

DOCUMENTO DE REFERENCIA SOBRE LOS PLANES ESTRATÉGICOS PARA LOS PAÍSES



Consulta oficiosa

7 de diciembre de 2015

Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)

FINALIDAD

1. En la presente actualización sobre el enfoque de planificación estratégica por país se resume el proceso de introducción de dicha planificación a nivel nacional, se aclaran las cuestiones planteadas en la consulta oficiosa del 21 de septiembre de 2015 y se informa sobre el plan del PMA de aplicar de forma experimental la presupuestación orientada a la eficacia operacional que se prevé en el examen del Marco de financiación, de conformidad con el enfoque de planificación estratégica por país.

RESUMEN DEL PROCESO

2. La finalidad del nuevo enfoque de planificación estratégica por país es ayudar a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el segundo; poner en práctica el Plan Estratégico del PMA; mejorar la eficacia y la eficiencia operacionales en los países, inclusive en las situaciones de emergencia; demostrar las contribuciones del PMA a las prioridades y metas mundiales en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y mejorar el posicionamiento estratégico del PMA a nivel nacional y mundial.
3. El proceso de planificación por país consiste en hacer un examen estratégico y formular un plan estratégico para el país. Dicho examen: i) da una visión completa y detallada del contexto humanitario y de desarrollo en el país; ii) permite determinar cuáles son los retos en las esferas de la acción humanitaria y el desarrollo para lograr el hambre cero, incluidas las deficiencias en cuanto a intervenciones, recursos y capacidades institucionales nacionales, y iii) propone distintas esferas en las que pueden actuar los asociados, incluido el PMA, para ayudar al país a avanzar más rápidamente hacia la erradicación del hambre.
4. Las constataciones y recomendaciones del examen estratégico sirven de base al plan estratégico para el país y contribuyen a la planificación del desarrollo nacional y a los planes de todo el sistema de las Naciones Unidas. El plan estratégico para el país engloba toda la gama de actividades de asistencia humanitaria y desarrollo del PMA previstas para un período de cuatro o cinco años; se definen el papel del PMA en función de las necesidades del país y la ventaja comparativa del Programa; se especifican los resultados que obtendrá el PMA durante el período de ejecución de dicho plan estratégico, y se especifican las medidas que se adoptarán para lograr los resultados definidos conjuntamente.

APOYO PRESTADO A LA PLANIFICACIÓN POR PAÍS

5. El PMA ha concluido exámenes estratégicos en Camboya, China, la India, Indonesia y Zimbabwe, y está realizándolos en Bangladesh, Colombia, El Salvador, Mozambique, el Perú y la República Unida de Tanzania. Los planes estratégicos para la India, Indonesia y Zimbabwe ya han sido examinados y aprobados en virtud del proceso de examen estratégico de los programas; los planes estratégicos para China, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Mozambique, Uganda y la República Unida de Tanzania están en proceso de elaboración. Pronto se pondrán en marcha procesos de planificación estratégicos en el Camerún, el Pakistán y el Sudán.

