

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

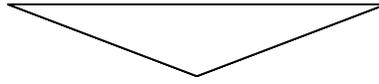
Programa  
Mundial  
de Alimentos

## **EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN EN EL PMA: INFORME DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCIÓN**

\* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del documento titulado “Examen de la gestión y la administración en el PMA: Informe de la Dependencia Común de Inspección” (WFP/EB.A/2010/13-B) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.A/2010/13-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante los debates.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2010 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

JIU/REP/2009/7  
Original: Inglés

**EXAMEN DE LA GESTIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN  
EN EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)**

*Preparado por*

***Yishan Zhang  
Nikolay Chulkov***

**Dependencia Común de Inspección**



**Naciones Unidas, Ginebra, 2009**



## RESUMEN

### Examen de la gestión y la administración en el Programa Mundial de Alimentos (PMA) JIU/REP/2009/7

#### Objetivos

El presente "Examen de la gestión y la administración en el Programa Mundial de Alimentos (PMA)" forma parte de una serie de exámenes de organizaciones participantes realizados por la Dependencia Común de Inspección en los últimos años. El objetivo es definir las esferas en las que caben mejoras, prestando particular atención a la gobernanza, la dirección ejecutiva, la administración, la planificación estratégica, la presupuestación, la gestión de los recursos humanos y la supervisión, entre otras. Los inspectores formularon 12 recomendaciones; nueve de ellas se dirigen al Director Ejecutivo y tres a la Junta Ejecutiva.

#### Principales constataciones y conclusiones

La valoración global del PMA es en general positiva en la comunidad internacional. En lo que se refiere a la gestión y la administración, los inspectores observaron que se trataba de un organismo activo que trabajaba continuamente por su propia mejora, y que estaba comprometido a adaptarse a la evolución de los distintos entornos y a acrecentar su eficacia y su eficiencia.

Aunque se dedica principalmente a las emergencias y opera en un entorno inestable, el PMA dispone de sólidos instrumentos institucionales que le permiten reforzar sus capacidades de planificación estratégica y de gestión, apoyadas por una gestión basada en los resultados.

Al estar enteramente financiado con contribuciones voluntarias, el PMA no puede predecir los ingresos que destinará a sus funciones administrativas y de apoyo a los programas, ni tiene fondos garantizados para ejecutar las actividades operacionales que aprueba la Junta Ejecutiva. Para que el PMA pueda cumplir su mandato, es imprescindible garantizar una mayor predecibilidad y estabilidad de la financiación. Los inspectores acogen muy favorablemente la iniciativa del PMA de revisar su marco de financiación en 2009.

El elevado porcentaje de contribuciones con fines específicos sigue siendo otra de las dificultades a que se enfrenta el PMA. La asignación de fondos a fines determinados es una cuestión delicada y sensible, que a veces tiene connotaciones políticas. Para facilitar este aspecto, es preciso que la Junta Ejecutiva, los donantes y la secretaría del PMA hagan un esfuerzo conjunto. A juicio de los inspectores, el PMA debe esforzarse más por aumentar la transparencia y la seguridad en la asignación de recursos y por fortalecer la comunicación con los donantes, con el fin de reducir la asignación de contribuciones para fines específicos.

El PMA lleva más de 10 años trabajando en su proceso de descentralización. A pesar de los logros conseguidos, aún caben mejoras. Es necesario reorganizar la estructura en tres niveles para evitar omisiones, solapamientos, duplicaciones o solicitudes y consejos contradictorios. Los inspectores recomendaron que se efectuase un estudio de los solapamientos y las carencias en las funciones administrativas y de apoyo dentro de la estructura descentralizada.

