

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 9 y 10 de febrero de 2015**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 5 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.1/2015/5-B**

9 enero 2015

ORIGINAL: INGLÉS

**INFORME RESUMIDO SOBRE LA  
EVALUACIÓN DEL USO POR EL PMA DE  
FONDOS MANCOMUNADOS  
DESTINADOS A LA PREPARACIÓN  
PARA LA PRONTA INTERVENCIÓN Y  
RESPUESTA ANTE CRISIS  
HUMANITARIAS (2009-2013)**



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

# NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEV\*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación: Sra. A.-C. Luzot Tel.: 066513-2509

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación

## RESUMEN

En la presente evaluación se analizó el uso de los fondos mancomunados y su contribución a la eficacia y la eficiencia de las operaciones del PMA entre 2009 y 2013. Se analizaron cuatro aspectos principales: i) la contribución de los fondos mancomunados a las intervenciones de emergencia del PMA; ii) la complementariedad entre los fondos mancomunados y otros instrumentos de financiación; iii) el impacto de los mecanismos de asociación y coordinación relacionados con los fondos mancomunados en la capacidad del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, y iv) los factores que influían en la utilización de los fondos mancomunados por el PMA.

En la evaluación se constató que los fondos mancomunados habían contribuido positivamente a las operaciones del PMA, sobre todo porque hacían hincapié en las intervenciones encaminadas a salvar vidas. El valor añadido de estos fondos se debe principalmente a que se ponen a disposición con relativa rapidez y son previsibles y de carácter complementario.

La ventanilla de “respuesta rápida” del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia sirvió realmente para facilitar intervenciones rápidas, y todos los fondos mancomunados fueron útiles para complementar y apoyar el uso del sistema interno de prefinanciación, indispensable para que el PMA pudiera responder con rapidez. Los fondos mancomunados para países concretos, por su parte, hicieron contribuciones estratégicas de menor escala a las operaciones del PMA y fueron importantes para financiar servicios comunes administrados por este último; estos fondos y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia funcionaron efectivamente de forma sinérgica a nivel nacional, teniendo cada fondo objetivos y modalidades distintos pero complementarios.

Sin embargo, no estaba claro de qué modo la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia contribuía a garantizar una respuesta adecuada a emergencias de este tipo.

Aunque el PMA participó en la elaboración de una estrategia coordinada y en los mecanismos de valoración previa de proyectos para obtener acceso a fondos mancomunados, esto no llevó en general a modificar de manera significativa su enfoque estratégico o el carácter de sus operaciones. Habida cuenta de sus características, los fondos mancomunados tuvieron un impacto muy limitado en el fomento de la coordinación a nivel del conjunto del sistema de asistencia humanitaria. Estos fondos presentaban pocas ventajas comparativas para financiar los costos de coordinación de los módulos de acción agrupada y, en este sentido, desempeñaron como mucho un papel suplementario. Tuvieron además escasos efectos en las relaciones entre el PMA y sus asociados cooperantes.

Seguía siendo difícil conciliar las operaciones en gran escala del PMA con el modelo de financiación de proyectos de los fondos mancomunados. El hecho de asignar esta financiación a actividades específicas dentro de las operaciones del PMA elevaba los costos de transacción, limitaba la flexibilidad de las intervenciones y contribuía poco a mejorar la calidad de estas últimas. La demanda de informes separados sobre el uso de los fondos mancomunados a nivel

de proyectos era difícil de conciliar con los sistemas del PMA y, según lo observado, aportaba poco valor añadido. Por otra parte, se prestó una atención insuficiente a valorar la contribución de los fondos mancomunados al logro de los objetivos más generales de intervenir más rápidamente e institucionalizar las reformas del sistema de asistencia humanitaria.

La evaluación recomienda:

- i) mantener e intensificar la orientación de los fondos mancomunados a las actividades encaminadas a salvar vidas;
- ii) reducir la asignación específica de las subvenciones otorgadas con cargo a los fondos mancomunados;
- iii) aclarar los criterios para el uso de subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia;
- iv) incrementar la capacidad de emplear los fondos mancomunados como garantía para desbloquear anticipos internos;
- v) aumentar la contribución de los fondos mancomunados al funcionamiento de los servicios comunes en situaciones de emergencia;
- vi) consolidar el cumplimiento por parte del PMA de las responsabilidades que le incumben en materia de coordinación a fin de aumentar el apoyo a la utilización eficaz de los fondos mancomunados;
- vii) definir las responsabilidades estratégicas y operacionales con respecto a la utilización de los fondos mancomunados y a la rendición de informes sobre los mismos en todos los niveles, y
- viii) mejorar la calidad, la eficiencia y la utilidad del seguimiento y la presentación de informes sobre el uso de los fondos mancomunados.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido sobre la evaluación del uso por el PMA de fondos mancomunados destinados a la preparación para la pronta intervención y respuesta ante crisis humanitarias (2009-2013)” (WFP/EB.1/2015/5-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2015/5-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

\* 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

### Contexto y antecedentes

1. En la presente evaluación se estudia el uso de tres fondos mancomunados: el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), y otros dos tipos de fondos mancomunados destinados a países concretos: los fondos humanitarios comunes y los fondos para la acción en casos de emergencia. Estos fondos se establecieron como pilar de las reformas del sistema de asistencia humanitaria, con el fin de facilitar una financiación adecuada, flexible y previsible de las actividades de asistencia humanitaria. Contribuyen además a los otros pilares de las reformas del sistema de ayuda humanitaria al reforzar la función de los coordinadores de asuntos humanitarios, promover la coordinación de los módulos de acción agrupada y fortalecer las asociaciones con fines humanitarios. En el Cuadro 1 se resumen las características principales de los fondos mancomunados.

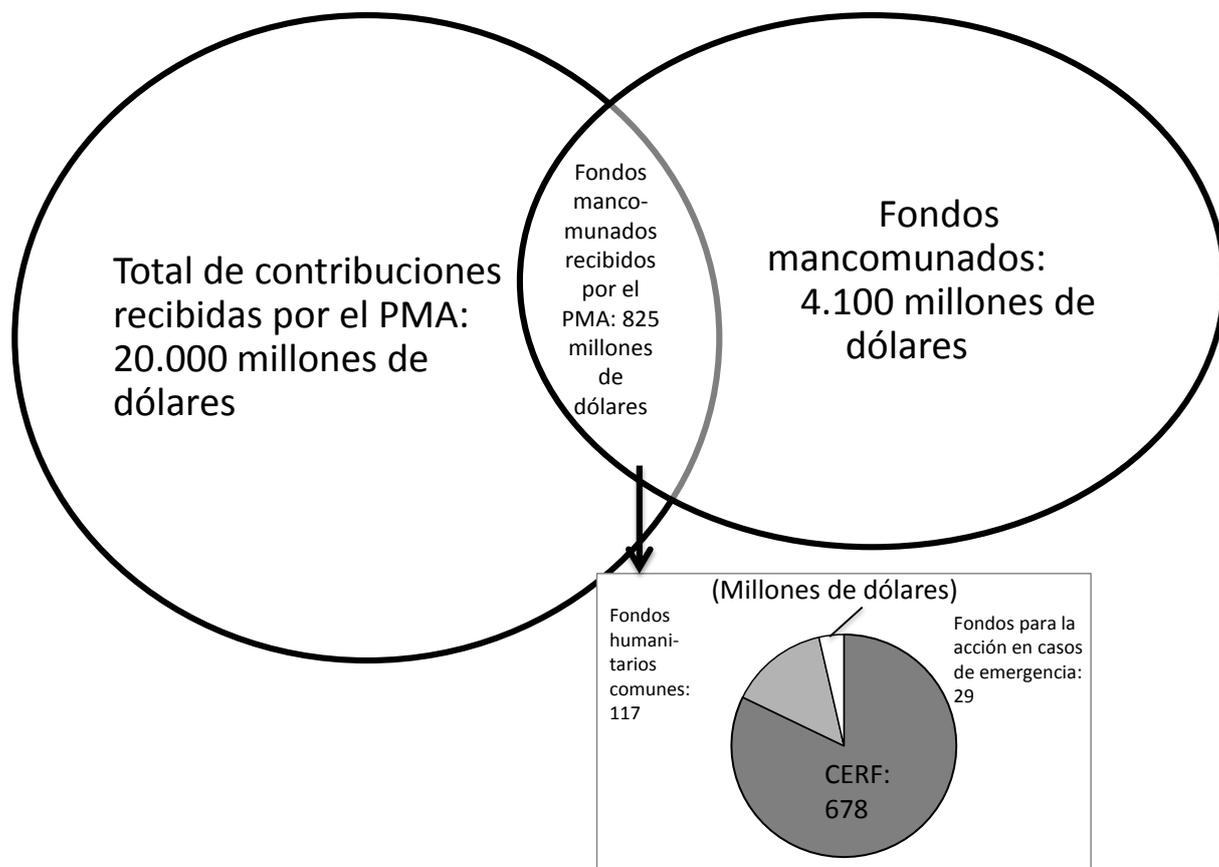
<b>CUADRO 1: CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS MANCOMUNADOS</b>			
<b>Fecha de establecimiento</b>	<b>CERF</b>	<b>Fondos humanitarios comunes</b>	<b>Fondos para la acción en casos de emergencia</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>1997</b>
<b>Número total de fondos (2013)</b>	1 fondo central	5 fondos de países	13 fondos de países
<b>Estructura de la financiación</b>	Financiación no asignada de forma específica a nivel mundial Dos ventanillas: la de “respuesta rápida” puede recibir solicitudes de financiación durante todo el año; la de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” asigna financiación dos veces al año	Financiación no asignada de forma específica a nivel nacional Dos ventanillas: la de “asignaciones estándar” efectúa desembolsos dos veces al año; la de “reserva para emergencias” tiene un funcionamiento similar al de un fondo para la acción en casos de emergencia	Financiación no asignada de forma específica a nivel nacional Ventanilla de financiación única, que por lo general puede recibir solicitudes durante todo el año
<b>Objetivos</b>	Ventanilla de “respuesta rápida”: permite promover la actuación y la respuesta tempranas a fin de reducir la pérdida de vidas humanas; ayuda a atender necesidades urgentes Ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas”: contribuye a reforzar los elementos fundamentales de una intervención humanitaria en crisis para las que no se dispone de fondos suficientes	Proporcionar financiación temprana y previsible para satisfacer necesidades humanitarias críticas	Proporcionar financiación rápida y flexible en caso de emergencias humanitarias imprevistas de aparición repentina

<b>CUADRO 1: CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS MANCOMUNADOS</b>			
<b>Fecha de establecimiento</b>	<b>CERF</b>	<b>Fondos humanitarios comunes</b>	<b>Fondos para la acción en casos de emergencia</b>
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>1997</b>
<b>Destinatarios posibles</b>	Organismos de las Naciones Unidas y Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	Organismos de las Naciones Unidas, OIM y organizaciones no gubernamentales (ONG)	Organismos de las Naciones Unidas, OIM y, principalmente, ONG
<b>Cuantía del fondo (al año)</b>	450 millones de dólares EE.UU. en subvenciones (unas dos terceras partes para la ventanilla de “respuesta rápida” y una tercera parte para la de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas”); 30 millones de dólares en préstamos	50–120 millones de dólares por país	Menos de 10 millones de dólares por país
<b>Cuantía de la subvención</b>	Hasta 1 millón de dólares	Generalmente más que los fondos para la acción en casos de emergencia	Menos de 500.000 dólares

*Fuente:* Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

2. Tal como se indica en la Figura 1, el PMA recibió un total de 825 millones de dólares EE.UU. de los tres fondos mancomunados durante el período comprendido en la evaluación (2009–2013). Aunque los fondos mancomunados representan una porción relativamente pequeña del total de financiación del PMA —aproximadamente el 4 % de las contribuciones de los donantes—, el PMA es el mayor receptor individual. El CERF proporciona más del 80 % de la financiación mancomunada del PMA; le siguen los fondos humanitarios comunes, mientras que los fondos para la acción en casos de emergencia aportan unas cantidades relativamente pequeñas.

**Figura 1: Contribuciones de los fondos mancomunados al PMA, 2009–2013**  
(dólares)



Puede que los totales no den una suma exacta a causa del redondeo.

*Fuentes:* Total de fondos mancomunados Servicio de seguimiento financiero de la OCAH; total de contribuciones recibidas por el PMA Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS); fondos mancomunados recibidos por el PMA y desglose de los fondos recibidos por el PMA por tipo de fondo estadísticas semanales sobre las contribuciones al PMA, análisis efectuado por el equipo de evaluación centrado solamente en las subvenciones del período 2009–2013.

- Mediante los fondos mancomunados se han financiado principalmente tres tipos de operaciones del PMA: las operaciones de emergencia (OEM) se beneficiaron del 41 % del total de los fondos mancomunados en el período de referencia; las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) recibieron el 38 %, y las operaciones especiales, el 21 %. En un informe interno del PMA sobre los mecanismos de financiación mancomunados<sup>1</sup> se reconocían sus fortalezas, entre otras cosas para financiar los déficits y los ámbitos habitualmente infrafinanciados de las intervenciones de emergencia, como la logística o los servicios comunes, así como para fomentar la coordinación y el intercambio de información. En el informe también se señalaba que los fondos mancomunados no eran suficientes para financiar programas de ayuda alimentaria o de logística de gran envergadura.

<sup>1</sup> Mackey, H. 2008. “Pooled Funding Mechanisms: Background Paper for WFP Resourcing Strategy: 2008–2011”. Bristol, Development Initiatives.