RESPUESTAS A LAS CUESTIONES PLANTEADAS EN LA CONSULTA OFICIOSA DEL 21 DE SEPTIEMBRE DE 2015

6. **Los planes estratégicos para los países añaden mayor valor a la planificación estratégica y programática del PMA que los documentos de proyectos, dado que el enfoque es:**
- i) *Estratégico*. Al centrarse en los resultados estratégicos y no solo en las actividades, el PMA puede tomar decisiones de suma importancia sobre las prioridades y seguir centrándose en el logro de resultados, respondiendo a la vez a las crisis humanitarias. El establecimiento de resultados estratégicos permite al Programa ser proactivo y no reactivo, y demostrar así de qué modo sus operaciones humanitarias y en pro del desarrollo en los países contribuyen al logro de sus Objetivos Estratégicos y a las prioridades establecidas a escala mundial y, en última instancia, a la erradicación del hambre. Este enfoque aporta mayor transparencia y permite comprender mejor toda la cartera de actividades de asistencia humanitaria y de desarrollo del PMA en un determinado país durante un período de cuatro o cinco años.
 - ii) *Colaborativo*. El carácter consultivo tanto del proceso de examen estratégico como del diseño de los planes estratégicos para los países facilita la armonización con las prioridades nacionales y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y fomenta la colaboración con los equipos de las Naciones Unidas en los países y con las otras partes. Los resultados del examen sirven de base también para estos procesos.
 - iii) *Exhaustivo*. El examen de todo el conjunto de actividades de asistencia humanitaria y de desarrollo de un país —salvo las intervenciones realizadas a raíz de desastres repentinos—, en lugar del análisis fragmentado de los documentos de proyectos, permite mejorar la gobernanza interna y la capacidad de la Junta para asegurar una supervisión estratégica. Esto permite asimismo a los donantes comprender mejor el impacto de las intervenciones del PMA en cada país, y en especial la interconexión entre la respuesta humanitaria y la asistencia para el desarrollo.
 - iv) *A largo plazo y a la vez flexible*. Los resultados estratégicos previstos en los planes estratégicos para los países se formulan de modo que al final del período de ejecución los países estén bien situados para lograr metas a largo plazo. Esta perspectiva a largo plazo hace que el PMA y los países estén mejor preparados para hacer frente a la inseguridad alimentaria, también la que deriva de crisis y perturbaciones, y facilita la evolución de la función del PMA dentro de cada país.
 - v) *Eficiente y eficaz*. El enfoque, al reducir la fragmentación entre proyectos y minimizar los costos de transacción para los despachos regionales, las oficinas en los países y la Junta, permite aumentar la eficiencia y generar ahorros. Y, lo que es aún más importante, garantiza que se haga hincapié en la ventaja comparativa del PMA en cada país, eliminando actividades para cuya ejecución el programa no sea la entidad más adecuada. Los planes estratégicos para los países ayudan al PMA a maximizar el impacto de su acción al definir la intervención óptima.

7. ***El enfoque de planificación estratégica por país mejora la capacidad y la preparación del PMA para prestar asistencia humanitaria.*** La fortaleza del PMA como organismo humanitario radica en que este cuenta con sistemas ya establecidos para prestar la asistencia adecuada. Al intervenir de manera proactiva gracias a los planes estratégicos para los países, el PMA está mejor situado para satisfacer las necesidades de los beneficiarios y fortalecer la capacidad nacional de respuesta.
8. ***El enfoque de planificación estratégica por país se integra en el proceso de elaboración de documentos*** como el nuevo Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, el Marco de resultados institucionales y el presupuesto de la cartera de proyectos en el país previsto en el examen del Marco de financiación. Al integrar la planificación estratégica por país en estos procesos, aumenta la capacidad del PMA para alcanzar los objetivos de la Agenda para 2030. En tanto que principal marco de programación del PMA a nivel nacional, se está dando prioridad a los debates sobre el enfoque de planificación estratégica por país a fin de garantizar que el enfoque tenga un sólido fundamento lógico y que se pueda apoyar en la emergente arquitectura de financiación basada en el presupuesto de la cartera de proyectos en el país. Varias dependencias operativas del PMA colaboran entre sí para alcanzar este objetivo, de tal manera que el enfoque de planificación estratégica por país y la presupuestación orientada a la eficacia operacional (presupuesto de la cartera de proyectos en el país), prevista en el examen del Marco de financiación, contribuyan a poner en práctica el nuevo Plan Estratégico del PMA.
9. ***Los planes estratégicos para los países se aplican en todos los contextos operacionales.*** Los planes estratégicos para los países sustituirán a las operaciones prolongadas de socorro y recuperación, los programas en los países, los proyectos de desarrollo y las otras formas de asistencia planificable del PMA en todos los contextos; una vez estudiadas todas las consecuencias pertinentes, abarcarán también las operaciones de emergencia. La asignación de recursos en función del contexto establecida en el programa de trabajo de 2016 aprobado por la Junta prevé: perturbaciones y crisis (45 %), preparación para la pronta intervención y recuperación (46 %) y pobreza y vulnerabilidad (9 %).
10. **El enfoque de planificación estratégica por país asegura la coordinación con la labor realizada a nivel nacional por los otros organismos con sede en Roma y en virtud del MANUD y define las ventajas comparativas del PMA.** El enfoque de planificación estratégica por país no solo asegura la armonización con el MANUD, sino que mejora la colaboración con los gobiernos y otros organismos de las Naciones Unidas (en especial los que tienen su sede en Roma), el Banco Mundial y las otras partes interesadas. El proceso de examen estratégico tiene carácter independiente y consultivo, y abarca toda una serie de partes interesadas a nivel gubernamental, equipos de las Naciones Unidas en los países, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG), entidades del sector privado y otros actores. En las prioridades y los períodos de ejecución de los planes estratégicos para los países se tienen en cuenta la planificación nacional y los ciclos del MANUD. Por ejemplo, los exámenes estratégicos se emprenden en colaboración con los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en los países para garantizar la coherencia y facilitar un diseño y ejecución integrados.

