

Fondo de Transformación para Cambiar Vidas



Consulta oficiosa

16 de septiembre de 2022

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Propósito

1. En su período de sesiones anual de junio de 2022, la Junta Ejecutiva aprobó el uso de 55 millones de dólares EE.UU. del Fondo General para establecer el Fondo de Transformación para Cambiar Vidas, cuya finalidad es reforzar el apoyo que el PMA presta a los Gobiernos en su esfuerzo por alcanzar los objetivos enunciados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especialmente en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 y 17.
2. La Junta también solicitó al PMA que brindara información adicional sobre las actividades previstas y el orden de prioridad de los países para poder acceder a la financiación de este nuevo Fondo, el mecanismo de selección y asignación que se utilizaría, los indicadores clave de las realizaciones (ICR) que se emplearían para medir los resultados y el impacto de los programas, y el modo en que se garantizaría la cooperación con otros asociados, en particular, los asociados para el desarrollo.

Antecedentes

3. En 2021 el PMA prestó asistencia esencial a 128 millones de personas en más de 120 países, muchos de los cuales se encontraban en una situación de crisis prolongada. En 2022 —en el contexto de la crisis mundial relacionada con los alimentos, los combustibles y los fertilizantes— la escala de las operaciones del Programa está ampliándose para beneficiar a más de 150 millones de personas, cifra récord que, sin embargo, representa menos de la mitad de los 345 millones de personas que sufren hambre aguda en los países donde se llevan adelante las operaciones. Los recursos sencillamente no alcanzan para cubrir el vertiginoso aumento de las necesidades, lo cual pone de relieve que es urgente vincular la asistencia de emergencia con las inversiones a medio y largo plazo en soluciones estructurales y sistémicas. Como se subrayó en la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre el nexo entre la ayuda humanitaria, el desarrollo y la paz —a la cual se adhirieron el PMA y otras varias entidades de las Naciones Unidas—, la comunidad internacional debe trabajar de forma conjunta para velar por “la prevención en todo momento, el desarrollo siempre que sea posible, y la acción humanitaria cuando sea necesario”.
4. El Plan Estratégico para 2022-2025 plasma este enfoque múltiple y describe las iniciativas del PMA orientadas a salvar vidas y cambiar la vida de las personas, así como su labor encaminada a prestar apoyo a los países —en estrecha colaboración con otros actores— para alcanzar los ODS. Si bien da prioridad a satisfacer las necesidades vitales de las personas que enfrentan situaciones de emergencia, el PMA también ha asumido el compromiso de ayudar a los Gobiernos a reducir y poner fin al hambre, fomentar la autonomía y evitar que se repitan a lo largo del tiempo.
5. Una evaluación estratégica de la financiación de la labor del Programa entre 2014 y 2019 determinó que, en las operaciones realizadas ante crisis menos visibles y las actividades de desarrollo y de fomento de la resiliencia, la financiación disponible no había estado a la altura de las necesidades. Los directores regionales y en los países se han hecho eco de esta constatación. Es preciso contar con una financiación adicional previsible y con nuevas formas de asociación para que el PMA pueda contribuir a soluciones estructurales duraderas que permitan evitar las emergencias cuando sea posible y fomenten la resiliencia ante perturbaciones recurrentes, preservando al mismo tiempo su capacidad para prestar asistencia de emergencia.

6. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas contribuirá a resolver ese problema al ofrecer a las oficinas en los países seleccionadas una financiación de efecto catalizador que permita al PMA ayudar mejor a los Gobiernos a diseñar y ejecutar políticas y programas con los que mejorar la vida de las personas más vulnerables. Al aprovechar sus ventajas comparativas, crear asociaciones nuevas y ampliar las ya existentes, el Programa contribuirá aún más al cambio transformador previsto en los planes nacionales de desarrollo y los marcos de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible (MCNUDS). La modalidad de ejecución propia de cada país enriquecerá el aprendizaje institucional, por ejemplo, al poner de relieve qué cambios son necesarios para aplicar soluciones más eficaces que puedan reproducirse y ampliarse y que beneficien a los más afectados por el hambre y la malnutrición, en asociación con los Gobiernos y otros actores. En otras palabras, el Fondo de Transformación para Cambiar Vidas, más que modificar lo que el PMA hace para apoyar a los Gobiernos, contribuirá al modo en que este colabora con ellos.

