

PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EL PMA



CONSULTA OFICIOSA

15 de marzo de 2011

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

RESUMEN

En mayo de 2009 la Mesa sobre el proceso de formulación de políticas; en el Informe anual de evaluación de 2008, presentado a la Junta en su período de sesiones anual de 2009, también se subrayaba la necesidad de aclarar el modo en que las políticas se formulaban y aplicaban. La presente nota informativa, que constituye una respuesta a esas solicitudes, está dividida en dos partes:

- I. **Proceso de formulación de las políticas.** En la Parte I se describe el modo en que las políticas se formulan, aplican, evalúan y actualizan; se incluye un diagrama de flujo donde se ilustran las diferentes etapas del proceso de formulación de políticas en el Programa y los factores que influyen en el mismo, y se indica la manera en que las políticas y programas del PMA se ajustan al proceso más amplio de elaboración de políticas dentro del sistema de las Naciones Unidas, o sea, a nivel mundial, en los despachos regionales¹ y en las oficinas en los países².

- II. **Clasificación de los documentos que se presentan a la Junta.** En la Parte II se describe el modo en que se clasifican los documentos que se presentan a la Junta.

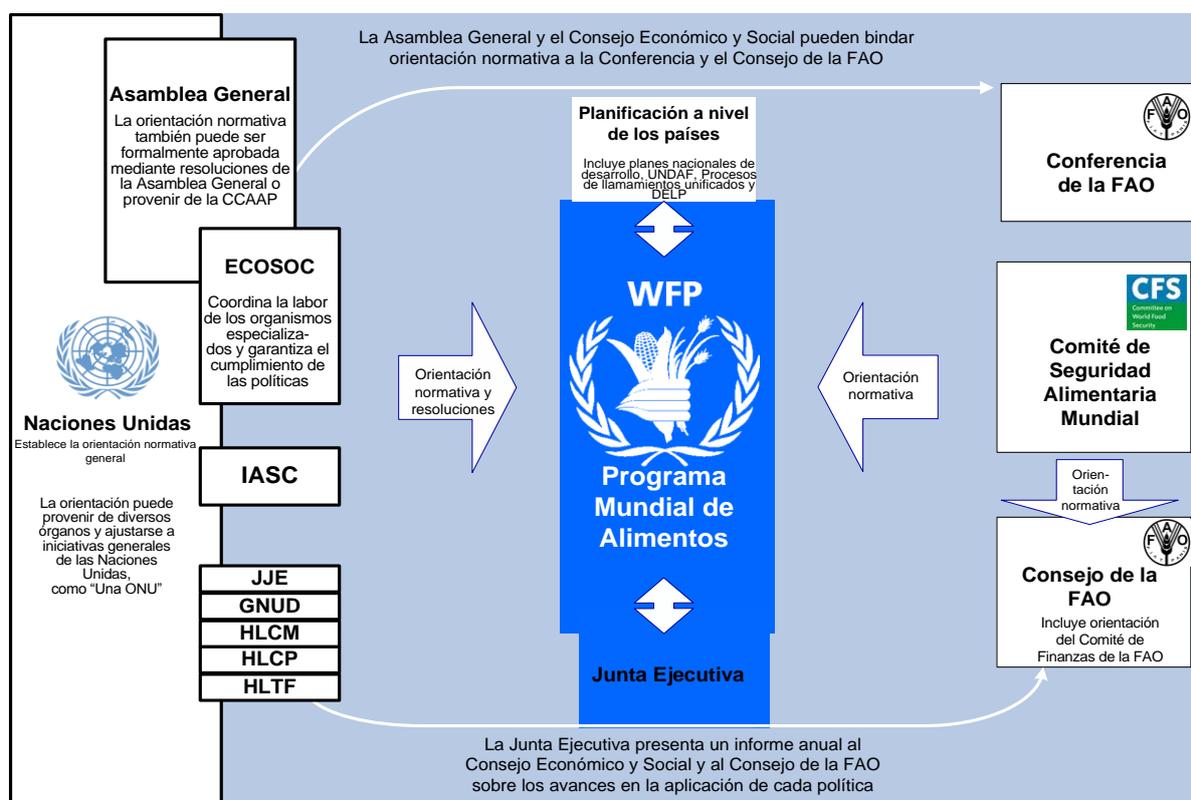
¹ Por conducto de los equipos de directores regionales.