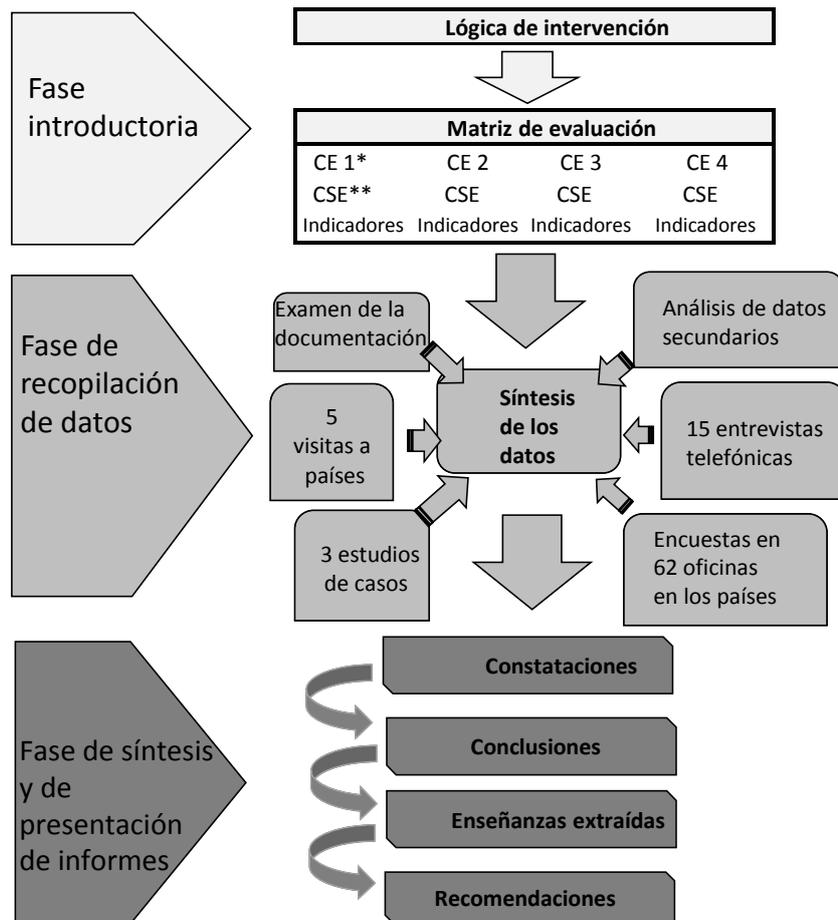
## Características de la evaluación

4. En la evaluación se analizaron el uso de los fondos mancomunados, su valor añadido y los retos que plantean en relación con la eficacia y la eficiencia de las operaciones del PMA. La evaluación forma parte de una serie de tres evaluaciones estratégicas<sup>2</sup> del PMA sobre la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia.
5. En la evaluación se investigaron cuatro cuestiones principales:
  - a) la contribución de los fondos mancomunados a las intervenciones de emergencia del PMA;
  - b) la complementariedad entre los distintos fondos mancomunados y entre estos y los otros instrumentos de financiación;
  - c) el impacto de los mecanismos de asociación y coordinación relacionados con los fondos mancomunados en la capacidad del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, y
  - d) los factores que inciden en la utilización de los fondos mancomunados por el PMA.
6. La evaluación, realizada en 2014, abarcó los 62 países en los que el PMA había recibido financiación del CERF y de fondos mancomunados para países concretos entre 2009 y 2013. El equipo de evaluación se basó en datos reunidos a partir de un estudio de documentación, fuentes de datos secundarias, cinco estudios de casos de países concretos (Etiopía, Filipinas, Mauritania, Mozambique y Somalia), además de una misión introductoria al Sudán, entrevistas con las partes interesadas principales, un estudio de las oficinas del PMA en los países y estudios de casos en torno a cuestiones concretas. Los resultados se triangularon a fin de formular conclusiones y recomendaciones basadas en observaciones empíricas.
7. Entre las dificultades encontradas durante la evaluación figuran el carácter limitado de los datos y su falta de coherencia, las restricciones de acceso al terreno por motivos de seguridad y la rotación del personal de las partes interesadas principales. Sin embargo, estas limitaciones no mermaron la fiabilidad o la pertinencia generales de las constataciones de la evaluación.

---

<sup>2</sup> Las otras dos evaluaciones de la serie son la evaluación conjunta FAO/PMA de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria y la evaluación del Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias.

**Figura 2: Enfoque metodológico de la evaluación**



\* CE = cuestión de evaluación

\*\* CSE = cuestión de evaluación secundaria

## CONSTATAIONES DE LA EVALUACIÓN

### Contribución a las intervenciones de emergencia del PMA

8. Las constataciones de la evaluación sobre cómo contribuyeron los fondos mancomunados a las intervenciones de emergencia del PMA comprenden información sobre la contribución directa de estos fondos a las operaciones del PMA, su coherencia con los objetivos del Programa y su impacto en la capacidad operacional del mismo.

⇒ *Contribución a las operaciones del PMA*

9. Las subvenciones otorgadas con cargo a los fondos mancomunados generalmente se asignan de forma específica en el marco de las OEM y las OPSR. En la evaluación se observó que cuando los fondos mancomunados eran limitados y había grandes necesidades, las subvenciones a menudo iban dirigidas a hacer contribuciones más visibles a actividades de menor envergadura y a fomentar la coordinación intersectorial e interinstitucional. Durante las visitas a los países<sup>3</sup> se constató que los fondos mancomunados a menudo se destinaban específicamente a actividades de distribución de efectivo y cupones y a intervenciones de nutrición. Los fondos mancomunados para países concretos, por su parte, casi nunca se emplearon para financiar distribuciones generales de alimentos, por ser demasiado escasos como para poder tener un impacto significativo. En cambio, la mayor parte de las subvenciones del CERF sí se utilizaron para apoyar distribuciones generales de alimentos.
10. Las subvenciones del CERF se emplearon para financiar actividades de emparejamiento de las contribuciones en Filipinas, Somalia y Sri Lanka. Según el PMA este uso de los fondos es importante porque muchos donantes de contribuciones multilaterales dirigidas<sup>4</sup> no financian acuerdos de emparejamiento. El desacuerdo entre el PMA y la Secretaría del CERF con respecto a la aplicación por el PMA de la tasa de recuperación de los costos de apoyo indirecto a la parte de las contribuciones aportada en especie ha limitado el recurso a los fondos mancomunados para financiar el emparejamiento de las contribuciones.
11. Los fondos mancomunados para países concretos se emplearon principalmente para financiar servicios comunes gestionados por el PMA, incluidos el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, los servicios comunes de logística y las cadenas de suministro, además de los centros operacionales compartidos. Con los fondos mancomunados se financió un porcentaje de entre el 1 % y el 50 % de las operaciones individuales, con una media del 16,2 %<sup>5</sup>. Eran una fuente de financiación más previsible para los costos de puesta en marcha que para los gastos de funcionamiento.

