

## MARCO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

### Antecedentes y finalidad del marco

1. En el período de sesiones anual de 2020 de la Junta Ejecutiva, el Programa se comprometió a examinar el documento de 2011 relativo al proceso de formulación de las políticas del PMA<sup>1</sup>, con objeto de contribuir al logro de los objetivos del Plan Estratégico y orientar la formulación de los planes estratégicos para los países (PEP). El examen fue impulsado en parte por una síntesis de datos empíricos y lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas del PMA presentada por la Oficina de Evaluación en 2020<sup>2</sup>.
2. En 2023, en un examen externo de los marcos y procesos de gobernanza del PMA, se pidió que se aclararan los cometidos y las responsabilidades de la Junta en lo relacionado con las políticas del Programa. Posteriormente, la Junta Ejecutiva creó un Grupo de trabajo sobre el examen de la gobernanza, que formuló otras recomendaciones con objeto de lograr que el proceso de elaboración de políticas fuera más ágil, eficiente y previsible, y las contribuciones de los miembros, más eficaces y estratégicas<sup>3</sup>.
3. Reafirmando el cometido y las funciones de la Junta en lo relativo a la supervisión desde el punto de vista estratégico de la elaboración de políticas<sup>4</sup>, en el presente marco de formulación de políticas se resumen las definiciones de los instrumentos normativos del PMA y se aclara el proceso del ciclo de las políticas junto con los mecanismos de gobernanza asociados. También se explica detalladamente cómo determina el PMA las lagunas y prioridades normativas relevantes para su mandato, con el fin, a continuación, de elaborar y aplicar políticas que sigan unos principios de fundamentación en datos empíricos, asociación y coherencia programática.
4. El presente documento se basa en las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre el examen de la gobernanza, los hallazgos de las evaluaciones y las mejores prácticas en materia de formulación y aplicación de políticas recopiladas de fuentes internas y externas<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> A raíz de una solicitud de información de la Junta Ejecutiva de 2009 sobre el proceso de elaboración de políticas, el PMA preparó un documento sobre el proceso de formulación de políticas en el PMA, que sea aprobó en 2011. Véase: “Proceso de formulación de las políticas en el PMA” (WFP/EB.A/2011/5-B).

<sup>2</sup> “Síntesis de datos empíricos y lecciones aprendidas de las evaluaciones de políticas del PMA (2011–2019)” (WFP/EB.A/2020/7-D).

<sup>3</sup> “Segundo informe provisional del Grupo de trabajo de la Junta sobre el examen de la gobernanza: recomendaciones restantes del informe de la consultora independiente, recomendaciones de otras iniciativas en materia de gobernanza y próximas etapas” (WFP/EB.2/2024/11-A).

<sup>4</sup> Definidos inicialmente en el Estatuto, el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA. Véase el documento: “Principios por los que se rigen las reuniones de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos” (WFP/EB.1/2001/4-B).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo: Oficina de Evaluación del PMA. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*. El PMA también realizó una serie de entrevistas a otros organismos y programas de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros para entender mejor las oportunidades y los retos que se presentan en el proceso de formulación de políticas.

## Estructura normativa del PMA

- La estructura normativa del PMA es un mecanismo iterativo que define la posición del organismo con respecto al entorno normativo mundial en evolución y describe cómo el mismo se esfuerza por contribuir —mediante políticas orientadas a la acción— a la consecución de soluciones duraderas para el hambre y la malnutrición. La estructura normativa permite al PMA velar por que las prioridades de sus órganos de gobernanza se traduzcan en políticas. También garantiza que el PMA aproveche los conocimientos especializados y los datos empíricos mundiales generados por el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de investigación, los Gobiernos y la sociedad civil, e incorpore el aprendizaje y las tendencias externas e internas en sus procesos de planificación estratégica y de formulación de políticas.
- La estructura normativa establece los principios organizativos del ciclo de las políticas del PMA, ayudando así a definir cómo estas se desarrollan, aplican, evalúan y adoptan, también sobre el terreno. Esta estructura refleja los valores de integridad, colaboración, compromiso, humanidad e inclusión del PMA y los imperativos morales inherentes a su mandato de salvar vidas y cambiar las vidas de las personas a quienes presta asistencia. Todas sus políticas se elaboran por medio de su estructura normativa, desde las que determinan cómo el Programa lleva a cabo sus operaciones hasta las que garantizan que disponga de los instrumentos y sistemas necesarios para cumplir su mandato.

**Figura 1: Estructura normativa del PMA**

FUERZAS QUE INFLUYEN EN LA ELABORACIÓN Y ADAPTACIÓN DE POLÍTICAS APLICADAS



*Siglas:* ECOSOC = Consejo Económico y Social; FAO = Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

## Definiciones de los instrumentos normativos y sus componentes

- Una **política** es una línea o principio de actuación que el PMA adopta y utiliza para orientar la toma de decisiones y las operaciones. El objetivo de la elaboración de una política es sistematizar una nueva forma de pensar o un corpus de datos empíricos que no está recogido en el conjunto de políticas del PMA en vigor, con el fin de abordar una laguna clara y específica. Las políticas forman parte del conjunto de instrumentos que el PMA puede emplear para alcanzar los objetivos del Plan Estratégico y orientar la elaboración y ejecución de los PEP. Las políticas se presentan a la Junta para decisión y siguen siendo válidas hasta que son derogadas.

8. Los **factores catalizadores** facilitan la ejecución de una política para lograr los resultados previstos. En el Plan Estratégico para 2022–2025 se definían como factores catalizadores fundamentales el personal, las asociaciones, la financiación, los datos empíricos, la tecnología y la innovación.
9. El **plan de aplicación** de una política es un documento en el que se describen las inversiones y las actividades necesarias para garantizar la aplicación de una política en todo el PMA. En el plan de aplicación se definen los factores catalizadores necesarios para alcanzar los objetivos de la política y se incluyen actividades de primer nivel junto con un presupuesto y un calendario indicativos. Los planes de aplicación son aprobados por la dirección del PMA y, a continuación, se presentan a la Junta Ejecutiva como documentos de información complementarios cuando las políticas se remiten a la Junta para decisión<sup>6</sup>.
10. Una **estrategia temática o basada en un programa** es un plan de acción contextualizado<sup>7</sup> con plazos bien definidos que el PMA elabora y el personal directivo superior aprueba para facilitar la implementación de un programa en una esfera específica, una modalidad de ejecución o un factor catalizador. Bajo la responsabilidad de la dirección del PMA, las estrategias tienen objetivos programáticos explícitos y se centran en las orientaciones, la capacidad y los recursos<sup>8</sup>.
11. La **orientación normativa** se plasma en un documento interno, o en un conjunto de documentos, que garantiza que las oficinas del PMA en los países sean capaces de traducir las políticas en medidas concretas, sobre la base de los datos empíricos y el aprendizaje más pertinentes y actualizados. Contienen instrucciones sobre cómo diseñar y llevar a cabo las actividades sobre el terreno. Los documentos de orientación son elaborados por las direcciones o los servicios del PMA y aprobados por el personal directivo de dichas direcciones o servicios con arreglo a la jerarquía de rendición de cuentas.
12. Las **circulares del Director Ejecutivo** abarcan los procedimientos que se aplican en todo el PMA, los cambios orgánicos que afectan a la estructura del Programa y otros asuntos, como la delegación de facultades. Las **directivas** son instrumentos reglamentarios por medio de los cuales los jefes de departamento publican procedimientos y otras instrucciones sobre cuestiones que recaen en sus respectivos ámbitos de competencia.

## **Categorías de políticas en el PMA: configuración de las actividades operacionales y la cultura y las prácticas organizacionales**

13. En el compendio anual de las políticas<sup>9</sup>, el PMA clasifica sus políticas en políticas relativas a los programas y políticas de gestión<sup>10</sup>.
  - Las **políticas relativas a los programas** establecen las aspiraciones y los objetivos del PMA en esferas de trabajo que resultan importantes para abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Dichas políticas intentan cambiar la forma en que el PMA programa su labor en esferas fundamentales y marcan una dirección prioritaria para los PEP. Las políticas programáticas orientan a las oficinas en los países acerca de lo que deben hacer para lograr los objetivos establecidos en el Plan Estratégico y

---

<sup>6</sup> En este presupuesto no se incluyen los recursos necesarios para llevar a cabo las operaciones, que sí se recogen en los PEP.

<sup>7</sup> Puede contextualizarse en función de su aplicabilidad a una esfera temática o por regiones.

<sup>8</sup> Las estrategias fundamentales se comunicarán a la Junta Ejecutiva para información, por medio de una plataforma en línea.

<sup>9</sup> "Compendio de las políticas relacionadas con el Plan Estratégico" (WFP/EB.2/2024/4-F).