Actividades previstas

7. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas se centrará en las tres esferas temáticas siguientes:
- i) inversiones que ayuden a las poblaciones a pasar de la dependencia de la asistencia humanitaria a una mayor autosuficiencia;
 - ii) inversiones que fortalezcan la capacidad de los programas y los sistemas nacionales para prestar servicios de forma eficaz a las personas y comunidades más necesitadas, y
 - iii) inversiones que posibiliten la adaptación al cambio climático en beneficio de los países y las poblaciones que enfrentan los mayores riesgos climáticos.
8. A continuación, se presentan algunos ejemplos que ilustran el tipo de labor que podría apoyarse a través de este Fondo.
9. *Transición a una mayor autosuficiencia.* En muchos países, los refugiados, las personas desplazadas internamente y/o los retornados enfrentan obstáculos legales, operacionales y culturales para ganarse la vida, lo cual contribuye a su dependencia de la asistencia. A través del Fondo de Transformación para Cambiar Vidas, el PMA puede respaldar a los Gobiernos invirtiendo en capacitación para la adquisición de competencias y en oportunidades laborales que empoderen a las poblaciones de acogida, los refugiados, las personas desplazadas internamente y los retornados para que logren la autonomía y de ese modo también se mantenga la armonía social. Se haría especial hincapié en las mujeres. Esto se llevaría a cabo en estrecho contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros asociados, y comprendería la labor de promoción y el apoyo para los cambios necesarios en materia de políticas. Por otra parte, para alcanzar resultados a la altura de las necesidades también son importantes las asociaciones con el sector privado, al igual que la intensificación de los esfuerzos por garantizar la inclusión de los refugiados, los retornados y las personas desplazadas internamente en los sistemas nacionales de protección social. Invertir en la transición de la dependencia respecto de la asistencia a la autonomía puede generar un elevado rendimiento. Invertir en capital humano, en particular con una perspectiva de género, también puede contribuir al crecimiento económico y captar así el interés de las instituciones financieras internacionales (IFI).
10. Otro ejemplo puede ser el de las iniciativas de apoyo integradas para las comunidades marginadas que luchan por preservar sus medios de subsistencia en tierras degradadas. En esos contextos, la acción humanitaria debe complementarse con actividades que favorezcan la creación de activos comunitarios, el acceso a los mercados, la inclusión

financiera y el establecimiento de otras redes de seguridad sociales y nutricionales. Para que las poblaciones afectadas puedan pasar gradualmente de la asistencia humanitaria a una mayor autosuficiencia, es preciso llevar a cabo una planificación participativa y aplicar un enfoque que tenga en cuenta los conflictos. A medida que los esfuerzos por incluir a estos grupos en las iniciativas de restauración y recuperación vayan dando fruto, con el tiempo, los múltiples beneficios generados —entre otros, en los ámbitos de la nutrición, el empleo, la mejora de la dinámica de las relaciones de género, la reducción de la precariedad y la adaptación a fenómenos climáticos extremos— irán reduciendo la necesidad de asistencia humanitaria.

11. *Fortalecimiento de los sistemas.* En muchos contextos el enriquecimiento de alimentos aún no se lleva a cabo en gran escala, a pesar de ser una estrategia segura y eficaz en función de los costos para mejorar el consumo de micronutrientes, fortalecer los sistemas alimentarios a fin de favorecer la adopción de dietas saludables y contribuir a generar efectos sociales y económicos positivos. En este sentido, la oportunidad radica en aprovechar los programas de asistencia social y crear mercados impulsados por las instituciones que puedan reducir el riesgo vinculado a las inversiones al generar una demanda garantizada de alimentos enriquecidos, dando así un importante impulso a la cadena de valor vinculada a estos últimos. Asimismo, el PMA puede ayudar a los Gobiernos a promover la convergencia entre los programas de protección social y las actividades de enriquecimiento de alimentos para incrementar el consumo de alimentos enriquecidos entre los grupos vulnerables desde el punto de vista nutricional, como son las mujeres, las niñas adolescentes y los niños en edad escolar, que corren gran riesgo de sufrir carencias de micronutrientes. Esto incluye el trabajo de velar por que se apliquen políticas adecuadas para que el enriquecimiento de alimentos resulte eficaz y se logre un elevado rendimiento de las inversiones.
12. Otro buen ejemplo es el apoyo a los Gobiernos para que puedan ampliar la escala de los programas nacionales de alimentación escolar. Esto implica la prestación de asistencia técnica para el cálculo de los costos y el diseño de un programa nacional de alimentación escolar, la elaboración de documentos de política o textos legislativos, la estimación de los rendimientos económicos y la recopilación de las estrategias de inversión, en especial el diálogo con las IFI y otros donantes. Las inversiones del PMA pueden catalizar el establecimiento de programas nacionales y contribuir a desbloquear partidas presupuestarias que van más allá de las esferas en las que el Programa trabaja actualmente. Estas inversiones ya han generado buenos resultados en varios países, donde han permitido desbloquear una financiación sostenible importante con cargo a los presupuestos nacionales.
13. *Adaptación al cambio climático.* Los contextos de fragilidad y gran vulnerabilidad donde el PMA lleva a cabo sus operaciones se caracterizan por la falta de acceso a los sistemas que permiten a las comunidades anticipar, reducir o absorber los efectos cada vez más rápidos del cambio climático. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas puede ayudar al PMA a centrar su labor en la necesidad de predecir esos efectos en las comunidades locales y proteger los medios de subsistencia vulnerables. Es posible establecer sistemas de información sobre el clima y de alerta temprana, o mejorar los que ya existan, junto con soluciones de financiación relativa al riesgo de desastres y enfoques basados en los ecosistemas para garantizar que las comunidades afectadas por la inseguridad alimentaria estén informadas sobre los riesgos climáticos inminentes y puedan protegerse contra posibles pérdidas y daños. En el marco de una estrategia de gestión de riesgos más amplia, los medios de subsistencia y los sistemas alimentarios pueden protegerse utilizando instrumentos tales como seguros indizados contra riesgos meteorológicos, financiación basada en pronósticos y fondos comunitarios para imprevistos. Mediante la integración de estos enfoques con las estrategias y los planes nacionales de adaptación al cambio