⇒ *Coherencia con los objetivos del PMA*

12. Las solicitudes de fondos mancomunados presentadas por el PMA se basaron ampliamente en el criterio básico de salvar vidas. Sin embargo, en los países hay un debate continuo sobre si las solicitudes al CERF se ajustan a los criterios básicos aplicables a la prestación de asistencia para salvar vidas. Las subvenciones de los fondos mancomunados tenían una duración demasiado breve como para poder financiar actividades de preparación para la pronta intervención o actividades de fomento de la resiliencia. Dados los continuos déficits de financiación de las intervenciones de emergencia, casi todos los encuestados — incluido el personal directivo del PMA— sostuvo que los fondos mancomunados debían seguir centrando su atención en las actividades encaminadas a salvar vidas.

⇒ *Impacto en la capacidad operacional del PMA*

13. Globalmente, la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF contribuyó a mejorar la capacidad del PMA para intervenir rápidamente ante necesidades imprevistas. Se hallaron

---

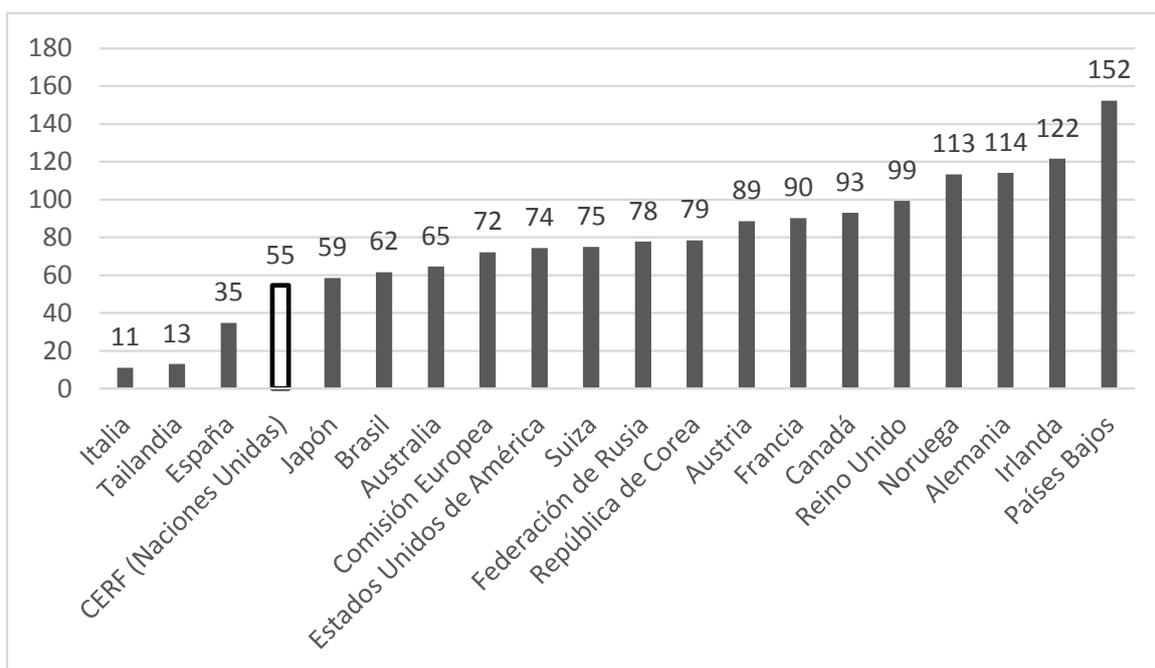
<sup>3</sup> Las fuentes de datos secundarios del PMA no permiten hacer un análisis de cada actividad por donante.

<sup>4</sup> En el caso de las contribuciones multilaterales dirigidas, el donante determina qué programa en el país y/o actividades se financiarán.

<sup>5</sup> Estas cifras se refieren al subconjunto de operaciones que recibieron financiación mancomunada.

muchos ejemplos en los que este mecanismo ayudó a iniciar una serie de operaciones y a catalizar la asignación posterior de contribuciones multilaterales dirigidas. Los fondos mancomunados generalmente estaban a disposición del PMA antes que otras donaciones multilaterales dirigidas (Figura 3), y con frecuencia eran una de las primeras fuentes de financiación de los donantes. No obstante, el tiempo que transcurría entre una crisis repentina y la confirmación de que la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF disponía de fondos para el PMA era de 55 días por término medio<sup>6</sup>.

**Figura 3: Número medio de días transcurridos entre la fecha de aprobación de una OEM de respuesta inmediata y la fecha de intercambio de las primeras contribuciones multilaterales dirigidas de los donantes**



*Fuente:* Informes normalizados de los proyectos del PMA y estadísticas semanales sobre las contribuciones.

14. Se tardó entre 0 y 214 días en movilizar fondos mancomunados. Para satisfacer necesidades muy urgentes —como después del tifón Haiyan o el terremoto de Haití— las subvenciones de la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF pudieron mobilizarse con suma rapidez. Las demoras en el proceso fueron casi siempre asociadas a las etapas controladas por el Coordinador de Asuntos Humanitarios o el equipo humanitario en el país (detalladas en el Cuadro 2).

<sup>6</sup> Según el análisis de una muestra de 28 operaciones de respuesta a emergencias repentinas que tenían unas fechas claras de comienzo y recibieron fondos mancomunados. La fecha de aprobación de una OEM de respuesta inmediata sirvió para indicar la fecha de inicio de una crisis repentina; la fecha de intercambio de un acuerdo de subvención —normalmente una contribución a la OEM posterior se empleó como fecha estimada de disponibilidad de fondos confirmados. Este período no debe confundirse con el tiempo efectivo estimado que se tardó en responder, ya que el PMA puede iniciar una respuesta rápida empleando otros recursos.

<b>CUADRO 2: ETAPAS DE LA APROBACIÓN Y EL DESEMBOLO DE LAS SUBVENCIONES DE LA VENTANILLA DE “RESPUESTA RÁPIDA” DEL CERF</b>		
1	Formulación de solicitudes de subvención a la Secretaría del CERF	Coordinador de Asuntos Humanitarios/equipo humanitario en el país
2	Revisión/aprobación de la dotación concedida por el CERF	Secretaría del CERF
3	Distribución de la dotación del CERF entre los organismos de las Naciones Unidas	Coordinador de Asuntos Humanitarios/equipo humanitario en el país
4	Desembolso de dinero a los organismos de las Naciones Unidas, pidiéndoles la firma de la cartas de aprobación de subvenciones	Secretaría del CERF
5	Transferencia de fondos a las oficinas en los países	Organismos de las Naciones Unidas

15. El acceso a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF era imprevisible e inadecuado con respecto a la magnitud de las necesidades del PMA. La interpretación por este de lo que constituye una operación infrafinanciada para hacer frente a una crisis era variable, pudiendo comprender desde situaciones en las que la financiación era irregular y lenta hasta crisis “olvidadas” en las que los donantes proporcionaban un apoyo mínimo y podían estar influidos por consideraciones políticas.
16. Los fondos mancomunados han ayudado a consolidar el uso del marcador de género en el sistema de ayuda humanitaria. En consonancia con los requisitos para la concesión de fondos, en las propuestas del PMA para solicitar financiación mancomunada a menudo se incluyen compromisos explícitos con las mujeres, generalmente en el marco de la selección de los beneficiarios. Sin embargo, en la práctica los fondos mancomunados parecen haber influido poco en cómo aborda el PMA las consideraciones de género en sus programas. Los procesos relativos a la financiación mancomunada dependen de los mecanismos internos de control de la calidad del PMA para asegurar que las cuestiones de género se tengan debidamente en cuenta en la fase de programación.