<sup>10</sup> El compendio actual incluye los factores determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional; principios; efectos estratégicos y prioridades transversales, y factores catalizadores y políticas institucionales. Estas categorías se basan en la estructura del Plan Estratégico para 2022-2025. A partir de la adopción de este nuevo marco, el compendio anual tendrá dos categorías: las políticas relativas a los programas y las políticas de gestión.

explican las razones que justifican las medidas. También fundamentan las estrategias y las orientaciones para la labor sobre el terreno de cara al logro de tales objetivos.

- Las **políticas de gestión** tienen por objeto garantizar que la fuerza de trabajo y los sistemas institucionales del PMA estén adaptados a su mandato; como ejemplos, cabe citar la política en materia de personal y la política de gestión global de riesgos. Esta serie de políticas ayuda al PMA a organizar sus sistemas y medidas de una manera que potencie al máximo los resultados de sus operaciones y programas y fomente la rendición de cuentas.

## Proceso normativo en el PMA

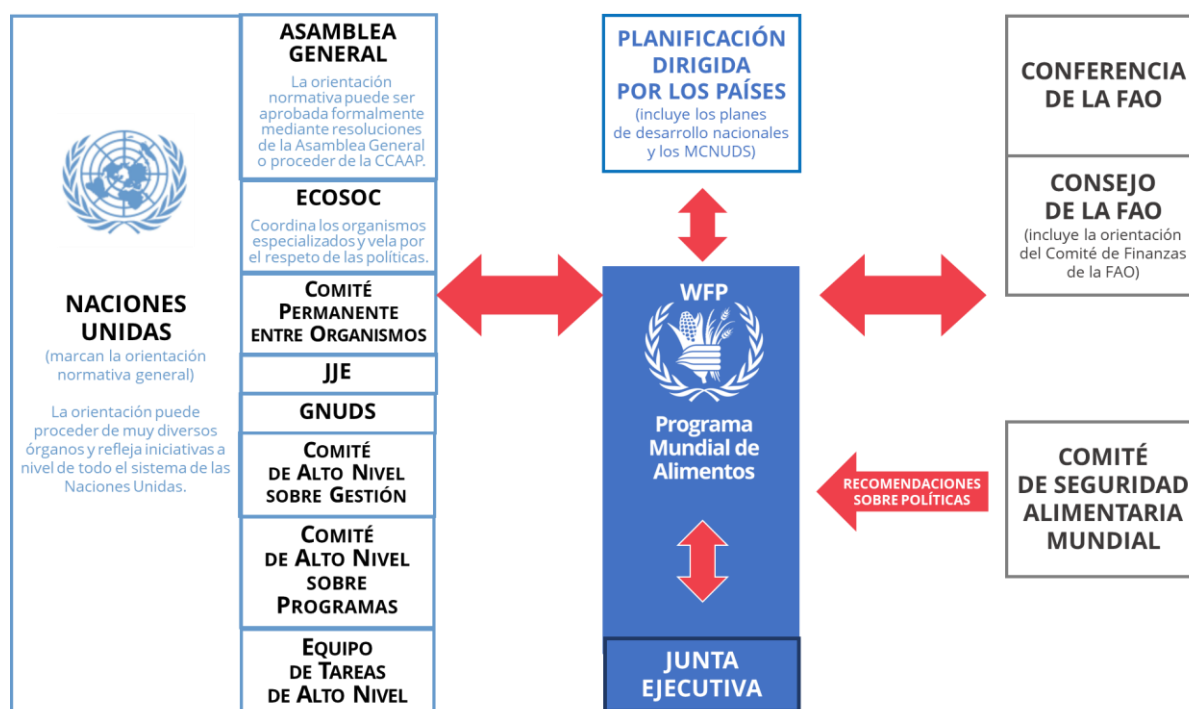
### Régimen de gobernanza para las políticas del PMA

14. En el Estatuto, el Reglamento General y el Reglamento Financiero se asigna a la Junta Ejecutiva la responsabilidad de prestar al PMA apoyo intergubernamental e indicaciones normativas específicas que estén en consonancia con la orientación normativa general proporcionada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de la FAO, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el Consejo de la FAO. La Junta presenta un informe anual al ECOSOC y al Consejo de la FAO, en el que se detallan los progresos realizados en la aplicación de las políticas formuladas por la Asamblea General y la Conferencia de la FAO y las medidas de coordinación y la orientación recibidas del ECOSOC y del Consejo de la FAO.
15. La figura 2 ilustra cómo la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de la FAO, el ECOSOC y el Consejo de la FAO proporcionan orientación normativa al PMA. La Asamblea General y el ECOSOC pueden proporcionar orientación normativa a la Conferencia y al Consejo de la FAO. El PMA participa activamente en la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a nivel mundial y en la elaboración de marcos de cooperación para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y análisis comunes de los países a nivel nacional, lo que constituye un cauce coherente y eficaz a través del cual las prioridades nacionales se incorporan a la estructura normativa del PMA<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Pacto para el Futuro, que establece docenas de medidas que el sistema de las Naciones Unidas debe llevar a cabo, en particular, un Pacto Digital Mundial y una Declaración sobre las Generaciones Futuras ([A/RES/79/1](#)). Algunas de ellas se recogerán en otras próximas resoluciones de la Asamblea General y ayudarán a guiar la formulación de las políticas del PMA.

**Figura 2: Gobernanza de las políticas**



*Siglas:* ECOSOC = Consejo Económico y Social; GNUMS = Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible; JJE = Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación; MCNUDS = Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

16. Dentro del PMA, la gestión de la cartera de políticas corre a cargo del Comité de Políticas y del Grupo Directivo del Ciclo de las Políticas, que son mecanismos que establecen la agenda y las prioridades normativas, supervisan la formulación de las políticas y garantizan su coherencia. El Comité de Políticas es un órgano consultivo interno, presidido por el Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Asociaciones e Innovación. Está compuesto por el equipo directivo superior y una selección de directores y se dedica a examinar y aprobar las políticas y las estrategias. El Grupo Directivo del Ciclo de las Políticas está presidido por el Director de la Dirección de Políticas y Orientación en materia de Programas y en él participan servicios fundamentales del PMA. Se centra en las políticas programáticas y su objetivo es reforzar la coherencia normativa; también presta asesoramiento al Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Operaciones relativas a los Programas en los asuntos relacionados con las políticas.

## Ciclo de las políticas del PMA

Figura 3: Ciclo de las políticas



### Determinación de las lagunas normativas

17. Una nueva política conlleva un cambio importante en la forma en que opera el PMA y no un simple ajuste o perfeccionamiento de las prácticas existentes. La existencia de lagunas normativas puede ser detectada por el Sistema de las Naciones Unidas, las diversas direcciones del PMA o por la Junta Ejecutiva.
18. Tras la puesta en marcha de un nuevo plan estratégico, el PMA lleva a cabo un análisis de las lagunas para asegurarse de que el conjunto de políticas del Programa permite alcanzar los objetivos del plan. Este análisis, basado en las evaluaciones del PMA, la orientación normativa, las lecciones aprendidas y los datos empíricos y conocimientos especializados externos, se transmite a la Junta Ejecutiva para que sirva de apoyo a un intercambio de ideas estratégicas sobre las lagunas normativas. En dicho análisis se señala el mejor modo de abordar las lagunas detectadas y se indica qué instrumento normativo resulta más pertinente y eficaz para ello<sup>12</sup>.
19. Una vez alcanzado un acuerdo sobre la necesidad de una nueva política, la cuestión se presenta a la Mesa de la Junta Ejecutiva para que se incluya en el programa de trabajo bienal.
20. Si en el curso de la implementación del Plan Estratégico, la dirección del PMA o los miembros de la Junta Ejecutiva detectan una laguna normativa que no se observó durante el análisis inicial de las lagunas, se podrá comunicar a la Mesa de la Junta Ejecutiva para que sea debatida y, en caso de acuerdo, incluirla en el programa de trabajo bienal.

<sup>12</sup> En el compendio anual de las políticas se incluye una actualización del análisis de las lagunas, a fin de garantizar que la Junta Ejecutiva esté informada de cómo se están subsanando las lagunas detectadas.

## Elaboración de políticas

21. La elaboración de las políticas corre a cargo de la dirección o el servicio del PMA competentes , sobre la base de investigaciones y análisis derivados de un examen documental, de una serie de consultas y de la retroinformación proporcionada por homólogos. Este proceso se lleva a cabo mediante un grupo de referencia interno y consultas externas, lo que garantiza que la política se elabore teniendo en cuenta las contribuciones de las partes interesadas, tanto de dentro como de fuera del organismo.
22. La Junta Ejecutiva participa en la redacción de una política desde el comienzo, centrándose en la colaboración estratégica y transparente de todos los miembros. Las conversaciones iniciales con la Junta Ejecutiva pueden consistir en un taller que ofrezca la posibilidad de mantener un debate estratégico sobre la orientación y el ámbito de aplicación de la política. Antes de celebrar el taller, se elabora y distribuye una nota de políticas en la que se tratan los aspectos siguientes:
  - la importancia del asunto de política;
  - su pertinencia para el mandato del PMA;
  - los principales objetivos de la política propuesta;
  - los datos empíricos y otros datos conexos, y
  - los riesgos y las oportunidades.

Esta participación desde el inicio del proceso de redacción de una política facilita la comunicación de información estratégica, al centrarse en las contribuciones de alto nivel de la Junta Ejecutiva antes de pasar a ocuparse de las observaciones técnicas una vez redactada la política.

23. Durante el proceso de elaboración de la política, el PMA mantiene consultas con una gran diversidad de actores internos y externos. El Programa vela por que las opiniones del personal que trabaja sobre el terreno, en particular los datos empíricos que dicho personal genera, sirvan para fundamentar la elaboración de las políticas. De conformidad con el enfoque centrado en las personas priorizado en el Plan Estratégico para 2022-2025<sup>13</sup>, que se detalla en la política de protección y rendición de cuentas de 2020<sup>14</sup>, el PMA también está firmemente decidido a recoger en la formulación de las políticas la visión y la experiencia de las poblaciones afectadas y de las personas a quienes presta asistencia. Este enfoque consultivo y participativo contribuye a garantizar que las políticas y los planes de aplicación correspondientes sean realistas y pragmáticos.
24. Una vez que la dirección o el servicio responsable disponen de un proyecto avanzado de la política, este se remite a la Junta Ejecutiva para consulta. Ello se lleva a cabo por medio de la plataforma de consultas virtuales en línea, en la que se invita a los miembros a presentar sus sugerencias y contribuciones técnicas por escrito, y de una consulta oficiosa presencial; ambas consultas se celebran antes de que la política sea presentada a la Junta para que tome una decisión al respecto. El PMA debe indicar de qué modo se han incorporado al documento de política la retroinformación y las observaciones estratégicas formuladas por los miembros de la Junta.

## Elementos de unas políticas de buena calidad

25. La dirección o el servicio que se encarga de redactar la política elabora un documento consolidado, en el que se incorporan las observaciones formuladas durante el proceso consultivo y los datos empíricos derivados del examen documental y el análisis de datos.

---

<sup>13</sup> "Plan Estratégico del PMA para 2022–2025" (WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2).

<sup>14</sup> "Política de protección y rendición de cuentas del PMA" (WFP/EB.2/2020/4-A/1/Rev.2).

El PMA vela por que las políticas se integren con las restantes políticas incluidas en la estructura normativa y estén en consonancia con ellas. Aunque cada política tiene sus propios fines<sup>15</sup>, para que una política sea eficaz, viable y de buena calidad debe incluir los elementos siguientes:

- contexto;
- base de datos empíricos;
- finalidad y ámbito de aplicación<sup>16</sup>;
- principios, objetivos y resultados previstos;
- coherencia de la política dentro del sistema de las Naciones Unidas y de la estructura normativa del PMA;
- asociaciones, y
- seguimiento, evaluación y presentación de informes.

26. El PMA está firmemente decidido a presentar documentos estratégicos de política más concisos que no superen un máximo de 6.000 palabras.

### **Aprobación de la política**

27. Dentro del PMA, el proyecto final de la política se transmite al Comité de Políticas para que la refrende. A continuación, se presenta a la Junta Ejecutiva para decisión y aprobación en un período de sesiones ordinario o en el período de sesiones anual. Cuando una política se presenta para decisión, el PMA facilita un plan de aplicación y un presupuesto indicativo en una nota complementaria.

### **Aplicación de la política y extracción de enseñanzas**

28. El PMA se ha comprometido a garantizar que las nuevas políticas vayan seguidas de la formulación de orientaciones sobre su aplicación y se integren en el diseño y la puesta en práctica de los PEP<sup>17</sup> y las operaciones en los países. Se espera que las oficinas en los países apliquen las políticas del PMA pertinentes, teniendo presentes las prioridades y necesidades de sus respectivos países y de los asociados, las capacidades y la financiación disponibles para ejecutar los programas del PMA. Las oficinas en los países proporcionarán retroinformación sobre las dificultades que han encontrado en la aplicación y las lecciones aprendidas.

29. En el compendio anual se ofrece una visión general del estado de todas las políticas, dejando constancia de los progresos y las dificultades más recientes en su aplicación y los hallazgos de las evaluaciones correspondientes. Cuando los miembros de la Junta Ejecutiva así lo solicitan, puede presentarse un informe de actualización sobre la aplicación de una política.

30. Las revisiones y evaluaciones de las políticas ofrecen retroinformación esencial independiente que sirve para guiar la aplicación de las políticas.

### **Evaluación de las políticas**

31. La Oficina de Evaluación lleva a cabo una evaluación oficial de todas las políticas en un plazo de entre cuatro y seis años desde el inicio de su aplicación. Esas evaluaciones son una importante fuente que sustenta la rendición de cuentas y el aprendizaje; se ha procurado

---

<sup>15</sup> “La elaboración de políticas tiene ahora un significado tan amplio que no se puede examinar empleando un modelo único”. Jones, H. *et al.* 2013. *Knowledge, policy and power in international development: a practical framework for improving policy*. Overseas Development Institute Background Note.

<sup>16</sup> En la política se incluirá una definición de los términos y las normas internacionales.

<sup>17</sup> Los PEP son una de las principales vías por las que plasmar en la realidad y aplicar las políticas del PMA. Los PEP se benefician de las estrechas consultas con los Gobiernos, los asociados, la dirección y las dependencias técnicas del PMA, y se presentan a la Junta Ejecutiva para decisión.



garantizar que se dediquen el tiempo y las capacidades suficientes a utilizar los resultados de las evaluaciones a fin de mejorar la excelencia de las políticas y los programas<sup>18</sup>. Los hallazgos de una evaluación pueden confirmar si una política y su aplicación siguen siendo válidas o determinar la necesidad de actualizar la política, formular una nueva o derogarla.

### **Actualización de las políticas**

32. El PMA lleva décadas trabajando en el ámbito de la acción humanitaria y la asistencia para el desarrollo y, desde principios de los años 2000, ha establecido una gran diversidad de políticas. A menudo, la aparición de nuevos datos empíricos o una nueva prioridad mundial hace necesario revisar una política o unas orientaciones normativas ya existentes, en lugar de realizar un cambio sustancial en el modo de operar del PMA, como se requeriría en caso de adoptarse una nueva política. La recomendación de actualizar una política puede formularse en distintos contextos: en el marco de una evaluación; en el curso de un examen de la cartera de políticas del PMA con motivo de la puesta en marcha de un nuevo plan estratégico, o tras un análisis de las nuevas tendencias y los datos empíricos que definen la orientación de los programas y las operaciones del PMA. La actualización de una política no implica un cambio de los principios y los objetivos generales de la misma.
33. El acuerdo de actualizar una política se adopta siguiendo el mismo procedimiento de presentación ante la Mesa de la Junta Ejecutiva que se emplea en el caso de una nueva política. La elaboración, aprobación y aplicación de una política actualizada también siguen el mismo procedimiento conforme al ciclo de las políticas.

### **Derogación de las políticas**

34. Las políticas pueden ser derogadas por distintos motivos, entre otros, porque se considere que una política ha dejado de ser pertinente al haber ocurrido un cambio importante en el contexto internacional, porque en una recomendación derivada de una evaluación se indica que la política en vigor ya no es necesaria o adecuada o porque una política ha sido sustituida por una nueva política<sup>19</sup>.
35. En este nuevo marco de formulación de políticas, la decisión de refrendar a nivel interno la derogación de una política corresponde al Comité de Políticas y se recoge en el compendio anual de políticas. El PMA procurará asegurarse de que se suprimen las referencias a la política en la documentación externa e interna.

### **Plazos previsibles en el proceso de formulación de políticas**

36. El proceso de formulación de políticas exige un tiempo de trabajo considerable del personal y una cuidadosa labor de planificación y establecimiento de prioridades. Una vez que se ha llegado a un acuerdo sobre la elaboración de una nueva política, el plazo medio para la elaboración de la misma, desde la concepción hasta la aprobación, oscila entre 16 y 24 meses, en función del nivel de consulta necesario.

---

<sup>18</sup> "Política del PMA en materia de evaluación" (WFP/EB.1/2022/4-C). Véase también el documento de la Oficina de Evaluación del PMA. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*.

<sup>19</sup> Existe la posibilidad de combinar políticas antiguas en una nueva política y, a continuación, derogar esas políticas antiguas.

## **Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
PEP	plan estratégico para el país