climático, el PMA puede ayudar a los Gobiernos a llevar dichos planes a la práctica y reducir la probabilidad de que se produzcan emergencias en el futuro y las repercusiones que estas puedan tener.

14. Todos los ejemplos mencionados tienen un elemento en común: los programas nacionales existentes ya generan beneficios para muchas personas, pero es posible que beneficien a un número aún mayor de personas y con mayor eficacia. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas permitirá al PMA colaborar con los Gobiernos y otros asociados en plasmar una propuesta de valor transformadora para la ampliación de escala utilizando recursos presupuestarios nacionales, financiación procedente de las IFI o fondos temáticos.

Clasificación de los países por orden de prioridad

15. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas centrará las inversiones en las poblaciones vulnerables y los contextos de fragilidad, al tiempo que garantizará que se cuente con una capacidad nacional y subnacional suficiente para impulsar y gestionar a lo largo del tiempo un proceso de cambio transformador. Se utilizaron dos criterios para clasificar por orden de prioridad las oficinas del PMA en los países que cumplen las condiciones exigidas para presentar propuestas de inversión con cargo a este Fondo, a saber: el grado de preparación del país y sus necesidades. Para emprender una labor satisfactoria con el apoyo del PMA y otras entidades, los países deben demostrar una comprobada eficacia a la hora de diseñar y aplicar las políticas y los programas y de administrar los recursos¹. Además, en consonancia con la atención especial que el PMA presta a las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria y la malnutrición, se utilizó como criterio de clasificación de los países el Índice Global del Hambre². El análisis de los países se ha llevado a cabo por separado para cada región a fin de garantizar que todas las regiones tengan la oportunidad de beneficiarse del Fondo. En el anexo figura una lista indicativa de los países que cumplen las condiciones requeridas, establecidas al cabo que es producto del análisis regional.
16. A partir de la lista indicativa de países que cumplen las condiciones necesarias y de una serie de datos adicionales (tendencias en la financiación asignada por las IFI, número de refugiados y personas desplazadas internamente, capacidades y grado de preparación de las oficinas en los países, etc.), los directores regionales invitarán a un subconjunto de oficinas de sus regiones a elaborar propuestas en las que se expongan las oportunidades, las estrategias y los recursos necesarios para contribuir a los objetivos de transformación de los países interesados, y se indiquen los vínculos con la Agenda 2030, en particular los ODS 2 y 17, los planes nacionales de desarrollo, los MCNUDES y las contribuciones convenidas en el marco de los planes estratégicos para los países (PEP).

Mecanismo de selección y asignación

17. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas requiere un sólido proceso de selección basado en un análisis, que permita al PMA elegir las inversiones pertinentes según los países indicados y garantizar un uso óptimo de cada dólar invertido para maximizar el efecto transformador. La intención es catalizar el cambio a nivel de los países al tiempo que se promueve el aprendizaje a nivel institucional en general.
18. La Directora Ejecutiva Adjunta de Asociaciones y Promoción conformará un comité que se ocupará de la selección de las inversiones realizadas con cargo al Fondo de Transformación para Cambiar Vidas y del aprendizaje, para lo cual examinará las propuestas finales que se presenten por conducto de los directores regionales y seleccionará las que respondan a los

¹ Banco Mundial. [GovData360](#).

² [Índice Global del Hambre de 2021](#).

criterios definidos. El comité velará por que el proceso de selección se base en elementos empíricos y datos, sea transparente y en él se apliquen criterios de selección claros y definidos previamente.

19. Los criterios de selección serán:
 - a) el grado de preparación del país para llevar a cabo un proyecto financiado con cargo al Fondo, lo que consistirá en evaluar el potencial del país para ampliar su acción y lograr un cambio transformador;
 - b) la capacidad de la oficina del PMA en el país para impulsar un cambio transformador y ampliar las asociaciones existentes o establecer y sostener asociaciones nuevas para alcanzar ese resultado;
 - c) las oportunidades que brinden las propuestas en función de la eficacia con la que estas contribuyan a alcanzar los objetivos nacionales para propiciar un cambio transformador aprovechando la ventaja comparativa del PMA;
 - d) la medida en que en las propuestas se dé efectivamente prioridad a los contextos de fragilidad y a las poblaciones vulnerables en el país en cuestión, especialmente en entornos donde haya un número importante de refugiados y personas desplazadas internamente, y otras poblaciones cuyas condiciones susciten preocupación, y
 - e) el grado de eficacia con la que las prioridades transversales se incorporen en las propuestas.
20. Una vez que el comité en cargo de la selección de las inversiones y del aprendizaje haya elegido las propuestas, el Comité de Presupuesto Multilateral asignará la financiación a los distintos PEP a través de los presupuestos de las carteras de actividades en los países. Los mecanismos existentes a nivel regional y mundial garantizarán la supervisión de las actividades aprobadas y el apoyo necesario para su ejecución.

Indicadores clave de las realizaciones y presentación de informes

21. La información sobre los resultados alcanzados por medio del Fondo de Transformación para Cambiar Vidas se presentará en los informes anuales sobre los países y en el Informe Anual de las Realizaciones. Se establecerán ICR específicos que permitirán un seguimiento de los avances logrados por cada proyecto financiado y por el Fondo en su conjunto. Estos indicadores se dividirán en dos categorías. La información que figura a continuación refleja la reflexión actual al respecto y puede sufrir cambios.
 - a) A nivel de los proyectos:
 - i) Se definirán unos indicadores para medir los progresos realizados en el marco de procesos, como, por ejemplo, la creación de un equipo del proyecto, la firma de memorandos de entendimiento, la aprobación de un marco lógico y un marco de seguimiento y evaluación, y la presencia de mecanismos de gobernanza operativos bajo la dirección de los Gobiernos. Estos indicadores revestirán especial importancia en la fase inicial de los proyectos financiados por el Fondo cuando aún no sea posible medir otros ICR.

-
- ii) Se definirán unos indicadores para medir los logros de los proyectos en los aspectos siguientes:
 - 1. Efecto catalizador – el objetivo de la inversión es sentar las bases para realizar iniciativas de dimensiones mucho mayores y movilizar un nivel de recursos muy superior al de la financiación asignada con cargo al Fondo:
 - a. con el tiempo, la proporción de la financiación asignada con cargo al Fondo irá disminuyendo con respecto a la financiación total de los proyectos, y
 - b. el número absoluto de beneficiarios aumentará de un año a otro.
 - 2. Efecto transformador – estos indicadores procederán del Marco de resultados institucionales y variarán en función de cada propuesta de programa.
 - 3. Sostenibilidad – los ICR medirán la participación de los Gobiernos y su capacidad de dirigir las operaciones:
 - a. firma de un acuerdo para la asignación de financiación posterior al uso del Fondo y para la ejecución en la tercera fase, y
 - b. integración de las actividades por parte de los Gobiernos en los planes y presupuestos nacionales.
 - b) A nivel institucional y nacional:
 - i) Mejora del aprendizaje:
 - 1. número de lecciones aprendidas, consignadas y difundidas internamente, y
 - 2. número de documentos publicados externamente, posiblemente de forma conjunta con una institución académica o un centro de estudios.
 - ii) Aumento de los recursos (posiblemente recurriendo a un grupo de control):
 - 1. aumento de las inversiones del PMA y los Gobiernos en actividades destinadas a cambiar la vida de las personas en los países que cumplan las condiciones para recibir financiación del Fondo, y
 - 2. aumento de los recursos aportados por los Gobiernos, las IFI y los fondos temáticos utilizados para alcanzar los objetivos de los PEP.
 - iii) Asociaciones más diversificadas y cada vez más estrechas:
 - 1. porcentaje de productos obtenidos en el marco de las asociaciones, y
 - 2. porcentaje de financiación proporcionada a las asociaciones (respecto de la financiación global).
22. El Fondo de Transformación para Cambiar Vidas se evaluará al cabo de tres años. Para demostrar su potencial de transformación, la labor que se realice con la financiación proporcionada por el Fondo debe consistir no solo en encontrar soluciones financieras sostenibles a más largo plazo al alcance de los Gobiernos, sino también en posibilitar que esos Gobiernos logren buenos resultados. Se prevé que la evaluación considerará los resultados programáticos y determinará si el Fondo ha cumplido su promesa de aportar un valor agregado significativo al apoyo que el PMA presta a los Gobiernos, catalizando el efecto transformador y la escalabilidad efectiva.

Asociaciones

23. Un factor de éxito esencial para las propuestas financiadas a través del Fondo es que las oficinas del PMA en los países trabajen con los Gobiernos para forjar coaliciones con todas las partes interesadas necesarias a las que hay que recurrir para lograr un cambio transformador. Al inicio de la etapa de diseño de la propuesta, se requerirá un proceso de planificación riguroso que permita comprender no solo dónde y de qué modo el PMA puede complementar los esfuerzos que ya llevan adelante los Gobiernos y sus asociados, sino también a cuáles otros asociados habrá que recurrir. Entre estos podrán figurar otras entidades de las Naciones Unidas, IFI, la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas.
24. En muchos casos, los Gobiernos, por sí mismos o a través de la financiación que reciben de las IFI, aportarán la financiación necesaria para la ampliación de escala de los proyectos. Si bien la labor será dirigida por los Gobiernos, a menudo las IFI serán los asociados que garanticen que la financiación aportada por el Fondo tenga una función catalizadora.
25. Por lo tanto, el PMA buscará oportunidades para colaborar con asociados del sistema de las Naciones Unidas según lo previsto en el MCNUDES de cada país. Esa labor podrá incluir la prestación de apoyo conjunto a los Gobiernos en el diseño o la ejecución de los proyectos. El PMA mantendrá un contacto proactivo con otras entidades de las Naciones Unidas para asegurar que puedan contribuir y también que las actividades que recaigan en su mandato y sean pertinentes para el logro de los resultados deseados se incluyan en los proyectos y reciban financiación. Esto podrá implicar la necesidad de, por ejemplo: colaborar estrechamente con el ACNUR de modo que se tenga en cuenta a los refugiados, las personas desplazadas internamente y otras poblaciones cuyas condiciones susciten preocupación, y que se atiendan sus necesidades; colaborar con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en los temas vinculados a la malnutrición, y trabajar conjuntamente con los otros organismos con sede en Roma, para examinar otros mecanismos de financiación, entre ellos con el Centro de Inversiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) o el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

ANEXO

Lista de los países que cumplen las condiciones exigidas para beneficiarse del Fondo de Transformación para Cambiar Vidas

El análisis de todos los países donde el PMA lleva a cabo sus actividades en función de los dos grupos de criterios de selección da como resultado una lista de 42 países. Dado que los valores de los indicadores son dinámicos y retrospectivos, se trata de una lista provisional. A continuación, se presentan los países por región y en orden alfabético.

- a) RBB – Despacho Regional para Asia y el Pacífico: Bangladesh, Camboya, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, República Democrática Popular Lao, Sri Lanka, Timor-Leste.
- b) RBC – Despacho Regional para Oriente Medio, África del Norte y Europa Oriental: Armenia, Egipto, Jordania, Líbano, República Islámica del Irán.
- c) RBD – Despacho Regional para África Occidental: Benin, Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Mauritania, Níger, Senegal, Togo.
- d) RBJ – Despacho Regional para África Meridional: Eswatini, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, República Unida de Tanzania, Zambia.
- e) RBN – Despacho Regional para África Oriental: Djibouti, Etiopía, Kenya, Rwanda, Uganda.
- f) RBP – Despacho Regional para América Latina y el Caribe: Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

| | |
|--------|---|
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ICR | indicador clave de las realizaciones |
| IFI | institución financiera internacional |
| ODS | Objetivo de Desarrollo Sostenible |
| PEP | plan estratégico para el país |
| MCNUDS | marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible |