



Distribución: general

Fecha: ~~9 de noviembre de 2016~~ 10 de noviembre de 2016

Original: inglés

* *Publicado nuevamente por razones técnicas*

Tema 4 del programa

~~WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev 1~~

WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev 1*

Asuntos de política

Para aprobación

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA
(<http://executiveboard.wfp.org>)-<http://executiveboard.wfp.org>).

Política en materia de planes estratégicos para los países

Resumen

La Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible deja claro que para lograr el desarrollo sostenible, que incluye la erradicación del hambre y la mejora de la nutrición, es indispensable contar con asociaciones eficaces que abarquen tanto la dimensión de la ayuda humanitaria como la dimensión del desarrollo. El carácter fundamental de contar con asociaciones eficaces en los distintos contextos se reitera asimismo en virtud de los compromisos asumidos por algunos participantes de la Cumbre Humanitaria Mundial. El PMA, al ser el organismo de ayuda humanitaria más grande del mundo que lucha contra los problemas relacionados con el hambre y la nutrición en todo el planeta, asume este imperativo de asociación procurando armonizar y aunar sus capacidades y programas de asistencia alimentaria con las intervenciones y las inversiones de los gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas y distintos agentes del sector privado y la sociedad civil, que conjuntamente pueden generar los cambios sistémicos necesarios. La asociación y la colaboración a escala nacional ocupan un lugar central en el llamamiento mundial a la acción que se hace en la Agenda 2030. En el Plan Estratégico para 2017-2021 se reafirma y consolida ese compromiso. Al centrarse en su tarea básica de salvar vidas, el PMA lo hará de un modo que contribuya a fortalecer la resiliencia e impulsar las oportunidades productivas a largo plazo en beneficio de las personas aquejadas de inseguridad alimentaria y marginadas.

En la presente política en materia de planes estratégicos para los países se describe a grandes rasgos el enfoque adoptado por el PMA en materia de planificación estratégica y programática a nivel de los países. Con ella se introduce un marco programático único, basado en carteras de proyectos en los países coherentes, que sustituye a las actuales categorías de programas y los actuales documentos de proyectos.

Este marco responde a la creciente complejidad del contexto mundial en el que opera el PMA, marcado por crisis humanitarias prolongadas resultantes de conflictos y desastres, así como por nuevos desafíos en las esferas de la seguridad alimentaria y la nutrición. Guiado por el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, el marco de planificación estratégica por países se vale de las fortalezas y capacidades del PMA en materia de acción humanitaria y recuperación, aprovechando las oportunidades de emplear esas capacidades para no limitarse a salvar vidas. El enfoque de planificación estratégica por países ofrece la flexibilidad necesaria para responder en circunstancias cambiantes y ante emergencias imprevistas.

Coordinadores del documento:

Sr. R. Lopes da Silva
Subdirector Ejecutivo
Departamento de Servicios para las Operaciones
Tel.: 066513-2200

Sr. S. Samkange
Director
Dirección de Políticas y Programas
Tel.: 066513-2262

El enfoque se ha elaborado sobre la base de exámenes y evaluaciones, de las mejores prácticas aplicadas en otras entidades y de las enseñanzas que se derivan de la experiencia adquirida en algunos países. Sus objetivos son: i) ayudar a los países a responder a situaciones de emergencia y avanzar hacia el logro del objetivo del Hambre Cero; ii) poner en práctica el Plan Estratégico del PMA a nivel nacional, y iii) mejorar la coherencia estratégica, la focalización, la eficacia operacional y las asociaciones.

El marco de planificación estratégica por países puede mejorar la calidad de la asistencia del PMA de distintas maneras: i) determinando las aportaciones concretas del Programa en un país dado; ii) estableciendo las bases para unas asociaciones eficaces, en particular con los otros organismos que tienen su sede en Roma; iii) incrementando la eficacia y la eficiencia de las intervenciones de emergencia e integrándolas en un marco más amplio para la erradicación del hambre; iv) armonizando la contribución del PMA con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidas a nivel nacional y con los planes nacionales y de las Naciones Unidas; v) aumentando la flexibilidad para intervenir en contextos operacionales dinámicos; vi) integrando en mayor medida el desarrollo de las capacidades y la movilización de recursos; vii) reduciendo los costos de transacción; viii) mejorando la presentación de informes sobre las realizaciones y la rendición de cuentas. Los planes estratégicos para los países ofrecen una visión global del modo en que los recursos desplegados se traducen en los resultados obtenidos.

Los planes estratégicos para los países serán la herramienta por la cual se asegurarán la movilización y la gestión de recursos. Además, garantizarán el cumplimiento de las decisiones de la Junta y el respeto de las orientaciones y los procedimientos relacionados con la asignación de contribuciones multilaterales para el desarrollo¹.

La erradicación del hambre debe lograrse en un contexto de necesidades humanitarias cada vez más complejas y prolongadas. Aprovechando las fortalezas y la experiencia del PMA en las esferas que recaen en su mandato, la presente política forma parte de una hoja de ruta integrada que comprende el Plan Estratégico, el Marco de resultados institucionales y un Marco de financiación renovado. Conjuntamente, esta arquitectura de planificación y presupuestación permite al Programa armonizar las actividades de socorro, recuperación temprana y desarrollo, sin descuidar su compromiso de dar prioridad a las necesidades de las poblaciones más vulnerables en apoyo de la Agenda 2030.

¹ Comité de Asignación Estratégica de Recursos del PMA. Orientaciones y procedimientos (III) – Asignación de contribuciones multilaterales (para el desarrollo).

Proyecto de decisión*

La Junta Ejecutiva:

- *aprueba* el documento titulado “Política en materia de planes estratégicos para los países” (WFP/EB.2/2016/4-C/1)/Rev.1*);
- *pide* a la Directora Ejecutiva que le presente para aprobación en 2017 planes estratégicos para los países acompañados de un presupuesto de la cartera de proyectos en el país de carácter piloto;
- *toma nota* de que la política en materia de planes estratégicos para los países prevé que se modifiquen las categorías de programas del PMA vigentes, para lo cual sería necesario enmendar el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA, y *autoriza* en consecuencia, a la espera de recibir las enmiendas de carácter normativo que se prevé que apruebe en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, que a los planes estratégicos para los países de carácter piloto se les apliquen provisionalmente las disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA relativas a las actuales categorías de programas como si hicieran referencia a los planes estratégicos para los países, y
- *pide* a la Secretaría que le presente para aprobación, en su segundo período de sesiones ordinario de 2017, las enmiendas que hayan de aportarse a la terminología relativa a los programas que se emplea en el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA, para adaptarla al marco de planificación estratégica por países.

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

Introducción

1. Según el informe de 2015 sobre “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”², “Durante los últimos 30 años, la tipología de las crisis ha evolucionado gradualmente dado que ya no se trata de acontecimientos catastróficos, agudos, de breve duración y muy evidentes sino de situaciones prolongadas, a largo plazo y de carácter más estructural [...]. 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 alimentaria y la desnutrición en las poblaciones afectadas.
2. En consonancia con la Agenda 2030, cuando el PMA centre la atención en su tarea principal de salvar vidas, debe hacerlo de manera que los efectos obtenidos contribuyan a crear oportunidades productivas a largo plazo. Este planteamiento, además, es coherente con los compromisos asumidos por algunos participantes de la Cumbre Humanitaria Mundial. El Programa debe colaborar con distintas instituciones que actúan creando una concatenación entre asistencia humanitaria, labor de desarrollo y consolidación de la paz⁴, y velar al mismo tiempo por no sustraerse a la primacía de los principios humanitarios. La prevención, la mitigación y la preparación para la acción temprana son elementos de importancia crucial. El fin último es reducir las necesidades humanitarias a largo plazo con miras a contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Plan Estratégico para 2017-2021 sirve de marco para que el PMA haga importantes contribuciones en estas esferas en diferentes contextos.
3. El marco de planificación estratégica por países ofrece la flexibilidad necesaria para responder en circunstancias cambiantes y ante emergencias imprevistas, integrando al mismo tiempo las intervenciones de emergencia en un marco programático más amplio con el fin de lograr el objetivo del Hambre Cero. La presente política define el enfoque que se propone adoptar el PMA para la planificación estratégica, la programación y la gestión de las operaciones en el plano nacional. Dicho enfoque facilita una implementación eficaz y eficiente de la Agenda 2030, que engloba tanto intervenciones de asistencia humanitaria como de desarrollo, y permite armonizar mejor la labor de planificación del PMA con la de los gobiernos, otros organismos de las Naciones Unidas (en particular los que tienen su sede en Roma) y distintos actores del sector privado y la sociedad civil.
4. En el diseño y la ejecución de cada plan estratégico para un país (PEP) se deberán tener en cuenta las necesidades del país en cuestión o la región, el valor añadido que pueda aportar el PMA en un determinado momento y lugar, y la presencia y las capacidades de otros actores. El PMA trabajará con asociados para ejecutar programas que sirvan para salvar vidas y medios de subsistencia, fortalezcan las capacidades de las comunidades y los países para gestionar los riesgos subyacentes y, en última instancia, permitan erradicar el hambre. El PMA seleccionará la combinación de herramientas adecuada basándose en un análisis riguroso de las necesidades y el contexto, las preferencias de los beneficiarios, las metas operacionales, el nivel de eficiencia y las pruebas del impacto potencial. No todos los resultados estratégicos indicados en el Plan Estratégico para 2017-2021 se aplicarán a todos los países en todo momento.
5. El enfoque de planificación estratégica por países que se presenta en esta política se viene desarrollando desde 2014 y está basado en datos empíricos, exámenes y evaluaciones internos; en los resultados de amplias consultas, entre otras cosas con la Junta; en las mejores prácticas de otras entidades y en enseñanzas derivadas de la experiencia adquirida en algunos países.