### **Complementariedad de los fondos mancomunados con otros instrumentos de financiación y entre ellos**

17. En esta sección se presentan las constataciones sobre la comparación entre los fondos mancomunados y los mecanismos internos de prefinanciación del PMA, sus relaciones con otros fondos de donantes multilaterales y la complementariedad entre el CERF y los fondos mancomunados para países concretos.

⇒ *Complementariedad con los mecanismos internos de financiación del PMA*

18. El PMA dispone de dos mecanismos de prefinanciación que permiten comenzar las operaciones antes de recibir las contribuciones: la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) y el Mecanismo de financiación anticipada (MFA). Estos mecanismos son fundamentales para financiar la puesta en marcha de las operaciones del PMA y poder intervenir en el momento oportuno. El acceso a la CRI es especialmente rápido, dado que los directores del PMA en los países disponen de facultades delegadas para desbloquear los primeros 500.000 dólares en un plazo de 72 horas. El MFA y la CRI aportaron a cada operación más del triple de lo que aportaron los fondos mancomunados.

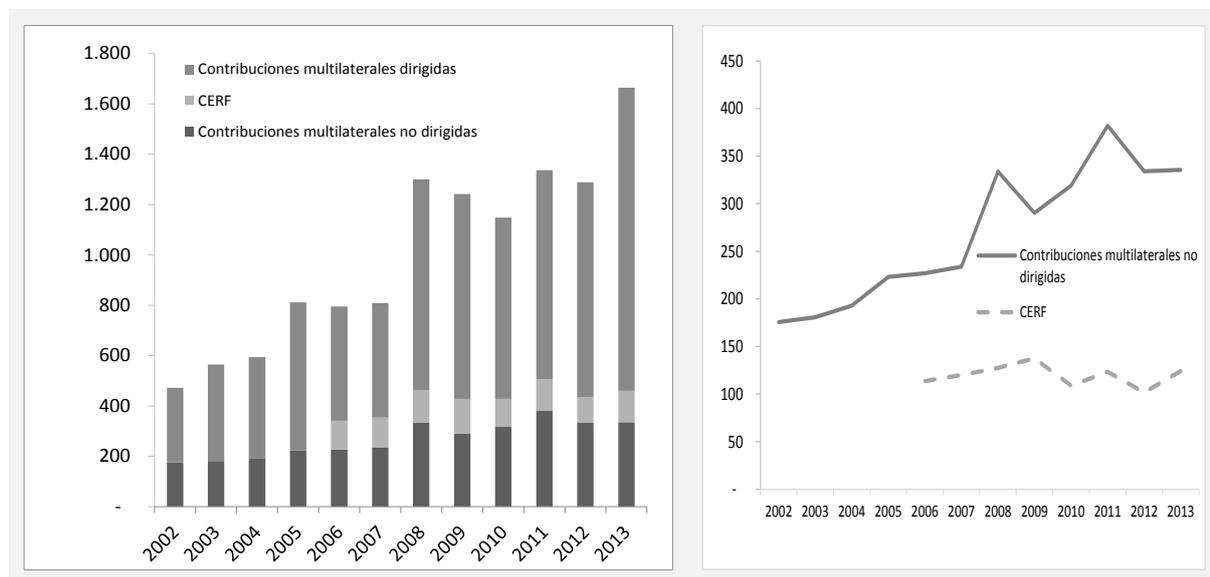
19. Los fondos mancomunados se emplean de forma habitual en combinación con los instrumentos de financiación internos, a los que sirven de refuerzo al facilitar financiación adicional de forma temprana, reponer la CRI y aportar garantías para obtener fondos del MFA, así como efectivo para obtener alimentos con cargo al Mecanismo para financiar las compras a término. La flexibilidad que ofrece el CERF al permitir el reembolso de los préstamos internos es muy valiosa ya que muchos donantes imponen restricciones al uso de sus contribuciones para reembolsar los préstamos.

⇒ *Complementariedad con otros fondos multilaterales*

20. Casi todos los donantes de contribuciones multilaterales dirigidas también contribuyen a los fondos mancomunados, que presentan el valor añadido de disminuir los costos de transacción a los donantes y favorecer una respuesta coordinada y, por consiguiente, mayor calidad. La asignación al PMA de contribuciones multilaterales no dirigidas ofrece además otros beneficios, como el hecho de permitir intervenir en el momento oportuno y subsanar déficits críticos.

21. La Figura 4 ilustra cómo la introducción de los fondos mancomunados parece haber proporcionado recursos adicionales al PMA; como mínimo, estos fondos no han ido asociados a una disminución de las donaciones multilaterales. Por medio de ellos el PMA obtiene acceso a un número considerable de donantes que no contribuyen por otros cauces. De los 117 donantes que contribuyeron al CERF durante el período de referencia, solo 75 proporcionaron al PMA contribuciones multilaterales dirigidas.

**Figura 4: Tendencias de las contribuciones al PMA procedentes de los 12 donantes principales del CERF, 2002–2013 (millones de dólares)\***



Las contribuciones individuales de los donantes al PMA a través del CERF se calculan multiplicando el monto de la contribución de un donante al CERF en un año determinado por la proporción del monto total de los desembolsos del CERF al PMA en ese mismo año.

*Fuentes:* Dirección de Asociaciones con los Gobiernos (PGG); Secretaría del CERF; análisis realizado por el equipo de evaluación.

⇒ *Complementariedad entre el CERF y los fondos mancomunados para países concretos*

22. Hay un alto grado de coherencia entre el funcionamiento del CERF y el de los fondos mancomunados para países concretos, y claras diferencias entre ellos en cuanto a objetivos, montos, calendario y asociados admisibles. El mismo personal de la OCAH generalmente administra todos los fondos mancomunados a nivel nacional, lo que favorece la complementariedad de los enfoques.

### **Impacto de los mecanismos de asociación y coordinación relacionados con los fondos mancomunados**

23. En esta sección se resumen las constataciones de cómo los mecanismos de coordinación y dirección de los fondos mancomunados influyen en el diseño y el contenido de las operaciones del PMA, en la coordinación y dirección de la asistencia humanitaria y en las relaciones del PMA con sus asociados cooperantes.