La Dependencia Común de Inspección realizó una encuesta en línea entre todo el personal del PMA. La encuesta brindó útiles perspectivas respecto de diversos aspectos del Programa, que se han utilizado en el informe. La tasa de respuesta a la encuesta fue sumamente alentadora, del 35%, y superior al 50% en varias categorías de empleados. El valor y la satisfacción por el trabajo reciben buenas calificaciones y, en general, los empleados consideran que el PMA es un buen lugar de trabajo. Sin embargo, se observan diferencias considerables en la pauta de las respuestas entre distintas categorías de personal y empleados. Los inspectores tomaron nota de que en muchos aspectos, los funcionarios internacionales de categoría profesional tenían una actitud más negativa que la muestra general. Por otro lado, las opiniones de los funcionarios de la Sede suelen ser menos favorables que las del personal sobre el terreno.

La esfera de la gestión de los recursos humanos exige atención particular. Las relaciones entre la dirección y el personal, la movilidad y la gestión de la carrera profesional son cuestiones sumamente sensibles para diversas categorías del personal. En particular, el proceso de reasignación, rotación y movilidad, que afecta a la quinta parte del personal cada año, es juzgado negativamente por más de la mitad de los profesionales en lo que se refiere a su imparcialidad y transparencia. Ello merece la atención de la Directora Ejecutiva y de la Junta Ejecutiva y pone de manifiesto la necesidad de que se revise la política de reasignación, rotación y movilidad.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<b>RESUMEN</b>		iii
<b>ABREVIATURAS</b>		vi
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	1–12	1
A. Ámbito de aplicación, objetivos y metodología	1–7	1
B. Una organización dinámica y que trabaja por su propia mejora	8–12	1
<b>II. GOBERNANZA</b>	13–22	3
A. Doble filiación	13–18	3
B. Junta Ejecutiva del PMA	19–20	5
C. Director Ejecutivo	21	5
D. Secretaría del PMA	22	5
<b>III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA</b>	23–34	5
A. Marco de planificación estratégica	23–28	5
B. Gestión basada en los resultados	29–34	7
<b>IV. MARCO DE FINANCIACIÓN</b>	35–52	9
A. Ampliación de la base de donantes	39–40	10
B. Asignación de las contribuciones para fines específicos	41–44	10
C. Principio de la plena recuperación de los costos	45–49	12
D. Fondos fiduciarios y cuentas especiales	50–51	13
E. Estados financieros	52	14
<b>V. UN DECENIO DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	53–64	14
A. Situación actual de la descentralización	55–57	14
B. Diferencias de la valoración entre la Sede y el terreno	58–64	15
<b>VI. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS</b>	65–91	17
A. Composición del personal del PMA	68	18
B. Equilibrio de género	69–72	19
C. Distribución geográfica	73–75	20
D. Proceso de reasignación, rotación y movilidad	76–84	22
E. Ascensos excepcionales	85	24
F. Utilización de consultores	86	25
G. Dualidad del Estatuto y el reglamento del personal	87	25
H. Personal directivo	88–89	26
I. Representación del personal	90–91	26
<b>VII. SUPERVISIÓN</b>	92–103	27
A. Evaluación	95–98	27
B. Auditoría, inspección e investigación	99–102	28
C. Comité de Auditoría	103	29
<b>VIII. OTROS ASUNTOS</b>	104–106	29
A. Seguridad y vigilancia	104–107	29
B. Servicio Aéreo Humanitario	108	31
C. Servicios comunes entre los organismos con sede en Roma	109–110	31
D. Servicios de conferencias	111–113	32
E. Tecnologías de la información y de las telecomunicaciones	114–116	32
<b>IX. ENCUESTA ENTRE EL PERSONAL</b>	117–124	32

## ANEXOS

I. Organigrama del PMA	36
II. Marco de gobernanza y supervisión	37
III. Resumen de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes en aplicación de las recomendaciones de la DCI	38