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

⁴ De conformidad con la política relativa al papel del PMA en materia de consolidación de la paz en situaciones de transición (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1).

Justificación del enfoque de planificación estratégica por países

Estructura de planificación hasta la fecha

6. Hasta la fecha, el PMA ha llevado a cabo proyectos que recaen en las categorías de programas que se describen a continuación, dependiendo de las necesidades específicas y del contexto⁵:
 - 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 más⁶, y su prioridad es salvar vidas humanas, reducir la malnutrición y proteger los medios de subsistencia.
 - Las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) permiten atender necesidades prolongadas durante y después de emergencias complejas y de crisis de larga duración durante un período de hasta 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 PMA⁷.
7. Hasta finales de 2002, paralelamente a los proyectos de desarrollo, se presentaban a la Junta con fines de información y orientación perfiles de las estrategias en los países. Desde 2009 estos documentos se fueron empleando para orientar la prestación por parte del PMA de una asistencia coherente y estratégicamente bien definida, en el marco de las operaciones realizadas en un país. Se trataba de documentos que estaban centrados en la orientación estratégica y tenían carácter facultativo, se refrendaban internamente y no se presentaban a la Junta para aprobación.

Limitaciones que deberían superarse con el enfoque de planificación estratégica por países

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

8. 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. 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.

⁵ 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.

⁶ Véase el documento titulado “Definición de situaciones de urgencia” (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1).

⁷ 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.

Escasa coordinación entre los diferentes tipos de proyecto

9. 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 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.
10. En 2010, las categorías de programas fueron objeto de un examen⁹ para tratar de precisar la correlación entre esas categorías y los Objetivos Estratégicos del PMA con miras a subsanar las incongruencias detectadas en la utilización de esas categorías. Se constató que el enfoque de planificación por proyectos no había permitido promover las interconexiones entre las intervenciones de ayuda humanitaria y las de desarrollo, que eran 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 planificación programática

11. 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. 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 estrategias para los países y los documentos de 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.
12. En el informe de síntesis de las cuatro evaluaciones estratégicas realizadas en 2011 se señalaba que la brevedad de numerosos proyectos complicaba el logro de algunos de los efectos previstos¹⁰.

Capacidad limitada de supervisión y gobernanza estratégicas

13. En el examen de los procesos operativos también se cuestionó el porqué de que los documentos de proyectos se sometieran a la aprobación de la Junta y los documentos de estrategias para los países fuesen aprobados por un comité interno, cuando era en estos últimos donde se fijaba el marco estratégico de los primeros. Al examinar los documentos de 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 el elevado número 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 última 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). En estas cuatro evaluaciones estratégicas se examinaron los aspectos siguientes: i) el papel del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad; ii) la función desempeñada por el PMA para poner fin a la perpetuación del hambre; iii) el trabajo en asociación en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, y iv) el modo en que las oficinas en los países se adaptan al proceso de cambio.

Oportunidades de mejora

14. En 2011, la Oficina de Servicios de Supervisión del PMA examinó internamente¹¹ el proceso de elaboración de las estrategias para los países y formuló las conclusiones y recomendaciones siguientes:
 - Introduciendo algunas mejoras, el documento de estrategia para el país podría 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 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.
15. En las cuatro evaluaciones estratégicas a las que se hace referencia en la nota a pie de página 910 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 nutrición. 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.

Enfoque de planificación estratégica por países

16. El enfoque de planificación estratégica por países se basa en los buenos resultados obtenidos gracias a la estructura de planificación empleada hasta la fecha y aprovecha las oportunidades de mejora.

Evolución del contexto del hambre

17. 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 crecimiento¹² y aproximadamente 2.000 millones de personas sufren carencias de micronutrientes¹³. Unos 767 millones de personas viven con menos de 1,90 dólares EE.UU. al día¹⁴. La mayor parte de estas personas no tiene

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

¹² 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.

¹³ FAO. 2013. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma.

¹⁴ Banco Mundial. 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, D.C.

protección social y vive a menudo en países afectados por conflictos y situaciones de 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. Actualmente las crisis humanitarias afectan a más de 125 millones de personas.

18. En 2014 y 2015, el PMA suministró asistencia alimentaria directa, en promedio, a más de 78 millones de personas por año en 82 países. Aproximadamente el 42 % de su gasto se dedicó a OEM, el 38,5 % a actividades de recuperación temprana, el 6,9 % a actividades de desarrollo y el 7,6 % a OE. El 77 % de las transferencias de alimentos y un 89 % de las transferencias de base monetaria estuvieron destinadas a salvar vidas y preservar los medios de subsistencia en situaciones de emergencia. Gracias a este apoyo, la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas por emergencias se estabilizó o mejoró por medio de distribuciones generales de alimentos o transferencias de base monetaria, que permitieron aumentar el consumo de alimentos y la diversidad de la dieta. Se realizaron asimismo actividades para prevenir el deterioro del estado nutricional y el aumento de la mortalidad conexas, y para ayudar a las personas aquejadas de malnutrición aguda en situaciones de emergencia.
19. 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. 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. 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 del enfoque de planificación estratégica por países.

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

20. 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. A cada país le corresponde determinar sus propias prioridades y fijar sus propias metas nacionales bajo la dirección de su gobierno, inspirándose en la visión mundial de los objetivos y adaptándolos a las circunstancias nacionales.
21. La erradicación del hambre debe lograrse en un contexto de necesidades humanitarias cada vez más complejas y prolongadas. Aprovechando las fortalezas y la experiencia del PMA en las esferas que recaen en su mandato, la formulación de la presente política forma parte de una hoja de ruta integrada, que comprende el Plan Estratégico, el Marco de resultados institucionales y un Marco de financiación renovado. Conjuntamente, esta arquitectura de planificación y presupuestación permite al PMA armonizar las actividades de socorro, recuperación temprana y desarrollo sin descuidar su compromiso de dar prioridad a las necesidades de las poblaciones más vulnerables en apoyo de la Agenda 2030. Estos marcos e instrumentos integrales dotan al PMA de 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.
22. En el Plan Estratégico 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 (el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2, sobre la erradicación del hambre, y el ODS 17, relativo al

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.

23. 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
24. Para 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. Al poner en práctica el Plan Estratégico, el PMA trabajará en estrecha colaboración con las partes interesadas nacionales y con los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de determinar la mejor manera de alcanzar los objetivos de erradicación del hambre en los distintos contextos en los que trabaja. A este respecto, será importante que en cada país se realice un examen estratégico nacional en relación con la iniciativa Hambre Cero dirigido por el propio país, con el de establecer una base de referencia para el gobierno, el PMA y otros asociados. Además de ofrecer esta base de referencia, los exámenes estratégicos servirán para determinar las actuaciones prioritarias y formular recomendaciones que sirvan de fundamento para definir los efectos estratégicos y los planes de acción de los gobiernos, el PMA y demás partes interesadas nacionales y asociados, incluidos la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Marco de planificación estratégica por países

25. El contexto determina las necesidades nacionales, las medidas prioritarias y la forma en que se deben llevar a cabo las actividades. En la Agenda 2030 se hace hincapié en la importancia de reconocer que algunos contextos son más problemáticos que otros y tienen, por tanto, necesidades de asistencia especiales¹⁵. Para que la intervención sea eficaz, dentro de un país habrá que adoptar distintas medidas en diferentes momentos, teniendo en cuenta las diferentes necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños y de sus comunidades.
26. El PMA trabaja con frecuencia en contextos de crisis o emergencia. Por consiguiente, su nuevo marco programático deberá centrarse en primer lugar en reforzar la eficacia de su intervención en situaciones de ese tipo. Para conseguirlo, se conservarán los actuales mecanismos de que dispone el Programa para intervenir en emergencias, integrándolos en un marco global del PMA en cada país. Con ello se ayudará a que no resulten comprometidas la celeridad y la eficacia de la respuesta del PMA ante situaciones de emergencia, pero también a que se aborden eficazmente las preocupaciones respecto de la falta de coordinación interna y coherencia, o la insuficiente planificación de la transición y la retirada.
27. El enfoque de planificación estratégica por países contribuirá a salvar vidas. Al garantizar que las intervenciones de emergencia y demás iniciativas del PMA no sean tratadas como actividades aisladas o independientes, contribuirá además a la meta más general de lograr erradicar el hambre y que nadie se quede atrás. Este enfoque se sustenta sobre el hecho de que, en casi todos los contextos de emergencia y desarrollo en los que trabaja actualmente el PMA, este goza de una considerable experiencia y de un profundo conocimiento de los problemas de seguridad alimentaria y nutrición que se plantean sobre el terreno en los países. El enfoque de planificación estratégica por países permite al PMA aprovechar con mayor eficacia esa experiencia a la hora de responder a las necesidades de las poblaciones afectadas y a los cambios de contexto, especialmente en las situaciones de emergencia.

¹⁵ Agenda 2030, párrafo 56: “Al acordar estos Objetivos y metas, reconocemos que cada país enfrenta desafíos específicos para lograr el desarrollo sostenible y recalamos los problemas especiales con que tropiezan los países más vulnerables, en particular los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades concretas que atraviesan los países de ingresos medianos. También merecen especial atención los países en situaciones de conflicto.”

28. Las categorías de programas y los documentos de proyectos del PMA serán sustituidos por un marco programático único basado en carteras de proyectos en los países coherentes. El marco de planificación estratégica por países, que se compone de PEP, PEP provisionales (descritos en el párrafo 32) y operaciones de emergencia limitadas (descritas en el párrafo 34), facilitará la implementación de carteras de proyectos centradas en los resultados, que incluirán actividades destinadas a atender las necesidades humanitarias y de desarrollo en función del contexto. En la medida de lo posible, los PEP deberían inscribirse en el contexto más amplio de los esfuerzos nacionales por alcanzar el objetivo del Hambre Cero de aquí a 2030, en consonancia con el ODS 2. Con el marco de planificación estratégica por países:
- i) se definen la posición, la función y la aportación concreta del PMA teniendo en cuenta las necesidades del país y las fortalezas del Programa;
 - ii) se especifican los efectos, productos y actividades previstos por el PMA, acordados en el marco de planes de intervención humanitaria o de forma conjunta con los gobiernos y los asociados en el marco de planes de desarrollo nacionales, y
 - iii) se determinan tanto los recursos como el apoyo técnico y las orientaciones que dedicará el PMA para aumentar al máximo sus propias aportaciones.
29. Se pueden formular PEP para períodos de hasta cinco años. Para poder avanzar realmente hacia el logro de un mundo sin hambre en diversos contextos, los PEP deberán basarse en exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional y dirigidos por los países, o en análisis similares, así como en evaluaciones, valoraciones previas (incluidas evaluaciones conjuntas de las necesidades), estudios de viabilidad, etc. Los efectos, productos y actividades previstos en los PEP deberán alinearse con los de los asociados del PMA. En lo posible, los PEP deberán ser acordes con los procesos de planificación de los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países, en particular los de los organismos con sede en Roma. Asimismo, en ellos deberían indicarse las condiciones en las que podría dejar de necesitarse el apoyo del PMA y los criterios aplicables, lo cual incluye unos planes de transición y/o retirada.
30. Para que un examen estratégico en relación con la iniciativa Hambre Cero sea realmente útil, ha de ser un análisis abierto y consultivo en el que participen una amplia gama de partes interesadas del Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y organizaciones internacionales, dando lugar a un análisis global de los desafíos con los que se enfrenta el país en cuestión para poner fin al hambre de aquí a 2030. En el examen se deberían estudiar varios aspectos: las carencias detectadas en el marco normativo y en 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 el objetivo del Hambre Cero; las oportunidades y necesidades de colaboración con los sectores público y privado, y las capacidades de ejecución de las instituciones gubernamentales y los asociados no gubernamentales de nivel nacional y local. Los informes sobre los exámenes estratégicos son documentos propios de los países, que no se someten a la aprobación de la Junta.
31. El PMA, junto con los otros organismos que tienen su sede en Roma, se esforzará por fomentar o ayudar a facilitar los exámenes estratégicos nacionales de la iniciativa Hambre Cero dirigidos por los propios países. Abogará a favor de que esos exámenes sean financiados a escala nacional, y que se pueda disponer de financiación conjunta por parte de los organismos con sede en Roma.

Planes estratégicos para los países provisionales

32. A la espera de que se elabore y apruebe un plan estratégico del PMA para el país basado en un examen estratégico nacional en relación con la iniciativa Hambre Cero, las operaciones del PMA en el país se llevarán a cabo en el marco de un PEP “provisional”. Todos los PEP provisionales se basarán en las estrategias, los estudios, las evaluaciones (incluidas las evaluaciones conjuntas de las necesidades), los análisis y los datos existentes.

Respuesta a emergencias imprevistas cuando se esté ejecutando un PEP provisional o un PEP propiamente dicho

33. Los PEP, provisionales o propiamente dichos, han de diseñarse de modo que el PMA pueda responder de manera eficiente y eficaz tanto en situaciones de emergencia como en otros contextos. Dentro de ellos las intervenciones en respuesta a emergencias repentinas y otras emergencias imprevistas se ejecutarán en virtud de las facultades delegadas en el Director Ejecutivo con arreglo al Estatuto y el Reglamento General y, cuando sea necesario, el efecto estratégico específico para poder llevar a cabo dicha respuesta de emergencia será aprobado por el Director General de la FAO. La revisión y la aprobación de los efectos estratégicos específicos de las intervenciones de emergencia se registrarán por un modelo exclusivo (basado en el modelo de OEM vigente), alineado con el marco del PMA en el país y el presupuesto de la cartera de proyectos en el país. Dichos modelo se basará en los efectos estratégicos y actividades centrados en responder a las crisis asegurando el acceso a los alimentos, abordando las preocupaciones relativas a la malnutrición aguda y prestando servicios comunes de logística u otros servicios asimilables a operaciones especiales. Las actividades y los productos correspondientes se explicarán y definirán claramente. Al inscribir la intervención de emergencia en un marco integrado para el país (PEP provisional o PEP propiamente dicho), el PMA contribuirá a garantizar la integración efectiva y la coherencia de sus actividades en el país y podrá establecer un plan de transición y una estrategia de retirada realistas.

Operación de emergencia limitada cuando el PMA no esté presente en el país

34. Se pueden producir emergencias repentinas y otras emergencias imprevistas en países en los que el PMA no tenga una presencia operacional o no haya elaborado un marco para el país. En dichas situaciones podrá llevar a cabo una operación de emergencia limitada, incluyendo en ella las operaciones especiales que sean necesarias, para lo cual se utilizará el modelo de OEM modificado y el presupuesto de la cartera de proyectos en el país conforme propugnado en el examen del Marco de financiación. Las operaciones de emergencia limitadas serían aprobadas por el Director Ejecutivo y, en caso necesario, por el Director General de la FAO de conformidad con las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades. La operación de emergencia limitada se planificaría para un período inicial máximo de seis meses. Toda nueva intervención que fuera necesaria se integraría en un nuevo PEP provisional (su formulación se describe en el párrafo 32 y el proceso de aprobación y revisión en los párrafos 41 a 43).