11. Este proceso de intensa consulta favorece el mantenimiento de debates fructíferos con los gobiernos y otros asociados para determinar la función y la ventaja comparativa más apropiadas de cada asociado, incluido el PMA, en la intervención que ha de llevarse a cabo. Aunque actualmente los exámenes estratégicos son financiados por el PMA con miras a demostrar el valor del proceso y facilitar el traspaso de responsabilidades, los responsables de financiar el proceso de examen serán en última instancia los gobiernos. Se anima a los asociados a nivel nacional a que presten apoyo al respecto. El carácter consultivo que distingue el proceso de planificación estratégica por país se pone de relieve en los anexos, con los ejemplos de Indonesia y Zimbabwe.

ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA EJECUCIÓN CON CARÁCTER EXPERIMENTAL DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS PARA INDONESIA Y ZIMBABWE

12. En el examen del Marco de financiación del PMA se están examinando los problemas planteados a nivel de la arquitectura de financiación que limitan la previsibilidad y la flexibilidad de la propia financiación, así como la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos del PMA. Entre las líneas de trabajo abarcadas por el examen del Marco de financiación se incluyen la planificación basada en los recursos, la prefinanciación global, la presupuestación orientada a la eficacia operacional/presupuesto de la cartera de proyectos en el país y las iniciativas intersectoriales.
13. La línea de trabajo relativa a la presupuestación orientada a la eficacia operacional (presupuesto de la cartera de proyectos en el país) prevé un examen de la estructura del presupuesto operacional del PMA con el fin de establecer una correspondencia entre la gestión de recursos y la gestión de las realizaciones y de poner menos énfasis en las categorías de costos. Se están estudiando proyectos piloto de presupuestación relacionados con esta línea de trabajo.
14. A la espera de la formulación de proyectos piloto de presupuestación orientada a la eficacia operacional/presupuesto de la cartera de proyectos en el país, que podrían llevarse a cabo en conexión con el enfoque de planificación estratégica por país, los planes estratégicos para los países podrían llevarse a cabo con carácter experimental sobre el terreno como marcos de programación en Zimbabwe e Indonesia —dos países en los que ya se ha aplicado dicho enfoque—, utilizando estructuras de presupuestación existentes apropiadas. La ejecución experimental de los planes estratégicos en estos dos países permitiría adquirir una experiencia valiosa de cara al aprendizaje, por ejemplo en relación con los procesos alternativos de presupuestación, seguimiento de la ejecución y presentación de informes sobre las realizaciones, antes de que el enfoque de planificación estratégica por país se presente a la Junta en su forma definitiva para que esta lo apruebe en noviembre de 2016.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA INDONESIA

En 2014, el PMA encargó un examen estratégico de la situación en materia de seguridad alimentaria y nutrición en Indonesia en el marco de una actividad piloto relacionada con los países de ingresos medianos. La finalidad del examen era formular unas recomendaciones prácticas para lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición en consonancia con la iniciativa “Reto del Hambre Cero” emprendida por el Secretario General de la Naciones Unidas, que se ha integrado en el segundo Objetivo de Desarrollo Sostenible.

En Indonesia, el Instituto de Investigación SMERU llevó a cabo un examen estratégico independiente de la seguridad alimentaria y la nutrición a escala nacional, mediante un proceso de consulta que se llevó a cabo de abril a octubre de 2014. El examen se basó en un análisis exhaustivo y holístico de la seguridad alimentaria y nutricional en Indonesia. Su finalidad era determinar los obstáculos que impedían el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y recomendar medidas para lograr este objetivo.

El jefe de la Oficina de la Presidencia para el seguimiento y supervisión del desarrollo dirigió la junta consultiva encargada del examen, que pidió la contribución de una amplia gama de partes interesadas y obtuvo aportaciones de expertos de más de 20 ministerios, universidades y otras entidades. Las constataciones fueron examinadas por las partes interesadas, entre ellas organismos de las Naciones Unidas, asociados del sector privado, donantes y organizaciones de la sociedad civil. El SMERU y la junta consultiva determinaron los ámbitos en los que el PMA tenía una ventaja comparativa a la hora de prestar apoyo al Gobierno en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

El examen estratégico sirvió de base para el debate con muchas partes interesadas acerca del plan estratégico del PMA para Indonesia. En abril de 2015, el Ministerio de Coordinación del Desarrollo Humano y Asuntos Culturales realizó un examen del plan de acción del programa en el país para 2012-2015. Los asociados nacionales y provinciales del PMA, incluidos los máximos representantes de los tres distritos donde el PMA llevó a cabo programas de alimentación escolar y proyectos de salud y nutrición materno-infantiles, pusieron de relieve los logros y las lecciones aprendidas.

Las constataciones del examen estratégico, junto con las de la edición de 2015 del Atlas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad en Indonesia, elaborado conjuntamente por el PMA y el Gobierno, están siendo estudiadas por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, dirigido por el Presidente, a fin de asignar los recursos con carácter prioritario a la labor destinada al logro de la seguridad alimentaria.

El examen sirvió además de plataforma para un intercambio de opiniones con el Gobierno y los asociados de las Naciones Unidas, que contribuyó a definir el plan estratégico para el país. En mayo de 2015, el Ministerio de Planificación del Desarrollo organizó una consulta en la que participaron representantes del Ministerio de Coordinación del Desarrollo Humano y Asuntos Culturales, los ministerios de Agricultura, Relaciones Exteriores, Salud y Asuntos Sociales y la Agencia Nacional de Gestión de Desastres para debatir acerca de las posibilidades de cooperación entre el PMA y el Gobierno.

El plan estratégico para el país se basó asimismo en el Marco de Asociación de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Durante su formulación, se consultó al equipo de las Naciones Unidas en el país a fin de garantizar la complementariedad entre las actividades y la alineación con el Plan nacional de desarrollo a medio plazo. Dichas consultas incluyeron extensas conversaciones con personal de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) a fin de determinar las ventajas comparativas de cada organismo. También se llevaron a cabo consultas con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros asociados para el desarrollo con objeto de reducir al mínimo la duplicación de tareas y determinar las oportunidades de colaboración.

PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA ZIMBABWE

El proceso de planificación estratégica del PMA en Zimbabwe se benefició del examen estratégico de la iniciativa “Reto del Hambre Cero” y de otras numerosas consultas.

El mencionado examen estratégico se llevó a cabo por medio de un proceso consultivo en el que se determinaron los principales retos para lograr el hambre cero y se indicaron esferas de acción prioritarias para alcanzar esta meta. Iniciado en agosto de 2014, el examen fue dirigido por la Profesora Hope Sadza, Vicerrectora y fundadora de la Universidad de Mujeres en África, y contó con el apoyo de un equipo de investigadores. Guió el proceso un grupo asesor formado por representantes del Consejo de Alimentación y Nutrición y otras entidades gubernamentales, ONG, organismos de las Naciones Unidas y otros asociados.

El examen, que duró seis meses, incluyó un análisis de la documentación relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional y amplias consultas inclusivas tanto a nivel nacional como subnacional. El equipo también celebró varias reuniones bilaterales con entidades gubernamentales clave. Se organizó un taller en marzo de 2015 para examinar los resultados del equipo de investigación, determinar conjuntamente las lagunas observadas que han de subsanarse con carácter prioritario y establecer un orden de prioridad entre las recomendaciones formuladas. El informe del examen estratégico se concluyó en abril de 2015 y fue debatido por el Gabinete y aprobado por el Presidente en funciones de Zimbabwe en junio.

Además del examen, el plan estratégico para el país se basó en una misión de examen estratégico realizada en abril de 2014, en la que se exploraron los cambios principales de la cartera de proyectos, con el paso de la asistencia humanitaria en gran escala a actividades de fomento de la resiliencia más concentradas geográficamente e integradas. En 2014 la oficina en el país celebró una serie de reuniones informativas con las partes interesadas, incluida el principal organismo de contrapartida del PMA, esto es, el Ministerio de la Función Pública, Trabajo y Bienestar Social, así como debates con los países donantes para generar consenso acerca de la reorientación estratégica.

El plan estratégico para el país se basó además en un análisis integrado del contexto, cuyos resultados se transmitieron al equipo de las Naciones Unidas en el país en 2014. Dicho análisis destacó la ventaja comparativa del PMA a la hora de generar datos empíricos para el fomento de la resiliencia, y distintas oportunidades de colaboración. El PMA pasó a ser un contribuidor importante a las iniciativas del marco de resiliencia de Zimbabwe, que está financiado por un mecanismo de múltiples donantes gestionado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se ha avanzado asimismo en la elaboración de un enfoque de programación conjunta con el UNICEF y la FAO en materia de resiliencia, que se centrará en la seguridad alimentaria y nutricional a nivel de distrito.