de la vulnerabilidad así como de las formas de proteger a las poblaciones vulnerables ante una crisis. Estos planes consolidarán la labor del PMA de preparación para la pronta intervención y de mitigación, y permitirán responder con mayor eficiencia a las necesidades humanitarias no previstas que actualmente se atienden mediante diversos mecanismos de financiación, incluidas las OEM.

Los procesos de planificación operacional anuales seguirán brindando oportunidades para examinar las realizaciones y ajustar la asistencia en consecuencia. Los exámenes de mitad de período y las modificaciones de los planes estratégicos para los países posibilitarán la realización de mejoras a mitad de período, y las evaluaciones al final del

período permitirán valorar los avances y extraer enseñanzas para las actividades de asistencia posteriores. La realización de cualquier otra evaluación deberá determinarse en coordinación con la Oficina de Evaluación.

- *El fortalecimiento de la función estratégica y la mejora de la eficiencia de la Junta.* La Junta estará en mejores condiciones para proporcionar una supervisión y orientación estratégicas a través de planes estratégicos para los países que: i) presenten un panorama completo de la función que desempeña el PMA en un país, en lugar de la visión fragmentada que se deriva del examen de los distintos documentos sobre los proyectos, y ii) reduzcan el número de documentos que la Junta deben examinar, lo que permitirá ahorrar tiempo y dinero.
- *La mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión interna y las operaciones.* Llevar a cabo un proceso que integra la planificación estratégica y programática, la dotación de recursos, el apoyo técnico y la gestión de las realizaciones —en lugar de elaborar distintos documentos para los proyectos con plazos que se superponen— permitirá reducir los costos de diseño y mejorar la eficiencia y la eficacia para atender mejor las necesidades de los beneficiarios del PMA. Este proceso promueve la coherencia de la financiación de la labor humanitaria y para el desarrollo y la adopción de enfoques más oportunos, exhaustivos, adecuados y eficaces en función de los costos para la gestión de los desastres naturales y las emergencias complejas y la mitigación de sus efectos. De ese modo, el PMA podrá destinar más tiempo y fondos a la mejora de la calidad de los programas y la gestión de las operaciones en consonancia con sus asociaciones, recursos humanos, marcos financieros, gestión de las realizaciones e iniciativas de cooperación Sur-Sur.
- *Una mayor transparencia en la armonización entre los objetivos de financiación de los donantes y los gastos del PMA.* Los resultados estratégicos de los planes estratégicos para los países permiten a los donantes orientar la ayuda a las actividades que coherentes corresponden a sus objetivos de financiación en un determinado país. Los donantes podrían proporcionar financiación para un plan estratégico para el país en su conjunto o para determinados resultados estratégicos, lo que garantizaría que los fondos destinados a las actividades humanitarias o para el desarrollo se utilizaran solo en apoyo de los resultados estratégicos correspondientes, incluso si las necesidades cambiaran.
- *Una plataforma sólida para cumplir con los compromisos en las esferas de intervención acordadas y la planificación de estrategias de retirada eficaces.* Los planes estratégicos para los países garantizan el fortalecimiento de la capacidad institucional para ayudar a los gobiernos a diseñar y gestionar soluciones al problema del hambre impulsadas por los propios países. Permiten al PMA actuar como catalizador de la movilización y el intercambio de conocimientos técnicos con miras a erradicar el hambre y preparar el terreno para orientar las capacidades internas hacia la prestación de asistencia técnica y recabar el apoyo técnico externo. Las tres modalidades complementarias que el Programa ha creado para aprovechar los conocimientos técnicos externos son: i) los centros de excelencia; ii) la red de expertos técnicos (grupo ampliado de servicios técnicos), y iii) la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. La vinculación de estas plataformas con el diseño de los planes estratégicos para los países facilita la planificación y la movilización de las competencias técnicas necesarias para lograr una ejecución eficaz a nivel de los países.

PROCESO CONTINUO DE CONSULTA CON LA JUNTA

15. A medida que se vayan generando enseñanzas, estas se irán utilizando para perfeccionar el proceso que se llevará a cabo en 2016 en más países y para facilitar la transición a un instrumento de gobernanza aprobado por la Junta. El PMA seguirá informando a la Junta por medio de consultas sobre los avances realizados y las enseñanzas extraídas.