**ABREVIATURAS**

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CCAAP	Comité Consultivo de Asuntos Administrativos y de Presupuesto
DCI	Dependencia Común de Inspección
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
HLCM	Comité de Alto Nivel sobre Gestión
ICT	tecnología de la información y de las telecomunicaciones
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
IPSAS	Normas internacionales de contabilidad para el sector público
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEDE	Oficina de Evaluación
ONG	organizaciones no gubernamentales
OPSR	operaciones prolongadas de socorro y recuperación
OSD	Inspector General y Dirección de Supervisión
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RBM	gestión basada en los resultados
RRM	reasignación, rotación y movilidad
SRAC	Comité de Asignación Estratégica de Recursos
SSS	Servicios de Seguridad y Vigilancia
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
WGG	Grupo de Trabajo sobre Gobernanza

## I. INTRODUCCIÓN

### A. **Ámbito de aplicación, objetivos y metodología**

1. Tal como previsto en su programa de trabajo para el año 2009, la Dependencia Común de Inspección (DCI) realizó un examen de la gestión y la administración en el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Ese examen forma parte de una serie de exámenes de la gestión y la administración de organizaciones participantes realizados durante los últimos años.

2. Los objetivos del examen eran determinar las esferas en las que podían introducirse mejoras, así como destacar las mejores prácticas para transmitir las a otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se presta especial atención a la gobernanza, la dirección ejecutiva, la administración, la planificación estratégica, la presupuestación, la gestión de los recursos humanos y la supervisión, entre otros, teniendo en cuenta que el examen de la DCI coincide con varias iniciativas o proyectos dentro del PMA en algunas de las esferas estudiadas.

3. De conformidad con las normas y directrices internas de la DCI y sus procedimientos internos de trabajo, la metodología seguida en la preparación de este informe incluyó un examen preliminar, cuestionarios institucionales y con enfoque regional, y análisis detallados. Los inspectores se entrevistaron con funcionarios del PMA y representantes de otros organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y Estados Miembros, en particular miembros de la Junta Ejecutiva del PMA. También dialogaron con directores de despachos regionales y oficinas del PMA en los países, así como con otros funcionarios del PMA, incluidos representantes del personal. Se solicitaron observaciones de la secretaría del PMA acerca del proyecto de informe, que se tuvieron en cuenta en la versión final de éste.

4. Para conocer las opiniones del personal, la DCI realizó una encuesta trilingüe entre el personal dirigida a todos los empleados del PMA, con independencia de su tipo de nombramiento, duración de contrato o lugar de destino. Tanto el interés demostrado como la participación de los empleados del PMA fueron alentadores (la tasa global de respuesta fue del 35%, y del 60% entre los funcionarios internacionales de categoría profesional). Ello pone de manifiesto que los empleados del PMA están dispuestos a expresar su opinión sobre aspectos fundamentales de su trabajo y sobre cuestiones relacionadas con su organización.

5. De conformidad con el artículo 11.2 del Estatuto de la DCI, el presente informe se ultimó después de una consulta entre los inspectores encaminada a contrastar sus conclusiones y recomendaciones con el saber colectivo de la Dependencia.

6. Para facilitar el uso del informe, la aplicación de sus recomendaciones y el seguimiento de éstas, se ha incluido en el Anexo III un cuadro en el que se especifican las recomendaciones que exigen una decisión de la Junta Ejecutiva del PMA y aquellas en las que se requiere la adopción de medidas por parte de la Directora Ejecutiva.

7. Los inspectores desean manifestar su agradecimiento a todos los que prestaron su ayuda en la preparación del presente informe, particularmente a quienes participaron en las entrevistas y compartieron sus conocimientos y su experiencia con tan buena disposición.

### B. **Una organización dinámica y que trabaja para su propia mejora**

8. El PMA fue establecido en 1961 conjuntamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con sede en Roma. Su mandato tiene dos dimensiones:

prestar socorro de emergencia en caso de catástrofes naturales y provocadas por el hombre y combatir el hambre en el mundo.