² A través de los planes nacionales de desarrollo, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), los Procesos de llamamientos unificados y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).

PARTE I. PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EN EL PMA

Orientación en materia de políticas

1. La Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Consejo de la FAO brindan al PMA orientación general en materia de políticas. En el siguiente diagrama se indican los distintos órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas que brindan orientación normativa general al PMA, y el modo en que éste informa a los órganos rectores pertinentes al respecto.



Siglas en la figura: GNUD: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo; CCAAP: Comisión Consultiva e Asuntos Administrativos y de Presupuesto; JJE: Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación; HLCM: Comité de Alto Nivel sobre Gestión; HLCP: Comité de Alto Nivel sobre Programas; HLTF: Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria; IASC: Comité Permanente entre Organismos.

2. En el Estatuto y el Reglamento General del PMA se estipula que la Junta se encargará de prestar apoyo intergubernamental y brindar una dirección normativa específica a las actividades del Programa, en consonancia con la orientación normativa general que dicten la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia de la FAO, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Consejo de la FAO³. Dentro del PMA, el Comité de Políticas se ocupa de brindar orientación estratégica en materia de políticas y el Consejo de Políticas adopta las decisiones en las esferas normativa y estratégica basándose

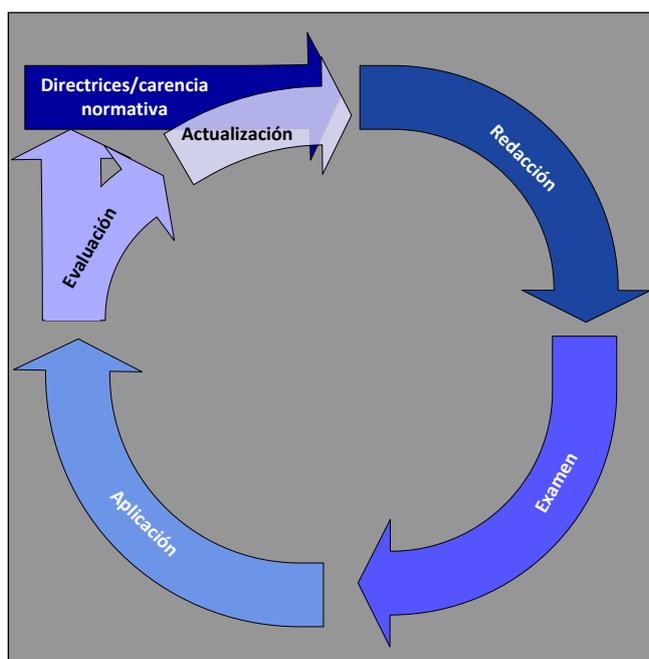
³ Estatuto del PMA y Reglamento de la Junta Ejecutiva, edición de 2010.

en las recomendaciones planteadas por dicho Comité⁴. La Secretaría del Comité de Políticas, que depende de la Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias (PS), tiene a su cargo la supervisión del proceso de formulación de políticas.

- Los procesos dirigidos por los propios países constituyen el medio más apropiado en manos de las Naciones Unidas y los donantes para alinear y coordinar sus actividades con el fin de promover el logro de resultados concretos en la esfera de la lucha contra el hambre y de abordar problemas conexos. Prosiguen las iniciativas encaminadas a armonizar y simplificar los procesos de ayuda para lograr una mayor eficiencia, tal como se indica en la Declaración de París. El eje central de este proceso de evolución radica en el fomento del sentido de apropiación nacional respecto del proceso de desarrollo y en una definición más clara de las funciones de los donantes y los asociados. La participación del PMA en procesos como los del DELP y el UNDAF, por ejemplo, garantiza que las prioridades nacionales se integren de manera coherente y eficaz en el marco de las políticas del PMA.

Ciclo de formulación de políticas

- Los documentos de política del PMA se ajustan al ciclo que se presenta en el siguiente diagrama.



Principales actores

Directrices/carencias normativas:

Secretaría de las Naciones Unidas, Secretaría del PMA (distintas direcciones), Junta Ejecutiva

Redacción: dirección encargada

Examen: Comité de Políticas, Consejo de Políticas, Junta Ejecutiva

Aplicación: oficinas en los países, despachos regionales, Comité de Examen de Programas, direcciones pertinentes

Evaluación: Oficina de Evaluación (OE), oficinas en los países, despachos regionales, direcciones pertinentes

Actualización (de ser necesaria): dirección encargada

- A continuación se ofrece una explicación más detallada del proceso de formulación de políticas.

⇒ *Concepción de una política*

- El proceso de formulación de una nueva política comienza cuando el PMA aborda una nueva esfera de trabajo, cuando se detectan carencias en las políticas existentes o cuando la evolución de las circunstancias o las directrices de los órganos rectores requieren que se

⁴ Circular de la Directora Ejecutiva ED2008/001 del 29 de enero de 2008: *Establishment of the WFP Executive Policy Council and Policy Committee* (Establecimiento del Comité de Políticas y del Consejo de Políticas del PMA).

revise y actualice el marco normativo. A veces es la Junta Ejecutiva quien impulsa la formulación de una nueva política, mientras que otras veces el proceso comienza por iniciativa de la Secretaría. En particular, la PS, como dirección encargada de estas esferas, realiza un seguimiento del diálogo a nivel mundial sobre las tendencias, ideas e iniciativas que puedan dar lugar a la evolución o modificación de las políticas del PMA.

7. La necesidad de formular una determinada política puede surgir a raíz de la aprobación de un nuevo Plan Estratégico y de los cambios que éste pueda provocar en los Objetivos Estratégicos. Las políticas deben facilitar la consecución de los Objetivos Estratégicos y pueden complementarse con planes de acción y de aplicación, así como con directrices operacionales. Ya sea la formulación de una política nueva o la elaboración de un complemento a una política ya existente se determina en la etapa de concepción de la política.
8. En general, la PS se encarga de evaluar si se necesitan políticas nuevas y de redactar los documentos correspondientes. No obstante, si una política corresponde a la esfera de trabajo de otra dirección, la redacción del documento está a cargo de la misma. La dirección encargada asigna el documento a un determinado autor.
9. La Junta se mantiene informada de las iniciativas emprendidas en el plano normativo mediante la celebración de consultas periódicas con la Mesa y la Secretaría, y el Programa de trabajo bienal, en el que se incluyen los documentos de política de próxima formulación.

⇒ *Formulación de una política*

10. El procedimiento de elaboración de una política consta de las etapas siguientes:
 - i) **Evaluación de nuevas directrices o carencias normativas** – La Secretaría analiza la nueva directiva o la carencia normativa detectada y determina si resulta más apropiado actualizar la política vigente o elaborar una nueva política.
 - ii) **Investigación, análisis, consulta y redacción del documento** – La dirección encargada lleva a cabo las consultas necesarias en la Sede y sobre el terreno, con expertos externos y asociados, y redacta un documento en el que se plasman las contribuciones de todas las partes. Esta fase suele durar unos tres meses.
 - iii) **Envío del proyecto de documento a la Secretaría del Comité de Políticas** – El autor presenta el proyecto de documento a la Secretaría del Comité de Políticas, cuyo Presidente —el Director de la PS— decide si el documento está listo para su presentación ante dicho comité.
 - iv) **Reunión del Comité de Políticas para examinar el proyecto de documento** – El Comité de Políticas solicita los ajustes que considere necesarios y determina si el documento está listo para que el Consejo de Políticas lo examine, asegurando que los objetivos de la política en cuestión sean claros, sean coherentes con los objetivos generales del PMA y se ajusten a los objetivos de las otras políticas.
 - v) **Reunión del Consejo de Políticas para examinar el proyecto de documento** – El Consejo de Políticas indica los ajustes que considera necesarios y determina si el documento está listo para que la Junta lo examine.
 - vi) **Examen del documento por parte de la Junta en una consulta oficiosa⁵** – La dirección encargada presenta el documento a la Junta reunida en consulta oficiosa y toma nota de las observaciones y recomendaciones formuladas.
 - vii) **Revisión del documento y envío del mismo a la Secretaría del Comité de Políticas** – La dirección encargada revisa el documento en función de las

⁵ Las consultas oficiosas pueden organizarse a instancias de la Junta o de la Secretaría.

observaciones formuladas por la Junta y lo envía a la Secretaría del Comité de Políticas. Ésta determina si el tenor de las modificaciones amerita que el documento vuelva a presentarse al Consejo de Políticas para su examen o si ya está listo para que se presente al Director Ejecutivo.

- viii) **Comunicación del documento al Director Ejecutivo** – La dirección encargada comunica el documento al Director Ejecutivo para su examen final.
 - ix) **Presentación del documento, de considerarse necesario, en un período de sesiones de la Junta** – Si la Junta lo estima necesario, en función del Plan de trabajo bienal, la dirección encargada de elaborar la política en cuestión presenta el documento a la Junta⁶ para aprobación o examen, según corresponda.
 - x) **Establecimiento de la política** – En esta fase la política está bien definida y lista para su aplicación.
11. Todo el proceso, desde las consultas iniciales hasta el establecimiento de la política, requiere aproximadamente nueve meses.

⇒ *Aplicación de la política*

12. Inmediatamente después de la aprobación de una nueva política, el documento relativo a la misma se publica en el sitio web interno del PMA (WFPgo) y en su sitio web público (www.wfp.org). Además, todas las oficinas del Programa reciben un mensaje en el que se les avisa que la nueva política se encuentra disponible en el sitio web interno del PMA.
13. La aplicación de toda política del PMA comprende las siguientes actividades:
- La dirección encargada prepara un plan o estrategia de aplicación con el apoyo de las direcciones pertinentes (en particular la Dirección de Programas, cuya labor de desarrollo de programas y orientación se vincula estrechamente con la aplicación de las políticas).
 - La dirección encargada comunica el plan de aplicación y los requisitos de financiación correspondientes al Comité de Asignación Estratégica de Recursos (SRAC) para su examen y a efectos del establecimiento de un orden de prioridades.
 - Las direcciones pertinentes ofrecen orientación y apoyo en las esferas técnica y estratégica a los directores regionales y los directores en los países.
 - El Comité de Examen de Programas brinda asesoramiento sobre políticas y normativas en relación con el diseño de los proyectos operacionales del PMA y, en el marco de esa tarea, formula recomendaciones a los despachos regionales y las oficinas en los países en materia de políticas, diseño, estrategia y ejecución de los proyectos. Los miembros de dicho Comité (en particular el Jefe del Servicio de Diseño de Programas y el Director de la PS) se encargan de verificar que un determinado programa o proyecto propuesto se ajuste a las políticas del PMA⁷.
 - Al aplicar la política, los directores regionales y los directores en los países aseguran que la orientación normativa se aplique en los proyectos de las oficinas en los países y la estrategia general para el país⁸.

⁶ Cuando es posible, los documentos de política se presentan a la Junta en su período de sesiones anual.

⁷ *Terms of reference – Programme Review Committee* (Mandato del Comité de Examen de Programas) (<http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/cd/wfp203024.pdf>).

⁸ *Generic Job Profiles – Country Director* (Perfil de competencias del Director en el País) (<http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/staffdev/wfp105775.pdf>).

- Las direcciones pertinentes supervisan y apoyan la aplicación de las políticas, y evalúan su eficacia. El examen de cómo se refleja una política en los proyectos puede llevar a detectar carencias normativas o indicar que una política determinada ya no es pertinente. En esos casos, la Secretaría del Comité de Políticas supervisa la posible revisión de la política vigente o la formulación de una nueva política, iniciando así nuevamente todo el ciclo.

⇒ *Evaluación de las políticas*

14. Según las circunstancias, al cabo de un período de aplicación de cuatro a seis años, se realiza una evaluación de la política para determinar su eficacia. Dicha evaluación puede consistir en una evaluación estratégica realizada por la OE⁹. Las evaluaciones estratégicas ofrecen una valoración exhaustiva de los siguientes aspectos: i) la calidad de la política; ii) su aplicación y la capacidad del PMA para cumplir con los compromisos establecidos en ella, y iii) los resultados logrados como consecuencia de la aplicación de la misma¹⁰.
15. Cuando una política abarca mejoras en los sistemas internos, la Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión (OS) también lleva a cabo un examen de la eficacia de la política y de su aplicación.

PARTE II. CLASIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS QUE SE PRESENTAN A LA JUNTA

16. La Junta clasifica los documentos en las tres categorías siguientes:
 - *Para aprobación* – Se trata de documentos relacionados con los presupuestos, el Estatuto y el Reglamento General establecidos por la Junta, o con cuestiones sobre las que la Junta debe pronunciarse a instancias del Consejo Económico y Social o de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
 - *Para examen* – Suele tratarse de documentos sobre cuestiones normativas, administrativas o institucionales en relación con las cuales la Junta ofrece opiniones u orientación a la Secretaría.
 - *Para información* – Se trata de documentos en los que se presenta información sobre una cuestión determinada.

⁹ Política de evaluación del PMA (WFP/EB.2/2008/4-A).

¹⁰ Informe anual de evaluación de 2008 (WFP/EB.A/2009/7-A).

CUADRO 1: CLASIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS QUE SE PRESENTAN A LA JUNTA EJECUTIVA

Para aprobación	Para examen	Para información
<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos • Estatuto • Reglamento General • Informes anuales de las Realizaciones • Estados financieros anuales • Operaciones¹¹ • Programas en los países • Planes Estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de política • Informes del Inspector General • Informes de evaluación • Informes sobre las pérdidas de productos después de la entrega • Informes de auditoría 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de acción institucionales • Programas de trabajo • Informes de actualización sobre las políticas • Otros informes (por ejemplo, informes parciales, informes relativos a visitas sobre el terreno, etc.)

17. Al momento de aprobar el Programa de trabajo para el bienio, la Junta confirma si un determinado documento es para aprobación, para examen o para información¹².
18. En el Cuadro 2 se enumeran los documentos de política presentados a la Junta desde 2004 hasta 2010, y se indican los que se presentaron para examen y para aprobación.

¹¹ La Junta Ejecutiva aprueba las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) cuyo valor total en alimentos supere los 20 millones de dólares EE.UU., y los proyectos de desarrollo cuyo valor total en alimentos sea superior a los 3 millones de dólares.

¹² Principios por los que se rigen las reuniones de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, Principios por los que se rigen las reuniones de la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos, WFP/EB.1/2001/4-B.

**CUADRO 2: CLASIFICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE POLÍTICA
PRESENTADOS A LA JUNTA (2004-2010)**

Título del documento	Período de sesiones de la Junta Ejecutiva	Clasificación
Política del PMA de lucha contra el VIH y el sida	EB.2/2010	Para aprobación
Política en materia de divulgación de los informes de auditoría interna a los Estados Miembros	EB.2/2010	Para aprobación
Política del PMA de lucha contra el fraude y la corrupción	EB.2/2010	Para aprobación
La función del PMA en el sistema de la asistencia humanitaria	EB.1/2010	Para examen
Proceso de movilización de recursos adaptado a un entorno cambiante	EB.1/2010	Para examen
Política del PMA en materia de alimentación escolar	EB.2/2009	Para examen
Política del PMA en materia de género: Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición	EB.1/2009	Para aprobación
Política del PMA sobre reducción del riesgo de catástrofes	EB.1/2009	Para examen
Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: perspectivas y desafíos	EB.2/2008	Para examen
Política de evaluación del PMA	EB.2/2008	Para aprobación
Prepararse hoy para el mañana: Estrategia del PMA en materia de gestión y desarrollo de los recursos humanos (2008-2011)	EB.2/2008	Para examen
Estrategia del PMA en materia de comunicación	EB.A/2008	Para examen
Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado	EB.1/2008	Para aprobación
Función y aplicación del análisis económico en el PMA	EB.A/2006	Para examen
Participación del PMA en las estrategias de reducción de la pobreza	EB.A/2006	Para examen
Compras de alimentos en los países en desarrollo	EB.1/2006	Para examen
Orientación de la ayuda en emergencias	EB.1/2006	Para aprobación
Retirada de las situaciones de urgencia	EB.1/2005	Para aprobación
Definición de situaciones de urgencia	EB.1/2005	Para aprobación
El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación	EB.3/2004	Para aprobación
Fortalecimiento de la capacidad nacional y regional	EB.3/2004	Para aprobación
Alimentos para la nutrición: mayor integración de las actividades de nutrición en el PMA	EB.A/2004	Para aprobación
Enriquecimiento con micronutrientes: experiencia del PMA y futuras posibilidades de acción	EB.A/2004	Para aprobación
Nutrición y situaciones de urgencia: la experiencia del PMA y los desafíos que tiene ante sí	EB.A/2004	Para aprobación
Evaluación de las necesidades de urgencia	EB.1/2004	Para examen
Principios humanitarios	EB.1/2004	Para aprobación