Intervenciones regionales

35. Para ciertas situaciones se necesita una coordinación regional a nivel estratégico, de movilización de recursos y de las operaciones. Lo normal es que las iniciativas regionales, excluidas las intervenciones de emergencia, se pongan en práctica a través de PEP individuales y/o de PEP provisionales a los que se han añadido nuevos efectos estratégicos del PMA o en los que se han ampliado algunos de los efectos existentes, según proceda. El despacho regional se encarga de la planificación, el diseño y el logro de estos efectos en los países que participen en la intervención regional, así como de elaborar y supervisar las estrategias conjuntas de movilización de recursos. Los PEP y PEP provisionales para países concretos podrán tener una envergadura estratégica regional que será definida por el despacho regional. Cuando proceda, se recurrirá a operaciones de emergencia limitadas formuladas y gestionadas por los despachos regionales. En el caso de que un país en el que el PMA no tenga una presencia operacional o para el que no haya elaborado un marco haya solicitado asistencia técnica y/o apoyo en forma de operación especial, desde el despacho regional correspondiente o la Sede se podrá coordinar una intervención limitada.

Proceso de aprobación y revisión

Planes estratégicos para los países

36. Los PEP se presentarán a la Junta para aprobación en cualquiera de sus períodos de sesiones. Los proyectos de PEP deberán transmitirse por vía electrónica a los miembros de la Junta, para que puedan formular observaciones, al menos 12 semanas antes del período de sesiones en el que se presenten para aprobación. En caso de que se presenten observaciones, estas deberán recibirse por vía electrónica en un plazo máximo de 20 días desde la fecha de distribución del proyecto de

documento. Dichas observaciones se publicarán en la página web de la Junta Ejecutiva y se examinarán con los gobiernos y las partes interesadas en cuestión, para incorporarse luego, si procede, en la versión definitiva del PEP. El documento final se publicará en inglés al menos seis semanas antes del período de sesiones en el que se presente a la Junta para aprobación¹⁶.

37. En el ejercicio de sus atribuciones de gobernanza y 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”¹⁷.
38. En los casos en que un PEP o un nuevo efecto estratégico no previsto inicialmente en un PEP esté financiado en su totalidad por el gobierno anfitrión, se aplicarán las disposiciones de los artículos 5.1 y 5.2 del Reglamento Financiero, que prevén la delegación de la facultad de aprobación de los proyectos bilaterales en el Director Ejecutivo, salvo en caso de que el gobierno anfitrión opte por que el PEP o el efecto estratégico sea aprobado mediante el proceso ordinario de aprobación de los PEP. Según el contexto del país, algunas actividades o medidas destinadas a la obtención de efectos estratégicos podrán seguir financiándose con cargo a fondos fiduciarios u otros mecanismos presupuestarios; no obstante, el marco programático y los argumentos que justifican su ejecución se incluirán, en la medida de lo posible, en el PEP, el PEP provisional o una operación de emergencia limitada¹⁸.
39. Los PEP podrán revisarse para adaptarlos a toda evolución de las circunstancias y las operaciones. Se pedirá la aprobación de las revisiones por la Junta cuando se hayan producido cambios sustanciales en la focalización estratégica global del PMA en un país que implique añadir o suprimir uno o más de los efectos estratégicos del PMA previstos en el PEP. No obstante, las revisiones de PEP que impliquen en ellos cambios fundamentales por la adición de nuevos efectos estratégicos que estén financiados en su totalidad por el gobierno anfitrión podrán ser aprobadas por el Director Ejecutivo, según lo contemplado en el párrafo 38¹⁹. 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 las disposiciones aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades. La Secretaría analizará los datos disponibles a fin de determinar medidas objetivas para la delegación de facultades que quepa proponer a la Junta.
40. Las intervenciones de emergencia (descritas en el párrafo 33) y/o toda operación especial serán aprobadas por el Director Ejecutivo y, de ser necesario, los efectos estratégicos específicos de dichas intervenciones de emergencia serán aprobados por el Director General de la FAO, de conformidad con las normas aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades. En las revisiones de esas intervenciones de emergencia y operaciones especiales se seguirá el mismo procedimiento de aprobación.

¹⁶ El calendario y el proceso de presentación de los PEP en el primer período de sesiones ordinario de 2017 se examinarán y acordarán con la Mesa de la Junta Ejecutiva.

¹⁷ 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.

¹⁸ A lo largo de 2017 se seguirá estudiando la viabilidad de incluir fondos fiduciarios en PEP, PEP provisionales u operaciones de emergencia limitadas en todas las situaciones y todos los contextos.

¹⁹ En 2017 se estudiará en mayor medida la interacción entre los procesos de aprobación de los PEP y las revisiones de los PEP por parte de la Junta y la facultad del Director Ejecutivo de aprobar proyectos bilaterales en virtud de lo dispuesto en el Artículo 5 del Reglamento Financiero.

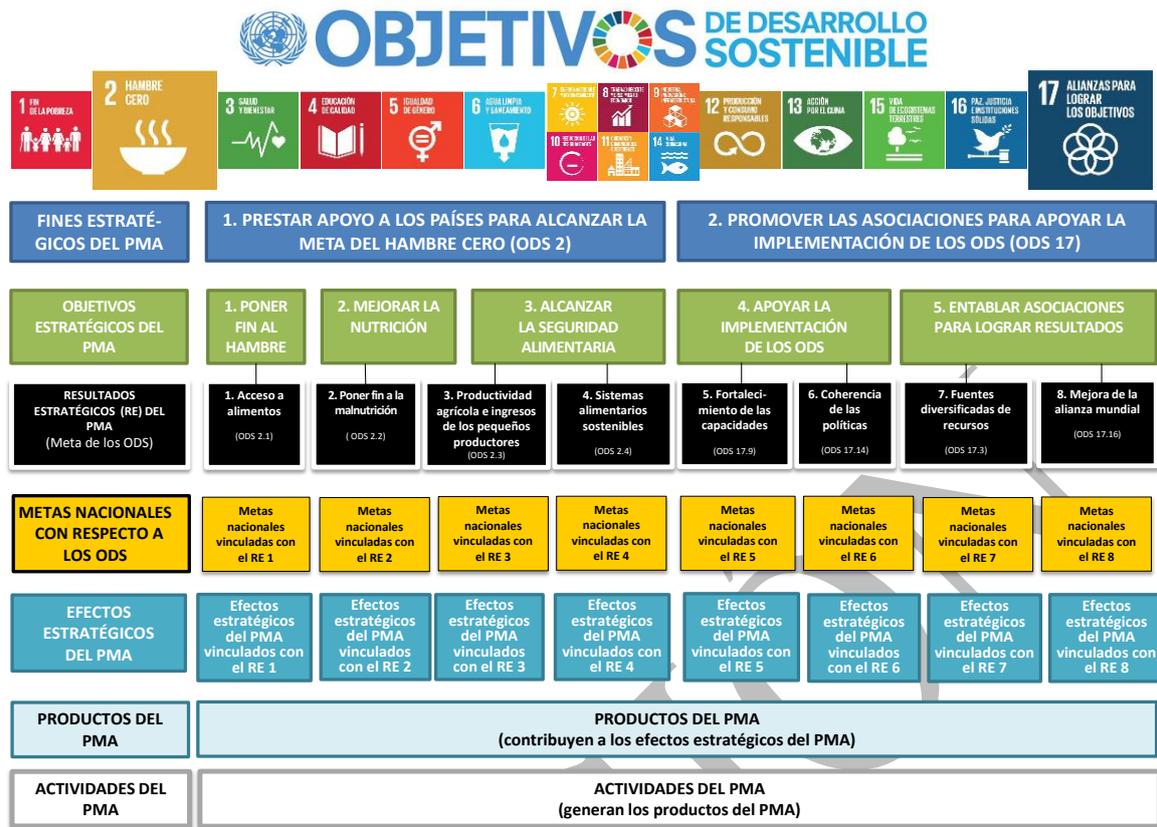
Planes estratégicos para los países provisionales