9. El PMA es el mayor organismo de asistencia humanitaria del sistema de las Naciones Unidas. A lo largo de los años, ha experimentado cambios fundamentales. Inicialmente, su tarea principal consistía en entregar y distribuir los excedentes de alimentos de los países ricos del norte a las poblaciones pobres que padecían hambre del sur. Hoy en día, el PMA se ha convertido en un amplio programa que desempeña un papel primordial y decisivo en la lucha contra el hambre y en el logro de la seguridad alimentaria en todo el mundo. El Plan Estratégico del PMA para 2008-2011 hacía hincapié en el paso histórico desde la ayuda alimentaria hasta la asistencia alimentaria, que a la entrega tradicional de alimentos para salvar vidas ha incorporado perspectivas y soluciones a largo plazo en un ámbito de acción más amplio. En 2008 el total de empleados del PMA se elevaba a 11.909 personas, y sus gastos superaron los 6.000 millones de dólares EE.UU. Ese mismo año el Programa prestó asistencia a 102 millones de personas afectadas por el hambre en 78 países con más de 3,9 millones de toneladas de alimentos, que representaron el 64% de la ayuda alimentaria mundial. Al mismo tiempo, el PMA actúa como organismo principal del módulo de acción agrupada de logística dentro del sistema de las Naciones Unidas.

10. Durante su examen, los inspectores observaron que el PMA trabajaba en un entorno inestable y repleto de dificultades. El Programa tiene características muy particulares: está centrado en las emergencias, se financia mediante contribuciones voluntarias, está orientado al terreno y trabaja en condiciones arduas y a menudo peligrosas. Al depender por completo de las contribuciones voluntarias, el PMA se enfrentó a graves dificultades en 2009 debido a la falta de fondos para la ejecución de sus actividades. Debido a la peligrosidad de su entorno de trabajo, en 2008 murieron en el desempeño de sus funciones cuatro funcionarios y 13 empleados contratados por el PMA.

11. La valoración global del PMA es en gran medida positiva en la comunidad de las Naciones Unidas, así como entre los Estados Miembros. Se considera que es un organismo dinámico que cumple su mandato y proporciona ayuda y asistencia a sus beneficiarios con eficacia y rapidez. Desempeña un papel de primer orden en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en especial el ODM 1, que consiste en erradicar la pobreza extrema y el hambre.

12. En cuanto a la gestión y la administración, los inspectores observaron que se trataba de un organismo activo que trabajaba por su propia mejora y que estaba comprometido a adaptarse a la evolución del entorno y a acrecentar su eficacia y su eficiencia. Los inspectores tomaron nota de numerosos ejemplos positivos: ha sido uno de los primeros organismos del sistema de las Naciones Unidas en adoptar una Declaración sobre su cometido y el enfoque de la gestión basada en los resultados (RBM); ha acometido una reestructuración mediante la descentralización con el propósito de acercarla a sus beneficiarios y atenderlos mejor; ha elaborado y aplicado un sistema integrado de gestión de la información; ha procedido a su autoexamen y mejora estableciendo un Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno y después ha aplicado las recomendaciones de éste. Entre otros ejemplos más recientes figuran la elaboración de nuevas políticas en esferas como los recursos humanos y la evaluación, el reciente proceso de examen de su marco de financiación y la aplicación de las Normas Contables Internacionales para el Sector Público (IPSAS).

## II. GOBERNANZA

### A. Doble filiación

13. El Programa Mundial de Alimentos fue establecido conjuntamente en 1961 por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup> y la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación<sup>2</sup>. Completan su marco jurídico el Estatuto, el Reglamento General, el Reglamento Financiero y el Reglamento de la Junta Ejecutiva.

14. Por todo ello, el PMA tiene una condición jurídica particular de “doble filiación”, que entraña la obligación de presentar informes tanto a las Naciones Unidas como a la FAO, así como varios mecanismos jurídicos, consultivos, de supervisión y de asesoramiento, que se exponen en el Cuadro 1.