⇒ *Influencia de los mecanismos de coordinación y dirección en las operaciones del PMA*

24. El acceso a los fondos mancomunados ha favorecido una mayor participación de las partes interesadas, incluido el PMA, en los procesos de planificación coordinados. Para diseñar las intervenciones destinatarias de estos fondos, el PMA se basó en las evaluaciones comunes de las necesidades y los planes comunes de intervención estratégica disponibles. El examen colegiado de las solicitudes de financiación efectuado por los módulos de acción agrupada, el equipo humanitario en el país y el Coordinador de Asuntos Humanitarios redujo al mínimo las superposiciones, generó un debate constructivo sobre la eficacia comparativa en función de los costos y, en menor medida, ayudó a subsanar las deficiencias a nivel de las intervenciones.
25. Sin embargo, se avanzó poco en relación con las aspiraciones más generales de realizar programas integrados innovadores y promover la colaboración intersectorial, aspiraciones contempladas en las reformas del sistema de asistencia humanitaria y la Agenda Transformativa.

⇒ *Efectos de los fondos mancomunados en los mecanismos de coordinación y dirección*

26. Los fondos mancomunados tuvieron escaso impacto en la coordinación en todo el sistema de asistencia humanitaria. Aunque los fondos alentaron una mayor participación en los procesos de coordinación, los asociados mencionaron que otros elementos de la coordinación, como el intercambio de información, la planificación estratégica, las evaluaciones comunes y el establecimiento de normas, eran las principales razones que explicaban la participación de los módulos de acción agrupada. En general, los fondos mancomunados sirvieron más para reforzar las estructuras de coordinación que para resolver los problemas planteados por la fragilidad o la ausencia de sistemas.
27. Durante visitas a los países, el equipo de evaluación constató que el PMA no había destinado con regularidad recursos suficientes a su función directiva de los módulos de

acción agrupada<sup>7</sup>, sobre todo porque el personal directivo tenía opiniones diferentes acerca del valor de la coordinación de los módulos. El apoyo prestado a los módulos gracias a los fondos mancomunados por lo general se limitó a proporcionar recursos adicionales para reforzar las estructuras de coordinación después de una crisis.

28. Se constató que los fondos mancomunados daban mayor autoridad al Coordinador de Asuntos Humanitarios, si bien el monto de estos fondos en relación con la magnitud de las operaciones del PMA significaba que el Coordinador de Asuntos Humanitarios no podía ejercer en el PMA la misma influencia que ejercía en los otros organismos. En definitiva, por lo que se refiere a la capacidad de influir del Coordinador de Asuntos Humanitarios, se consideraban más importante sus cualidades personales que su capacidad para asignar fondos.

⇒ *Efectos en las relaciones del PMA con los asociados cooperantes*

29. El recurso a los fondos mancomunados no ha producido cambios significativos en las relaciones del PMA con los asociados cooperantes. En la evaluación se puso de manifiesto que las relaciones con el PMA dependían más de la actitud del Director del PMA en el País que de las restricciones inherentes al sistema. Algunos directores en los países parecían dispuestos a mantener un diálogo participativo, mientras que otros seguían tratando las ONG como simples asociados en la ejecución.
30. La OCAH pide ahora más información sobre la transferencia de recursos de los fondos mancomunados a los asociados cooperantes, a fin de mejorar la gestión de riesgos relacionados con los fondos mancomunados para países concretos y aumentar la visibilidad de los desembolsos indirectos del CERF a las ONG. La presentación de informes completos sobre el uso de las subvenciones individuales otorgadas con cargo a los fondos mancomunados exigiría efectuar cambios importantes en los sistemas de presupuestación y presentación de informes financieros del PMA.
31. A raíz de un análisis por el CERF<sup>8</sup> de la parte descriptiva de los informes de las oficinas del PMA en los países de 2012, se encontró que para las subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “respuesta rápida” transcurrían de media 42 días laborables entre la fecha de desembolso por el CERF y la fecha de recepción del primer tramo por los asociados cooperantes, y 69 días en el caso de las subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas”. Las fuentes de datos del PMA no permitieron hacer un análisis similar en el marco de la presente evaluación, pero en las visitas al terreno se confirmó la importancia de las demoras, que se produjeron en las contribuciones de todos los donantes. Entre las estrategias adoptadas para mitigar estas demoras burocráticas figuraban la ejecución directa por el PMA y el uso por las ONG de sus propios recursos para poner en marcha las operaciones.

<sup>7</sup> “Informe resumido sobre la evaluación conjunta FAO/PMA de la labor de coordinación llevada a cabo por los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria en el marco de las actividades de asistencia humanitaria (2009–2014)” (WFP/EB.2/2014/6-A).

<sup>8</sup> CERF. 2014. *CERF Sub-grant to implementing partners. Final analysis of 2012 CERF grants*. Nueva York.

## Factores que influyen en el uso por el PMA de los fondos mancomunados

32. En esta sección se resumen los principales factores que, según se constató, influyen en el uso por el PMA de los fondos mancomunados.
33. Dado que los procesos de solicitud de subvenciones y presentación de informes en relación con los fondos mancomunados se realizan proyecto por proyecto, el uso de estos fondos conlleva costos de transacción adicionales. Se constató que los modelos de solicitud y presentación de informes eran relativamente sencillos, lo que minimizó los costos de transacción que, según se estimó en la evaluación, representaban entre 3 y 7,5 días de trabajo del personal de las oficinas en los países, es decir, un costo medio de 4.700 dólares por subvención. Se estimó asimismo que el costo que suponía la elaboración de informes financieros adicionales por parte de la Sede era de 3.200 dólares por subvención. El costo adicional total de 7.900 dólares por subvención representa en promedio un gasto indirecto del 0,4 %.
34. Se consideró que los costos de transacción eran razonables en comparación con los de otras fuentes de financiación. La opinión general de las oficinas en los países era que estos costos adicionales eran aceptables para las subvenciones de los fondos mancomunados superiores a 500.000 dólares.
35. Eran mucho más elevados los costos de transacción derivados de la participación del PMA en las estructuras y los procesos de coordinación (los módulos de acción agrupada y, en mucha menor medida, las reuniones del equipo humanitario en el país). Sin embargo, estos costos no están directamente relacionados con el acceso a los fondos mancomunados.
36. La calidad de las solicitudes de financiación mancomunada presentadas por el PMA era muy variable. La OCAH, el PMA y otras entidades ofrecen orientación y capacitación. Los despachos regionales y la Sede pueden prestar asistencia en relación con las garantías de calidad, pero las oficinas en los países generalmente no la solicitan. Sí solicitan orientación y capacitación específicas adicionales sobre conciliación entre los procesos de financiación mancomunada y los sistemas del PMA.
37. Las condiciones para el uso de los fondos mancomunados eran estrictas, pero el PMA las gestionó bien. Por ejemplo, a pesar del breve plazo de seis meses aplicable para gastar los fondos mancomunados, el PMA utilizó la mayor parte de las subvenciones dentro de este plazo, y solo ocasionalmente necesitó pedir una prórroga.