41. Los PEP provisionales que sigan a una operación de emergencia limitada, así como los basados en documentos de proyectos aprobados previamente que tengan que ver con la transición al marco de planificación estratégica por países y a los presupuestos para las carteras de proyectos en los países (descritos en el párrafo 97), serán aprobados por el Director Ejecutivo por un período máximo de 18 meses para asegurar el empalme con un PEP propiamente dicho basado en un examen estratégico. Se prevé que las oficinas en los países aprovechen ese período de 18 meses para elaborar y presentar a la Junta para aprobación un PEP basado en un examen estratégico. Cuando no se lleve a cabo un examen estratégico que lleve a la elaboración de una hoja de ruta nacional para la erradicación del hambre, las oficinas en los países presentarán un nuevo PEP provisional de una duración máxima de tres años, que se someterá a la Junta para aprobación en cualquiera de sus períodos de sesiones y de conformidad con el procedimiento descrito para los PEP en el párrafo 36.
42. La aprobación de todas las revisiones de los PEP provisionales aprobados por el Director Ejecutivo (es decir, en su período inicial de 18 meses) se hará con arreglo a las disposiciones aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades. En los PEP provisionales aprobados por la Junta Ejecutiva, todas las revisiones se atenderán a las mismas normas que los PEP aprobados por la Junta que se exponen en el párrafo 39.
43. Al igual que los PEP, las intervenciones de emergencia descritas en el párrafo 34 —y/o toda operación especial que tenga que integrarse en un PEP provisional— serán aprobadas por el Director Ejecutivo y, de ser necesario, los efectos estratégicos específicos de dichas intervenciones de emergencia serán aprobados por el Director General de la FAO, de conformidad con las disposiciones aplicables del Estatuto y el Reglamento General por las que se rige la delegación de facultades. En las revisiones de esas intervenciones de emergencia y operaciones especiales se seguirá el mismo procedimiento de aprobación.

Cadena de resultados del PEP propiamente dicho y el PEP provisional: enlace entre la planificación estratégica y la planificación operacional

44. *En el resto del documento, salvo que se indique lo contrario, cuando se haga referencia a los PEP no se distinguirá entre los planes provisionales y los planes propiamente dichos.* El enfoque de planificación estratégica por países permite al PMA vincular la orientación estratégica de su asistencia con los procesos de gestión de las realizaciones y de presupuestación para fortalecer su capacidad en materia de gestión orientada a los resultados. Las tareas de diseño, planificación, ejecución, medición, presentación de informes y gestión de las realizaciones de los PEP se basan en la cadena de resultados de estos planes, en la que se define claramente la relación entre los recursos desplegados y los resultados obtenidos. La cadena de resultados del marco de planificación estratégica por países 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, 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.

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



Fines Estratégicos

45. Los resultados de más alto nivel de la cadena de resultados de un PEP son los dos Fines Estratégicos del PMA: 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 a la luz de su propia historia y mandato, reconociendo que los 17 ODS están todos interrelacionados.

Objetivos Estratégicos

46. 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 los ODS 2 y 17 y sus respectivas metas.

Resultados estratégicos

47. Los resultados estratégicos definidos en el Plan Estratégico para 2017-2021 permiten al PMA centrar sus intervenciones en lo que los países necesitan. Los ocho resultados estratégicos están conectados directamente con las metas de los ODS 2 y 17 que corresponden al mandato y a las capacidades del PMA, y establecen una correspondencia entre el apoyo prestado por el Programa y las iniciativas emprendidas a nivel nacional y mundial para alcanzar los ODS. Los PEP contribuyen a la obtención de los resultados estratégicos aplicables a los países que figuran entre las prioridades nacionales, y esto se realiza en colaboración con múltiples partes interesadas y asociados.

Metas nacionales de los ODS

48. 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 dirigidos por los países y en consonancia con los procesos de planificación de los gobiernos y los equipos de las Naciones Unidas en los países en cuestión, 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

49. Guiándose por sus resultados estratégicos y teniendo en cuenta el contexto y las prioridades locales, así como sus propias fortalezas, el PMA respaldará la obtención de una serie de efectos estratégicos correspondientes a cada uno de sus resultados estratégicos contribuyendo así al logro de las metas de los ODS a nivel nacional.
50. El PMA se adhiere a la terminología armonizada a escala de las Naciones Unidas para la gestión basada en los resultados 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 impacto²⁰. Los efectos estratégicos del PMA describen los efectos a corto y medio plazo que contribuyen al logro de las metas humanitarias, las metas de los ODS a nivel nacional y los resultados estratégicos del PMA. Cada efecto estratégico previsto por el PMA va unido a un solo resultado de nivel superior, es decir, un resultado estratégico del PMA/meta de los ODS o un Objetivo Estratégico. Los efectos estratégicos del PMA describen las personas o entidades que se beneficiarán, el alcance geográfico, el resultado y el calendario previstos de la intervención. Formulados a nivel de los países, tales efectos estratégicos se organizan en torno a unas esferas prioritarias —intervención ante crisis, fomento de la resiliencia y eliminación de las causas profundas²¹— y están en consonancia con las categorías estandarizadas relativas a los efectos estratégicos, que figuran en el Marco de resultados estratégicos.
51. Los efectos estratégicos del PMA se elaboran a nivel de los países conjuntamente con el gobierno y los principales asociados y/o se alinean con los efectos humanitarios definidos en los planes de intervención humanitaria. Contribuyen en medida significativa a responder a las necesidades humanitarias y lograr las prioridades nacionales, y reflejan los objetivos o las metas nacionales o

²⁰ OCAH, *Policy Instructions for Evaluations*.

<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20Policy.pdf>. <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>. <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/UNDG-RBM-Handbook-2012.pdf>.

²¹ *Intervención ante crisis*: se trata de proporcionar ayuda de socorro y preservar la seguridad alimentaria y el estado nutricional en el ámbito de una crisis. La intervención puede incluir asimismo iniciativas de recuperación para restablecer los medios de subsistencia y estar dirigida a las personas desplazadas internamente, los refugiados, las comunidades anfitrionas vulnerables y las poblaciones aquejadas de malnutrición e inseguridad alimentaria afectadas por una crisis (conflicto, desastre natural, crisis económica).

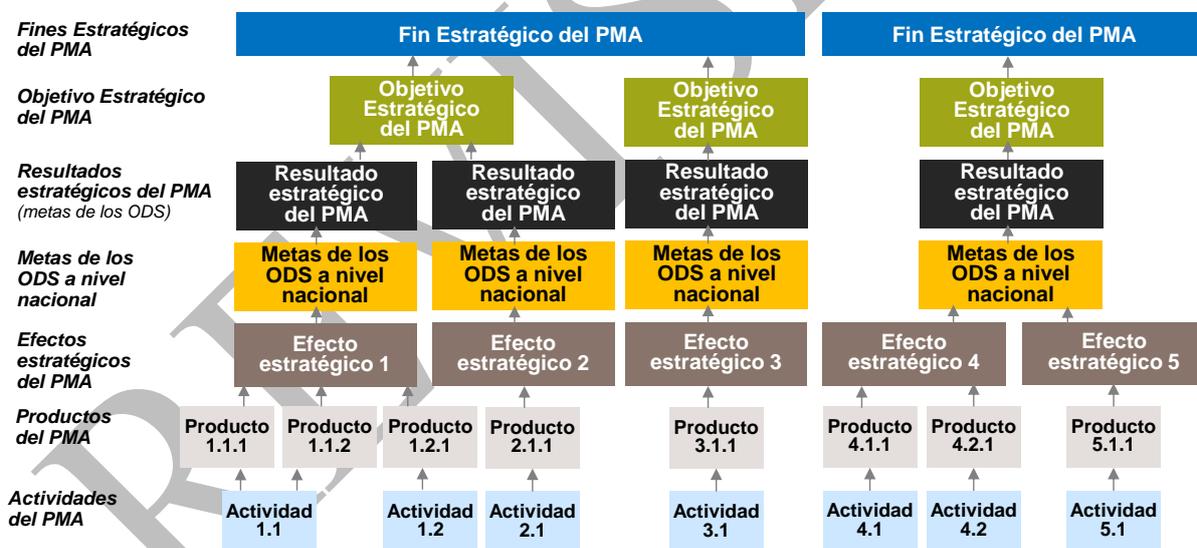
Fomento de la resiliencia: el objetivo es fortalecer la resiliencia a futuras crisis y perturbaciones prestando apoyo a las personas e instituciones y dando a las comunidades e instituciones los medios necesarios para desarrollar sus propios activos y capacidades de modo que estén preparadas para hacer frente a las crisis y puedan intervenir en estos casos y recuperarse de las crisis. Este apoyo se suele destinar a las personas, comunidades e instituciones de las regiones afectadas por la inseguridad alimentaria y la pobreza, expuestas a riesgos o vulnerables al cambio climático.

Eliminación de las causas profundas: se trata de intervenciones que se llevan a cabo en el contexto de las necesidades y los factores de vulnerabilidad de larga data y/o desatendidos y cuyo fin es atajar las causas profundas subyacentes de la vulnerabilidad, como la falta de alimentos, la pobreza, el escaso acceso a la educación y los servicios sociales básicos, etc. El objetivo es garantizar y preservar la seguridad alimentaria y el estado nutricional de las personas y comunidades más vulnerables reforzando al mismo tiempo la capacidad de las instituciones para responder a sus necesidades. Suelen estar destinadas a las personas y comunidades que sufren inseguridad alimentaria crónica y pobreza persistente y que tienen un acceso limitado a los servicios.

regionales que la asistencia del PMA contribuye a alcanzar. 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, el desarrollo y la acción humanitaria. Los resultados a nivel de los efectos estratégicos se atribuyen por lo general a un trabajo 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 propiamente dichos o los PEP provisionales.

52. Los efectos estratégicos han de enunciarse de forma adecuada al contexto nacional, hacerse eco de las expectativas de los actores nacionales y subnacionales, estar claramente en consonancia con las prioridades y los objetivos nacionales y ser coherentes con la terminología empleada y el entorno normativo existente en el país en cuestión. 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. Los enunciados de los efectos estratégicos deben reflejar las prioridades establecidas conjuntamente, el grado de apropiación nacional y el consenso entre el gobierno y las demás partes interesadas principales.
53. Aunque es probable que los efectos y productos estratégicos previstos en la cadena de resultados se logren mediante una labor colectiva, en la planificación y ejecución de las actividades del PMA se deberá reflejar la contribución específica del Programa a esa labor colectiva. En la Figura 2 se ofrece un ejemplo de cadena de resultados de un PEP, poniendo de relieve el papel destacado de las actividades para lograr los productos y los efectos.

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



54. En los marcos lógicos de los PEP se usarán los indicadores de efectos del Marco de resultados institucionales. Las oficinas del PMA en los países seguirán gozando de flexibilidad para complementar ese marco o colmar sus posibles lagunas añadiendo indicadores de los efectos específicos para el país en cuestión cuando sea necesario.

Productos y actividades: conexiones de la labor del PMA con otras metas de los ODS

55. El PMA se adhiere a la terminología armonizada para la gestión basada en los resultados adoptada por la OCAH, con arreglo a la cual los productos y las actividades se definen de la manera siguiente:
 - 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.
56. En la definición completa de “producto” se especifica que los productos “se alcanzan con los recursos provistos y dentro del período de tiempo indicado”. Un producto del PMA puede estar vinculado directamente con un solo efecto estratégico de alto nivel del PMA. Las actividades del PMA producirán uno o más productos y estarán alineadas con las actividades de los asociados del Programa. Conforme a lo previsto en el examen del Marco de financiación, el cálculo de costos se efectuará para cada actividad, por lo cual las actividades desempeñarán un papel fundamental en crear nexos entre los recursos y los resultados y demostrar el uso óptimo de los recursos. El PMA aportará información pormenorizada sobre la planificación, la ejecución, la presupuestación, el seguimiento y la evaluación de las actividades en los PEP y por medio de planes de gestión de las operaciones en los países, según se describe en el párrafo 87.
57. La relevancia que tienen la seguridad alimentaria y la nutrición en la Agenda 2030 subraya la importancia que reviste la erradicación del hambre para las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Sin embargo, los factores que propician la seguridad alimentaria y la nutrición —disponibilidad, acceso, estabilidad, consumo y utilización de los alimentos, así como salud y saneamiento— son multidimensionales, interdependientes y complejos, lo cual implica que para llegar a acabar con el hambre se requerirá una actuación estratégica y operacional integral que tenga en cuenta las interrelaciones entre distintos sectores (por ejemplo, la agricultura, la infraestructura, la educación, el agua, la salud, el crecimiento económico y el empleo, la energía, el medio ambiente, la igualdad de género y la protección social), y que promueva la sinergia y la complementariedad entre las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición dirigidas a alcanzar el ODS 2 y otros ODS. El PMA contribuirá directa e indirectamente al cumplimiento de otras prioridades nacionales y el logro de otros ODS por medio de los productos de sus actividades. Según se enuncia en el Plan Estratégico del PMA, este colaborará con sus asociados, incluidos el FIDA y la FAO, para aprovechar las capacidades y fortalezas de cada uno a la hora de ayudar a los países a alcanzar los ODS.
58. 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 de género y el empoderamiento de la mujer (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.
59. 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 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 previsto del nuevo enfoque

60. El 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:
61. *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 también facilita la transición hacia programas de recuperación y fomento de la resiliencia, en especial en el caso de situaciones de crisis prolongadas.
62. 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 el marco de los PEP 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 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.
63. *Mejor armonización con las metas nacionales de los ODS y con los asociados.* Los PEP basados en los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero realizados a nivel nacional y dirigidos por los países reflejan las metas de los ODS y la apropiación por los gobiernos de la Agenda 2030. Dichos PEP definen la manera en que la asistencia prestada por el PMA en un país contribuye a las prioridades y los planes nacionales relativos a la transición o a la supresión gradual de la asistencia externa. El horizonte de planificación a más largo plazo de los PEP facilita la definición de criterios para la transición y la determinación de las medidas necesarias para crear condiciones propicias (por ejemplo, en la esfera de las capacidades de las contrapartes gubernamentales), los plazos previstos, distintas hipótesis de carácter contextual y los factores externos que podrían influir en los progresos hacia el logro de estos objetivos. Las instituciones nacionales de planificación desempeñan una función rectora en la formulación de los exámenes estratégicos de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional y son responsables de incorporar las cuestiones y recomendaciones prioritarias en las políticas, estrategias, planes y programas nacionales, utilizando este proceso para enmarcar los ODS (en particular el ODS 2) en el contexto local. Los exámenes también fomentan una mayor coherencia entre las operaciones y las estrategias de los organismos con sede en Roma y de otros asociados 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.
64. *Aumento de la focalización y mejora de la visibilidad y la comunicación.* El enfoque ayuda al PMA a definir su contribución específica a las iniciativas nacionales y a reubicarse 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. Al mejorar su posicionamiento y visibilidad, el PMA está en condiciones de dar a conocer su valor añadido a todas las partes interesadas.

²² WFP/EB.A/2015/5-C.

65. *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.
66. *Flexibilidad para planificar e intervenir en contextos operacionales dinámicos, al tiempo que se logra una mejor vinculación 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 la interconexión entre la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo y posibilitan un fomento efectivo de la resiliencia. Con ellos se puede asegurar mejor que las intervenciones del PMA en caso de crisis favorezcan la recuperación y el desarrollo a largo plazo, y que sus actividades de desarrollo se basen en una buena comprensión de los riesgos y protejan de las crisis a las poblaciones vulnerables. 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.
67. *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, en lugar de 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 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.
68. *Armonización con el ciclo de los programas de asistencia humanitaria y de otros organismos y procesos de las Naciones Unidas.* El marco de planificación estratégica por países se armonizará con los planes de intervención estratégica y las iniciativas conjuntas de movilización de recursos emprendidas en el marco del ciclo de los programas de acción humanitaria de las Naciones Unidas; para ello integrarán debidamente los efectos y las actividades relacionados con la situación de emergencia que forman parte de la respuesta humanitaria más amplia.
69. La Revisión cuadrienal 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. 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 cuadrienal; el PMA procurará mantener esta alineación con las revisiones cuadriennales amplias de la política que se haga posteriormente. El enfoque aclara además la contribución del PMA a la visión y la respuesta colectivas expuestas en las directrices para la elaboración del 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.

70. *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 del PMA 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 determinar las pautas temáticas y/o sistémicas y las especificidades existentes a nivel mundial o regional.

Implementación de la política

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

71. Las oficinas en los países son responsables del proceso de planificación estratégica por países, con el apoyo de las direcciones de la Sede y del despacho regional interesado. En consulta con los gobiernos, las direcciones de la Sede y el despacho regional interesado, 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. Trabajan en coordinación con los gobiernos para garantizar una participación efectiva de todos los sectores técnicos a fin de poder facilitar el aporte de los insumos deseados y la 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.
72. Los despachos regionales del PMA coordinan los calendarios de ejecución 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. Los despachos regionales respaldan asimismo en los países 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. Ofrecen una perspectiva regional, coordinan la planificación y el diseño de las intervenciones regionales, tal como se indica en el párrafo 35, y son responsables de obtener los efectos estratégicos previstos en los países participando en las intervenciones regionales.
73. 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 estratégicos y las actividades, y promoviendo innovaciones, asociaciones y una reflexión interdisciplinaria. Todos los PEP serán objeto de un riguroso proceso interno de garantía de la calidad y se someterán a aprobación.

Asociaciones

74. El Plan Estratégico del PMA se basa en lo que constituye su identidad peculiar, es decir, el hecho de ser el organismo de ayuda humanitaria más grande del mundo que lucha contra el hambre. Esta identidad trae consigo la responsabilidad de cumplir los compromisos y expectativas de intervención ante emergencias y de recuperación en contextos de crisis y perturbaciones, con el objetivo de salvar vidas mediante actividades de asistencia alimentaria de primer orden diseñadas y realizadas en asociación con los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y otros agentes. El Plan Estratégico afirma esta dimensión esencial del trabajo del PMA y proporciona un marco coherente y transparente para que el Programa ayude de manera más eficaz a los países a avanzar hacia la erradicación del hambre utilizando las habilidades, capacidades y

competencias que ha adquirido a través no solo de la acción humanitaria, sino también de las iniciativas de desarrollo. Estas capacidades y competencias son únicas, significativas y de alcance mundial, y abren espacio para una nueva generación de intervenciones sistémicas y de asociaciones motivadas por el espíritu transformador de la Agenda 2030.

75. El proceso 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 “[relación] 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”²³.
76. 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 organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado, los organismos de las Naciones Unidas —incluidos los que tienen su 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 la realización de las metas nacionales de los ODS y de los efectos estratégicos del PMA, aprovechando las fortalezas complementarias de estos intervinientes, incluidos los organismos con sede en Roma.
77. El proceso de planificación estratégica por países promueve las asociaciones público-privadas y 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 Programa, 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)²⁴. 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.
78. 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.
79. El enfoque de planificación estratégica por países prevé planes de colaboración continua con los gobiernos donantes. Teniendo presentes los principios y las buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias, el PMA buscará recursos para poner en práctica su Plan Estratégico para 2017-2021 a nivel nacional mediante el marco de planificación estratégica por países. Entre los principios por los que seguirán guiándose las iniciativas de movilización de recursos en virtud

²³ WFP/EB.A./2014/5-B.

²⁴ WFP/EB.A./2013/5-B.

del 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 previsible²⁵.

80. Las asociaciones del PMA con ONG 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 sea adecuado para 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, y contemplar la inclusión de estas actividades en los PEP resultantes.
81. 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 que 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.

Gestión financiera y planificación operacional a nivel de los países

Presupuesto de la cartera de proyectos en el país

82. En la planificación de los presupuestos de los PEP se sigue la estructura de los presupuestos de las carteras de proyectos en los países elaborada en el ámbito del examen del Marco de financiación (documento WFP/EB.2/2016/5-B/1). El presupuesto de la cartera de proyectos en un país incluirá los efectos estratégicos elaborados en función de las evaluaciones de las necesidades y/o de los efectos estratégicos determinados a raíz de los exámenes estratégicos o de análisis similares en colaboración con las contrapartes gubernamentales y otros asociados. El presupuesto destinado a actividades de desarrollo se guiará por los recursos disponibles estimados, de conformidad con el Artículo X.8 del Reglamento General. En él se presentará un desglose de los costos con arreglo a las cuatro macrocategorías (transferencias, ejecución, costos de apoyo directo ajustados y costos de apoyo indirecto). El presupuesto de la cartera de proyectos que acompañe al PEP será el presupuesto total subdividido por cada una de las cuatro macrocategorías de costos y aprobado en forma de presupuesto total desglosado por efecto estratégico del PMA para todo el período del PEP.
83. En el 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 del PEP. 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.
84. El marco presupuestario de la cartera de proyectos en un país deberá incluir: una descripción general de todas las operaciones que vayan a realizarse en una oficina en el país, de conformidad con el PEP; una “línea de mira” clara que enlace la estrategia con 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 una rendición de cuentas mejorada.
85. El marco de cada PEP será el medio por el cual se garantizarán la movilización de recursos y la gestión de fondos, y se aplicarán los procedimientos relativos a la asignación de las

²⁵ WFP/EB.1/2010/5-B/Rev.1.

contribuciones multilaterales destinadas a la asistencia de socorro y la asistencia para el desarrollo, que el PMA se ha comprometido a promover. El Programa seguirá teniendo presente que la aplicación de políticas encaminadas a promover una mayor coherencia entre la acción humanitaria y la labor de desarrollo se ve respaldada por flujos de financiación importantes destinados a las actividades realizadas en estas dos esferas; gracias a la planificación de la gestión de las operaciones en los países, la ejecución de las actividades se basará en los recursos disponibles y previstos.

Planificación de la gestión de las operaciones

86. Los planes de gestión de las operaciones en los países respaldarán la ejecución de los PEP en el marco del proceso de gestión interna del PMA. El plan de gestión de las operaciones en un país, que es el resultado del ciclo de planificación anual, comprenderá el programa de trabajo para el país en cuestión, incluidos los presupuestos necesarios para los planes de ejecución basados en las necesidades y los planes basados en los recursos.
87. La información operacional y presupuestaria procedente de los planes de gestión de las operaciones en los países, incluidos los detalles a nivel de actividades, se pondrá a disposición de los Estados Miembros por medio del portal en línea. Durante todo el período de ejecución del PEP se facilitará anualmente información específica sobre lo siguiente:
 - a) modalidad de transferencia, por efecto estratégico y actividad;
 - b) panorama general de los beneficiarios, desglosados por grupo de edad y condición;
 - c) cifras de beneficiarios por efecto estratégico y actividad, desglosadas por sexo y edad;
 - d) raciones de alimentos o transferencias por actividad y por cada efecto estratégico y actividad;
 - e) transferencias desglosadas por modalidad, y
 - f) información cuantitativa, expresada en dólares y, cuando proceda, en volumen, y desglosada por efecto estratégico y actividad.
88. Además de recibir los informes preparados por el PMA conforme a un ciclo anual, los Estados Miembros podrán acceder mediante el portal y crear informes en cualquier momento y para cualquier período. Además, en el portal los recursos se enlazarán con los resultados en el marco de presupuestos para la obtención de los efectos estratégicos, que estarán desglosados por actividad y en los que se indicarán los respectivos resultados previstos (metas con respecto a los productos y efectos).
89. El portal en línea se actualizará periódicamente con información sobre los gastos y los productos obtenidos, junto con una descripción de las actividades a las que se haya asignado prioridad teniendo en cuenta la financiación disponible. Esta visión holística de las operaciones, combinada con los procedimientos oficiales de la Junta relativos a los PEP y a la aprobación del Plan de Gestión, así como su examen del Informe Anual de las Realizaciones, los informes normalizados sobre los países y los informes a posteriori sobre el uso de la delegación de facultades, ayudará a la Junta a desempeñar su función de supervisión. También contribuirá a aportar la información que necesitan los Estados Miembros con fines de movilización de recursos. La Secretaría prevé que el portal estará funcionando en el segundo trimestre de 2018.

Gestión de las realizaciones

90. 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. El plan será examinado con las contrapartes gubernamentales y otros asociados. Las realizaciones generales de los PEP provisionales se medirán con arreglo al Marco de resultados institucionales. También se evaluarán los progresos realizados en materia de igualdad de género y con respecto a otros resultados institucionales intersectoriales.

91. 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 temáticos²⁶.
92. 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 mundial²⁷.
93. Todos los indicadores de los efectos, los productos y los procesos relativos a personas individuales/grupos de población se desglosarán por sexo y edad. 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, examen y evaluación reforzarán la rendición de cuentas, ya que las constataciones y enseñanzas extraídas se utilizarán para perfeccionar la labor del PMA y sus intervenciones futuras, y contribuirán a garantizar que la asistencia futura se base en datos fidedignos.
94. Bajo la dirección de la Oficina de Evaluación, en todos los PEP que no sean provisionales se harán evaluaciones de las carteras de proyectos en los países hacia el final de su período de ejecución, con el fin de valorar los progresos realizados y los resultados obtenidos con respecto a los efectos y los objetivos previstos en los PEP—incluidos los progresos en materia de equidad de género y hacia el logro de otros resultados institucionales intersectoriales— y de extraer enseñanzas útiles para diseñar posteriores actividades de apoyo en los países. Sin perjuicio de la selección independiente que haga la Oficina de Evaluación para efectuar evaluaciones de las carteras de proyectos en los países de conformidad con la política en materia de evaluación, los PEP provisionales serán objeto de exámenes descentralizados cuando proceda.
95. En todos los PEP, la gestión de las evaluaciones descentralizadas de algunos de sus componentes y de los exámenes descentralizados que proceda efectuar correrá a cargo del PMA a nivel nacional, con el apoyo del despacho regional pertinente cuando sea necesario. En todos los PEP no provisionales se realizará un examen descentralizado de mitad de período. Las constataciones y recomendaciones derivadas de todos los exámenes y evaluaciones 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 a mitad de período se introduzcan en el momento oportuno las mejoras que sean necesarias. Los sistemas de seguimiento permitirán observar los progresos realizados en el logro de los diferentes efectos previstos y medir los avances en materia de igualdad de género y con respecto a otros resultados institucionales intersectoriales. La labor de seguimiento, las evaluaciones y los exámenes exigidos para ello se incluirán en los presupuestos de los PEP y se les asignarán los recursos requeridos.

Gestión de riesgos

96. 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.

²⁶ 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.*

²⁷ En el Marco de resultados institucionales se desarrollarán los principios y procedimientos de presentación de informes.

Arreglos transitorios

97. Las oficinas del PMA en los países que estén en condiciones de presentar un PEP para su aprobación por la Junta para febrero de 2018 deberían elaborar un PEP basado en un examen estratégico de la iniciativa Hambre Cero a nivel nacional antes de esa fecha. Las demás oficinas en los países deberán preparar y presentar un PEP provisional a más tardar el 31 de diciembre de 2017. Los PEP provisionales basados en documentos de proyectos aprobados previamente servirán de nexo de unión con los PEP propiamente dichos durante la fase de transición y ayudarán a las oficinas a establecer e implementar sistemas programáticos, financieros y operacionales uniformes, en consonancia con el nuevo Plan Estratégico. La Directora Ejecutiva empezará a aprobar PEP provisionales en 2017 con miras a pasar a la fase de ejecución a partir de 2018, por un período máximo de 18 meses. Las operaciones de emergencia limitadas podrán comenzar a ejecutarse a partir del 1 de enero de 2018.
98. 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 planificación estratégica por países. 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.
99. Los primeros PEP —y la aplicación experimental de los presupuestos asociados 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 ejecución de dichos planes y presupuestos 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 aplicación²⁸.
100. Los PEP y los presupuestos de las carteras en los países piloto seguirán el nuevo marco programático y de financiación, lo que ocasionará ciertas incoherencias respecto de algunas disposiciones actuales del Reglamento General y del Reglamento Financiero del PMA, dado que ambos se refieren a las categorías de programas vigentes en la actualidad²⁹. Por consiguiente, la Junta tendrá que autorizar, únicamente para los PEP dotados de presupuestos de las carteras de proyectos 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, un cierto número de excepciones al Reglamento General y al Reglamento Financiero del PMA³⁰; en particular, la Junta autorizaría que a los PEP dotados de presupuestos de las carteras de proyectos en los países se les aplicaran transitoriamente las disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA relacionadas con las categorías de programas como si dichas disposiciones se refirieran a los PEP.
101. Además, el marco de planificación estratégica por países y el nuevo Marco de financiación harán necesario que la Junta reexamine las facultades del Director Ejecutivo en lo tocante a la aprobación y la revisión de los programas, habida cuenta de que la delegación de facultades en el Director Ejecutivo³¹ se basa en las categorías de programas y los límites presupuestarios vigentes y no en el marco de planificación estratégica por países. Por consiguiente, en el ámbito del examen del Marco de financiación, se presentará a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2017 una propuesta de revisión de la delegación de facultades, elaborada teniendo

²⁸ Solo se aplicarán presupuestos de las carteras de proyectos en los países de carácter piloto en 2017. Por consiguiente, los componentes presupuestarios de los PEP piloto aprobados por la Junta en 2017 se convertirán en presupuestos de las carteras de proyectos en los países sin necesidad de un ulterior examen o aprobación por la Junta, una vez introducido en 2018 el marco normativo y financiero revisado. Con posterioridad, tales PEP se registrarán por el marco normativo y financiero que será ultimado y aprobado por la Junta Ejecutiva en el segundo período de sesiones ordinario de 2017.

²⁹ En la lista indicativa preliminar de las disposiciones del Reglamento General y el Reglamento Financiero que podrían verse afectadas figuran 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.

³⁰ 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.

³¹ Véase el Apéndice del Reglamento General relativo a la delegación de facultades.

en cuenta los resultados de la ejecución de los PEP y los presupuestos de las carteras de proyectos en los países piloto a lo largo de 2017. Se mantendrá la disposición del Estatuto con respecto a la toma de decisiones conjuntas por el Director Ejecutivo y el Director General de la FAO. En el documento sobre el examen del Marco de financiación (WFP/EB.2/2016/5-B/1) se establecen las disposiciones relativas a la aplicación provisional de la delegación de facultades en la Directora Ejecutiva para la ejecución de los PEP y los presupuestos de las carteras de proyectos en los países piloto correspondientes en 2017.

102. 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, habrá que enmendar 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, basadas en la experiencia adquirida con los PEP y los presupuestos de las carteras de proyectos en los países piloto, sobre las enmiendas relacionadas con la presente política en materia de PEP y, más concretamente, sobre la terminología revisada relativa a los programas, de manera que el Reglamento General y el Reglamento Financiero del PMA sean compatibles con el marco de planificación estratégica por países.

Garantizar buenos resultados

103. *Gestión de la transición.* Se preparará una hoja de ruta para garantizar una transición puntual y satisfactoria de los documentos de 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.
104. *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 1 de enero de 2018.
105. *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.

Puesta en práctica de los principios del PMA

106. *Integración de los principios del PMA.* Reconociendo que el PMA, como organismo de las Naciones Unidas, debe trabajar en el respeto de ciertos principios, en la formulación y ejecución de los PEP se observarán los principios del PMA. Durante la labor de elaboración y ejecución de los programas efectuada conjuntamente con los gobiernos y los asociados, se tendrán en cuenta las medidas de lucha contra el fraude y la corrupción y los principios de protección y de “no causar daño”.
107. *Valores del PMA.* Los valores fundamentales del PMA, que se enuncian en el Anexo II del Plan Estratégico para 2017-2021, reflejan el compromiso del PMA con las Normas de conducta de la administración pública internacional (2013) y con su propio Código de Conducta, adoptado en 2014. Estos valores confirman asimismo el compromiso del PMA con los principios humanitarios, la importancia primordial de la protección y la rendición de cuentas con respecto a las poblaciones afectadas, y los ideales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
108. *Aplicación de medidas intersectoriales y medidas conexas.* La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, previstos en la política del PMA en materia de género (2015-2020)³², se integrarán en los PEP; durante la formulación y ejecución de los planes se tendrán en cuenta los efectos de los fenómenos climáticos, las cuestiones ambientales y otras cuestiones transversales, de conformidad con las políticas aplicables del PMA con respecto a estos temas.

³² WFP/EB.A/2015/5-A, esta política podrá modificarse y actualizarse periódicamente.

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
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
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

REVISIÓN