15. Con una perspectiva histórica<sup>3</sup>, no fue hasta 1992, cuando los arreglos institucionales revisados entraron en vigor, que el PMA adquirió mayor grado de autonomía, incluida la autoridad en materia administrativa y de gestión respecto de su personal y sus recursos financieros.

16. En cuanto a su doble filiación, existen diversas opiniones entre las partes interesadas. Algunas acogen favorablemente las ventajas que supone contar con dos pilares que vinculan al PMA con sus organizaciones matrices. Otras señalan los riesgos de aumento de los gastos o de retrasos en el proceso de gobernanza, o bien ponen en tela de juicio el verdadero valor añadido en cuanto a las capacidades de gobernanza y de supervisión. Según la secretaría del PMA, los mecanismos de doble filiación no han retrasado significativamente ningún proceso desde el punto de vista de la gestión.

17. En 1999, a solicitud de la Junta Ejecutiva, se estableció un Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno con miras a fortalecer los procesos de gobernanza del PMA<sup>4</sup>. Los inspectores encomian el proceso dirigido por la Junta con asistencia de la secretaría que creó las condiciones necesarias para una serie de cambios positivos en los mecanismos de gobernanza así como en los métodos de trabajo conexos. Esos cambios incluyen el reforzamiento de la planificación estratégica, la mayor delegación de autoridad en el Director Ejecutivo y la reducción del número de períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva.

18. El Grupo de trabajo sobre el sistema de gobierno también planteó la cuestión de la doble filiación, pero consideró que se trataba de un asunto no prioritario en su informe final, respaldado por la Junta Ejecutiva. Los inspectores opinan que la posibilidad de gastos añadidos, retrasos y duplicaciones debidos a la doble filiación siguen mereciendo atención y un estudio más detenido.

---

<sup>1</sup> Resolución 1714(XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO.

<sup>3</sup> Véase “*The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*”, Dr. John Shaw, Palgrave. 2001. Capítulo 8.

<sup>4</sup> El Grupo de trabajo presentó un informe intermedio en 2000 (WFP/EB.A/2000/4-D) que contenía recomendaciones (en su mayoría aceptadas por la Junta Ejecutiva) y un informe final en 2005 (WFP/EB.2/2005/4-C/Rev.1), en el que se documentaba y se evaluaba positivamente la aplicación de las recomendaciones.

**Cuadro 1: Principales mecanismos de la doble filiación**

<b>Ámbitos abarcados</b>	<b>Disposición legal</b>	<b>Entidades matrices</b>
Obligaciones en materia de presentación de informes	Estatuto, Artículo VI	Consejo Económico y Social y Consejo de la FAO
Elección de los miembros de la Junta Ejecutiva	Estatuto, Apéndice	Consejo Económico y Social y FAO
Programa de la Junta Ejecutiva	Reglamento de la Junta Ejecutiva, Artículo III	Consejo Económico y Social y Consejo de la FAO
Participación como observador en las reuniones de la Junta Ejecutiva	Reglamento de la Junta Ejecutiva, Artículo XV	Estados Miembros de las Naciones Unidas y la FAO
Período de sesiones extraordinario de la Junta Ejecutiva	Reglamento de la Junta Ejecutiva, Artículo I	Secretario General de las Naciones Unidas y Director General de la FAO
Distribución de documentos oficiales a los órganos matrices	Reglamento de la Junta Ejecutiva, Artículo III	Naciones Unidas y FAO
Planificación estratégica	Reglamento Financiero, Artículo VII	CCAAP y Comité de Finanzas de la FAO
Asesoramiento sobre asuntos financieros	Estatuto, Artículo XIV	CCAAP y Comité de Finanzas de la FAO
Nombramiento del Director Ejecutivo y los directores ejecutivos adjuntos	Estatuto, Artículo VII	Secretario General de las Naciones Unidas y Director General de la FAO
Nombramientos de funcionarios de rango superior a la categoría D2	Estatuto, Artículo VII	Secretario General de las Naciones Unidas y Director General de la FAO
Aprobación de ciertas operaciones de emergencia	Reglamento General, Apéndice	Director General de la FAO
Enmiendas del Estatuto	Estatuto, Artículo XV	Asamblea General de las Naciones Unidas y Conferencias de la FAO
Enmiendas del Reglamento General	Reglamento General, Artículo XV.1	Consejo Económico y Social y Consejo de la FAO (sólo para información)
Administración del personal	Estatuto, Artículo VI	FAO

## **B. Junta Ejecutiva del PMA**

19. El órgano rector del PMA es la Junta Ejecutiva<sup>5</sup>. Desempeña funciones de supervisión intergubernamental, examina y aprueba los programas del PMA y supervisa las realizaciones globales del Programa. Formada por representantes de 36 Estados Miembros, de los cuales 18 son elegidos por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y 18 por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Junta celebra tres períodos de sesiones al año: un primer período de sesiones ordinario en febrero, un segundo en noviembre y el período de sesiones anual en junio. La Mesa de la Junta se mantiene en funciones entre los períodos de sesiones oficiales y mantiene relaciones con la secretaría del PMA en nombre de los miembros de la Junta Ejecutiva.

20. Los inspectores tomaron nota de que, desde 1996, la Junta Ejecutiva del PMA ha establecido la práctica de designar a un Vicepresidente que presta sus servicios durante un año para a continuación asumir la Presidencia. Hay un consenso generalizado respecto de que este sistema supone una valiosa preparación para la gestión de las deliberaciones de la Junta y contribuye a la eficacia y la eficiencia de la labor de ésta.

## **C. Director Ejecutivo**

21. El Director Ejecutivo, cuyas funciones y atribuciones se exponen en el Estatuto (Artículo VII), es el funcionario administrativo superior del PMA. Es responsable de la administración del PMA y la ejecución de los programas, proyectos y otras actividades de la institución, e informa a la Junta al respecto. La actual Directora Ejecutiva asumió sus funciones en 2007.

## **D. Secretaría del PMA**

22. La actual estructura orgánica del PMA entró en vigor en julio de 2009<sup>6</sup>. Su propósito es mejorar la gestión del Programa basándose en cuatro grandes pilares: a) el Departamento de Operaciones, b) el Departamento de Gestión de Recursos y Rendición de Cuentas, c) el Departamento de Relaciones Exteriores y d) la Oficina para la Promoción de Soluciones al Problema del Hambre. Las cuatro entidades están encabezadas por un Director Ejecutivo Adjunto de nivel correspondiente a la categoría de Secretario General Adjunto. Con el mismo objetivo, en 2008<sup>7</sup> la Directora Ejecutiva estableció un Consejo de Políticas y un Comité de Políticas integrados por funcionarios de nivel superior y encargados de simplificar y mejorar el proceso de adopción de decisiones de la dirección ejecutiva.

# **III. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

## **A. Marco de planificación estratégica**

23. La planificación estratégica está integrada en los textos fundamentales<sup>8</sup>. Aunque el modelo operativo y los procesos del Programa plantean algunas dificultades evidentes para la planificación estratégica, al estar centrados en las emergencias, los inspectores observaron

---

<sup>5</sup> Sus funciones y atribuciones están expuestas en los artículos V y VI del Estatuto y el Reglamento General.

<sup>6</sup> Véase el Anexo I del presente informe.

<sup>7</sup> ED2008/001.

<sup>8</sup> Artículo VI.1 del Reglamento General.

que el PMA disponía de varios sólidos instrumentos institucionales que permitían reforzar la planificación estratégica y las capacidades de gestión, como ilustra el Gráfico 1.

24. La Junta Ejecutiva adopta cada dos años un Plan Estratégico que abarca un período de cuatro años y se ajusta a los principios de la gestión basada en los resultados (RBM). Inspirándose en la Declaración sobre el cometido del PMA, el Plan Estratégico define cinco Objetivos Estratégicos para el Programa. El PMA también ha elaborado un Plan de Gestión bienal que establece las prioridades en materia de gestión y los requisitos presupuestarios para alcanzar las metas estratégicas definidas. Habida cuenta de que opera en un entorno en continua evolución, el Programa presenta actualizaciones periódicas a la Junta Ejecutiva. Para los fines de la rendición de cuentas, se presenta a los miembros de la Junta un Informe Anual de las Realizaciones (APR) en el que se exponen los resultados conseguidos en relación con cada Objetivo Estratégico.

25. En respuesta a las observaciones formuladas por el Auditor Externo respecto del carácter general de los Objetivos Estratégicos<sup>9</sup>, se añadió al Plan Estratégico un marco de resultados estratégicos, en el que las metas se complementaron y se subdividieron en productos y efectos directos<sup>10</sup>, y se integraron, además, otros elementos para medir los resultados, particularmente a nivel de los proyectos. A juicio de los inspectores, ese marco debería incluirse en los futuros planes estratégicos.

26. El Plan de Gestión bienal es el principal documento financiero en el que se presentan proyecciones presupuestarias consolidadas para todas las categorías de costos y categorías de programas correspondientes a un ejercicio financiero bienal determinado. En los últimos años, este plan ha sido objeto de mejoras en materia de contenido y presentación. Aunque reconocen la buena voluntad y los esfuerzos del PMA por presentar datos detallados y apoyar las explicaciones, los inspectores consideran que debe seguirse tratando de preparar los documentos para la Junta Ejecutiva de forma más sencilla y manejable.

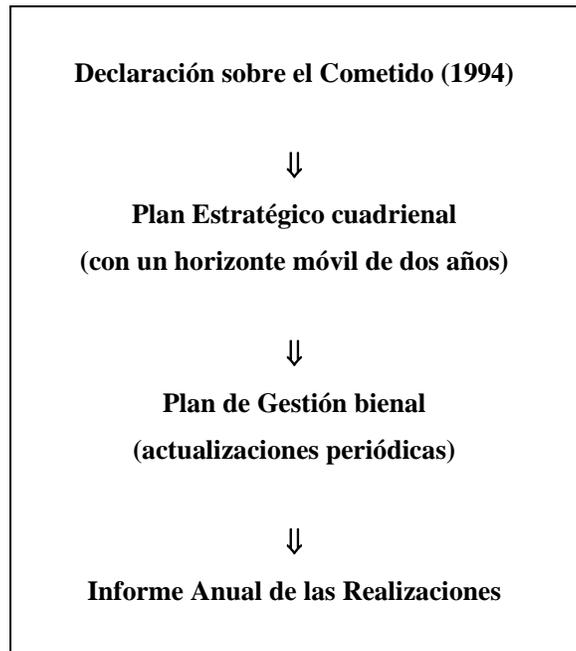
27. El PMA presenta el Informe Anual de las Realizaciones como uno de los principales instrumentos de rendición de cuentas y de aprendizaje a nivel institucional. Este informe sirve también como importante mecanismo de supervisión para los miembros de la Junta Ejecutiva y los donantes. Los elementos presentados como las cifras básicas en relación con los ODM, la descripción de las realizaciones de los proyectos y programas en relación con los Objetivos Estratégicos y los datos prácticos y estratégicos relativos a los proyectos o programas constituyen a juicio de los inspectores una base sólida para llevar a cabo las funciones establecidas. La Junta aprueba el Informe Anual de las Realizaciones, señalando que proporciona un registro completo de las realizaciones del PMA a lo largo del año.

28. Por otro lado, en los informes normalizados de los proyectos se facilita a los donantes la información necesaria sobre cada proyecto o programa; los inspectores se complacen en señalar que los representantes de los Estados Miembros manifestaron en general su satisfacción al respecto.

---

<sup>9</sup> Documento WFP/EB.2/2008/5-B/1, párr. 10.

<sup>10</sup> Documento WFP/EB.1/2009/5-C.

**Gráfico 1: Planificación estratégica del PMA****B. Gestión basada en los resultados**

29. Por la naturaleza misma de sus actividades, el Programa evidentemente siempre ha estado orientado hacia los resultados. Como uno de los pioneros en la comunidad de las Naciones Unidas, el PMA adoptó oficialmente el enfoque de gestión basada en los resultados (RBM) a finales de los años noventa<sup>11</sup>.

30. En 2003, el PMA creó una Dirección de Gestión Basada en los Resultados para desarrollar su marco de acción a este respecto; esta dirección estableció los principios, los instrumentos y las orientaciones necesarias y aseguró la capacitación del personal de todo el Programa. A consecuencia de las limitaciones financieras, la dirección se clausuró en 2006. Se introdujo luego el concepto de incorporación de la RBM a todas las actividades, que preveía confiar la responsabilidad de su aplicación a los responsables de los proyectos en toda la institución.

31. Basándose en su experiencia, el PMA consideró que indudablemente se necesitaba un nivel centralizado de apoyo institucional a la aplicación de la RBM para fortalecer su acción en esta esfera. La pérdida de impulso que siguió al cierre de la dirección fue señalada tanto por el personal como por los delegados. A ese respecto, los inspectores acogen favorablemente en 2009 la creación de la Dirección de Gestión de las Realizaciones y la Rendición de Cuentas, cuyo mandato incluye la supervisión y promoción de la RBM.

32. Los inspectores están de acuerdo con la opinión del PMA de que la RBM ya ha producido varios efectos positivos. Entre los altos directivos hay consenso respecto de que ese enfoque ha contribuido a reforzar las capacidades de las oficinas en los países no sólo para la planificación y el seguimiento de los resultados, sino también para comprender la misión institucional. Como consecuencia, la RBM ha generado mayor sensibilización y comprensión

<sup>11</sup> El Auditor Externo informó en dos ocasiones sobre la gestión basada en los resultados en el PMA; véanse los documentos WFP/EB.A/2006/6-D/1 y WFP/EB.2/2008/5-B/1.

entre los donantes acerca de la ejecución de los proyectos y sus efectos directos (incluidas las razones de acontecimientos menos positivos o de la falta de realizaciones), con lo que han mejorado las relaciones entre los donantes y el PMA, lo cual es crucial para un organismo que se financia con contribuciones de carácter voluntario.

33. En cualquier caso, los inspectores desean subrayar algunos de los aspectos más difíciles de la RBM en el PMA. Entre ellos figuran: a) las potenciales dificultades de aplicar la RBM en un entorno que evoluciona de forma muy rápida; b) ciertas carencias en la capacidad de seguimiento y evaluación, en particular a nivel de las oficinas en los países, y c) cierta falta de coherencia entre los datos recopilados, a pesar de los progresos realizados en los últimos años. En el contexto de la nueva dirección estratégica, las respuestas recibidas en las entrevistas y los cuestionarios confirmaron que era preciso elaborar indicadores institucionales nuevos y específicos para medir los éxitos y los fracasos y para informar sobre los resultados conseguidos. Se informó a los inspectores de que el PMA estaba estudiando formas de mejorar el papel de supervisión de sus despachos regionales, lo que a su vez proporcionaría mayor apoyo en el acopio de datos y orientación para someter a seguimiento, evaluar y ajustar los modelos a las circunstancias locales.

34. Los Gráficos 1 y 2 ilustran el grado de conocimiento de la RBM, particularmente entre el personal internacional. De todos modos, en lo que atañe a la mejora de las realizaciones en general, su valoración de la RBM tiene muchos más matices que la del personal directivo. Se observa una correlación inversa entre el grado de familiaridad con la RBM y la percepción de la mejora de las realizaciones, también en este caso en particular entre el personal internacional.

**Gráficos 1 y 2: Opinión de los empleados del PMA sobre la RBM, basada en la encuesta de la DCI de 2009**