---

## CONCLUSIONES

38. Es evidente que los fondos mancomunados son un complemento positivo de los mecanismos globales de financiación de la ayuda humanitaria, y el PMA ha aprovechado las características de estos fondos para atender necesidades de financiación específicas. Se observó que la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF sirvió realmente para aumentar la rapidez de intervención; aunque en menor medida, los fondos mancomunados para países concretos también contribuyeron estratégicamente a las operaciones. Un encuestado señaló que los fondos mancomunados se habían convertido en una “pieza valiosa del rompecabezas que es la financiación global”. Sin embargo, no estaba claro de qué modo la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF contribuía a garantizar intervenciones adecuadas en circunstancias de este tipo.

39. El principal valor añadido de los fondos mancomunados se debe principalmente a que se ponen a disposición con relativa rapidez y son previsibles y de carácter complementario. El carácter oportuno se podría mejorar imponiendo una mayor disciplina en el proceso en el que intervienen los coordinadores de asuntos humanitarios o el equipo humanitario en el país. Aunque la previsibilidad ha mejorado en las emergencias de nivel 3, la financiación sigue siendo imprevisible en todos los contextos de un nivel inferior al nivel 3<sup>9</sup>, las intervenciones de emergencia infrafinanciadas, los servicios comunes y la coordinación de los módulos de acción agrupada.
40. En opinión del PMA, hay sólidos argumentos para seguir centrándose claramente en el criterio básico de salvar vidas para evitar diluir los fondos mancomunados en un contexto de considerable escasez de fondos. Las actividades de preparación para la pronta intervención, fomento de la resiliencia y asistencia social se respaldarían mejor por medio de instrumentos de financiación complementarios, ya que las modalidades de financiación mancomunadas no se adecuan bien a estos fines.
41. En general, se observó que el CERF y los fondos mancomunados para países concretos funcionaban de forma sinérgica a nivel nacional, y que cada fondo tenía objetivos, mecanismos y asociaciones distintos pero complementarios. El PMA hacía un uso relativamente sistemático de los fondos mancomunados, en consonancia con el mandato, el alcance y la capacidad de cada fondo.
42. En la evaluación se constató que la necesidad de financiación rápida del PMA se atendía principalmente con anticipos internos, cuyas ventajas eran su rapidez, volumen y flexibilidad. Sin embargo, los fondos mancomunados desempeñan un papel importante en la movilización de los anticipos internos porque ofrecen garantías y permiten reponer los anticipos.
43. Las constataciones de la evaluación confirmaron que los fondos mancomunados se ajustaban bien a la financiación de los servicios comunes administrados por el PMA. Hay un gran interés común en que se utilicen para este fin, excepto para financiar los costos de coordinación de los módulos de acción agrupada, para lo cual son preferibles fuentes presupuestarias más previsibles; sin embargo, los fondos mancomunados pueden resultar útiles para complementar la financiación de los costos de coordinación en las emergencias en gran escala.
44. Sigue siendo difícil conciliar las operaciones en gran escala del PMA con el modelo de financiación de proyectos de los fondos mancomunados. La asignación de estos a actividades específicas de las operaciones del PMA eleva los costos de transacción, limita la flexibilidad de intervención y sirve de poco para mejorar la calidad de las intervenciones. Parece que hace falta un compromiso que permita reconocer las ventajas de eficiencia y eficacia del enfoque operacional del PMA a la vez que asegure la prestación de asistencia del PMA a la OCAH para cumplir sus responsabilidades frente a los donantes.
45. El PMA ha participado en la elaboración de una estrategia coordinada y en los mecanismos de valoración previa de proyectos para obtener acceso a fondos mancomunados. Se ha constatado que las solicitudes de estos fondos por parte del PMA son conformes a las constataciones de las evaluaciones comunes y los planes de intervención estratégica. Sin

---

<sup>9</sup> La declaración de una situación de emergencia de nivel 3 a escala de todo el sistema activa automáticamente un desembolso de 20 a 25 millones de dólares con cargo a la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF.

embargo, ha habido pocos cambios observables en el contenido de los programas del PMA o la naturaleza de su compromiso con los asociados.

46. El PMA podría salir beneficiado si se definieran más claramente las responsabilidades relativas a los procesos de financiación mancomunada y su dirección. La falta de orientaciones prácticas, simples y claras, específicas para el PMA a fin de ayudar al personal de las oficinas en los países a formular las solicitudes de fondos se traduce en una calidad irregular de las propuestas y los informes presentados. No existen unas normas y responsabilidades bien definidas aplicables internamente al control de la calidad, lo cual incluye el apoyo que pueden prestar los despachos regionales y la Sede a las oficinas en los países.
47. Varios aspectos de los mecanismos de seguimiento de los fondos mancomunados son endebles o inadecuados. La rendición de informes a nivel de proyectos, y no de las operaciones globales, es difícil y aporta poco. La obligación de rendir cuentas sobre el traspaso de fondos a los asociados cooperantes plantea problemas específicos. Tampoco se estudia suficientemente la contribución de los fondos mancomunados a los objetivos más generales de lograr intervenciones más oportunas e institucionalizar las reformas del sistema de asistencia humanitaria.

## RECOMENDACIONES

48. Todas las recomendaciones van dirigidas al PMA. Sin embargo, muchas de las cuestiones señaladas requieren implícitamente la atención de los administradores de los fondos mancomunados y los donantes, a quienes se les anima a examinar las presentes recomendaciones.

Recomendación	Dependencia responsable propuesta
<p><b>1. Mantener e intensificar la orientación de los fondos mancomunados hacia las actividades encaminadas a salvar vidas.</b></p>	<p>Departamento de Servicios para las Asociaciones y la Gobernanza (PG), Ginebra y Nueva York</p>
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que la financiación de las actividades dictadas por el criterio básico de salvar vidas era insuficiente y de que los fondos mancomunados eran comparativamente menos adecuados para financiar otras funciones.</i></p> <p>1 a) Abogar ante los donantes por que se mantenga la orientación de todos los fondos mancomunados hacia las actividades destinadas a salvar vidas.</p> <p>1 b) Abogar ante los administradores de los fondos mancomunados por que se establezca un mecanismo de seguimiento y control del cumplimiento que permita asegurar que en el proceso de priorización del Coordinador de Asuntos Humanitarios y el equipo humanitario en el país se respete el criterio básico de salvar vidas.</p> <p>1 c) Abogar por un considerable aumento de la dotación de la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF para que pueda contribuir más eficazmente y con una escala adecuada a atender las necesidades básicas de las poblaciones afectadas.</p>	

Recomendación	Dependencia responsable propuesta
<p><b>2. Reducir la asignación a actividades específicas de las subvenciones otorgadas con cargo a los fondos mancomunados.</b></p>	<p>PGG, Ginebra y Nueva York</p>
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que la asignación de fondos a actividades específicas aumenta los costos de transacción, limita la flexibilidad y contribuye poco a mejorar la calidad.</i></p> <p>2 a) Abogar por una mayor flexibilidad de los fondos mancomunados, alineando las subvenciones concedidas con las operaciones del PMA, en lugar de con las actividades a nivel de los proyectos.</p>	
<p><b>3. Aclarar los criterios para el uso de las subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF.</b></p>	<p>PGG y Oficina del Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Administración</p>
<p><i>Recomendación basada en las conclusiones relativas a la falta de claridad de la contribución de las subvenciones del CERF para emergencias que no reciben fondos suficientes.</i></p> <p>3 a) Examinar y adaptar los criterios empleados por el PMA para determinar cuáles son las intervenciones de emergencia infrafinanciadas a fin de dar prioridad a las crisis para las que no se reciben fondos suficientes —en contraposición a las que experimentan dificultades de liquidez temporales— y son a la vez emergencias, en contraposición a las operaciones destinadas a combatir la pobreza crónica.</p> <p>3 b) Abogar ante los administradores de los fondos mancomunados por que se aclaren los criterios aplicables a la asignación de subvenciones de la ventanilla de “intervenciones de emergencia infrafinanciadas” del CERF para hacer frente a las emergencias olvidadas.</p>	
<p><b>4. Incrementar en el PMA la capacidad de emplear los fondos mancomunados como garantía para desbloquear anticipos internos.</b></p>	<p>PGG y Dirección de Presupuesto y Programación (RMB)</p>
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que los fondos mancomunados desempeñan un papel complementario de apoyo para la obtención de anticipos internos.</i></p> <p>4 a) Aprovechando los mecanismos existentes, aumentar el nivel de riesgo aceptado inherente al uso de anticipos, sobre la base de pronósticos tempranos de las contribuciones al CERF con el fin de desbloquear fondos. Contemplar el uso de pronósticos genéricos y garantías más amplias, en lugar de pronósticos firmes de subvenciones específicas.</p> <p>4 b) Apoyar la elaboración de definiciones y protocolos claros para la activación de la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF en situaciones de emergencia de nivel 2 y 1, y abogar por su introducción en todo el sistema.</p>	
<p><b>5. Mejorar la contribución de los fondos mancomunados al funcionamiento de los servicios comunes en situaciones de emergencia.</b></p>	
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que los fondos mancomunados son importantes para financiar los servicios comunes.</i></p> <p>5 a) Abogar ante los máximos representantes del Comité Permanente entre Organismos (IASC) por que se efectúe un examen interinstitucional de la financiación de servicios comunes a través de todos los fondos mancomunados (CERF y fondos mancomunados para países concretos).</p> <p>5 b) Abogar ante la Secretaría del CERF por que: i) desarrolle unas directrices incluyentes sobre el uso de la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF para financiar todos los servicios comunes —no sólo el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas—, incluidos los costos de coordinación de los módulos de acción agrupada, y ii) especificar los criterios para la activación de la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF para intervenciones de nivel 3 a fin de financiar la puesta en marcha de servicios comunes.</p>	<p>Ginebra</p> <p>Dirección de Servicios Comunes de Logística, Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias (OME)</p>

Recomendación	Dependencia responsable propuesta
<b>6. Consolidar el cumplimiento de las responsabilidades de coordinación del PMA a fin de aumentar el apoyo a la utilización eficaz de los fondos mancomunados.</b>	
<p><i>Recomendación basada en la constatación de que el PMA no ha asignado con regularidad recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades de dirección de los módulos de acción agrupada.</i></p> <p>6 a) Aclarar la postura del Programa y sus expectativas con respecto a las responsabilidades de las oficinas en los países en materia de coordinación de los módulos de acción agrupada/grupos sectoriales dirigidos o codirigidos por el PMA, incluyendo las metas sobre las realizaciones y los mecanismos de rendición de cuentas.</p> <p>6 b) Asegurarse de que los indicadores de las realizaciones de los módulos de acción agrupada incluidos en el Marco de resultados de gestión del PMA para 2014–2017 estén incorporados en los planes de realizaciones de la correspondiente oficina en el país y de que sean objeto de seguimiento y de rendición de cuentas a nivel institucional en los momentos oportunos.</p>	<p>Oficina del Director Ejecutivo Adjunto y Jefe de Administración</p> <p>Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (RMP)</p>
<b>7. Definir las responsabilidades estratégicas y operacionales en relación con la utilización de los fondos mancomunados y la rendición de informes sobre los mismos en todos los niveles.</b>	PGG
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que las responsabilidades con respecto a los procesos de financiación mancomunada están mal definidas.</i></p> <p>7 a) Definir las funciones y responsabilidades respectivas de las dependencias de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países en la gestión de los procesos de financiación mancomunada para mejorar la credibilidad del proceso de solicitud de subvenciones y la rendición de cuentas al respecto.</p> <p>7 b) Desarrollar y poner en práctica un curso de capacitación que pueda realizarse tanto en línea como de forma presencial.</p>	
<b>8. Mejorar la calidad, la eficiencia y la utilidad del seguimiento y la presentación de informes sobre el uso de los fondos mancomunados.</b>	
<p><i>Recomendación basada en la conclusión de que algunos aspectos de los mecanismos de seguimiento son endebles o inadecuados.</i></p> <p>8 a) Llevar a cabo negociaciones para limitar el contenido de carácter descriptivo y financiero de los informes a la información que sea necesaria para gestionar los fondos mancomunados y justificar el aumento de los costos de transacción.</p> <p>8 b) Examinar los informes normalizados de los proyectos del PMA para evaluar si podrían adecuarse a un modelo de informe sobre los fondos mancomunados y si, en general, los donantes pueden considerarlos plenamente aptos para el propósito establecido.</p> <p>8 c) Aplicar sistemáticamente los indicadores básicos de las realizaciones de ámbito institucional pertinentes del Marco de resultados de gestión del PMA para hacer un seguimiento de los plazos de intervención en caso de emergencias repentinas e informar sobre las realizaciones en el Informe Anual de las Realizaciones. Las realizaciones relativas a los indicadores específicos deberían analizarse en profundidad, entre otras cosas, cuando proceda, subdividiendo los procesos en distinta etapas.</p> <p>8 d) Abogar ante la OCAH por la aclaración, el seguimiento y la presentación de informes sobre todas las medidas —sin limitarse a las responsabilidades de la Secretaría del CERF— adoptadas para desbloquear las subvenciones otorgadas con cargo a la ventanilla de “respuesta rápida” del CERF, incluidos los procesos que están bajo la jurisdicción del Coordinador de Asuntos Humanitarios o el equipo humanitario en el país.</p>	<p>RMP y Dirección de Finanzas y Tesorería (RMF)</p> <p>RMP</p> <p>RMP y oficinas en los países</p> <p>PGG y Nueva York</p>

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
IASC	Comité Permanente entre Organismos
MFA	Mecanismo de financiación anticipada
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OEM	operación de emergencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OME	Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PG	Departamento de Servicios para las Asociaciones y la Gobernanza
PGG	Dirección de Asociaciones con los Gobiernos
RMF	Dirección de Finanzas y Tesorería
RMP	Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones