

Nota de información complementaria del anexo II (Fondo de transformación para cambiar vidas) del informe titulado “Actualización sobre el Plan de Gestión del PMA para 2022-2024” (WFP/EB.A/2022/6-D/1), que se presenta a la Junta Ejecutiva para aprobación en su período de sesiones anual de 2022 en el marco del tema 6 del programa

El presente documento tiene por fin brindar información adicional relacionada con el establecimiento del Fondo de transformación para cambiar vidas, guiándose por las deliberaciones con los Estados Miembros, entre otras cosas durante el seminario del PMA sobre gestión de recursos, las reuniones de las listas y el período de sesiones del Comité de Finanzas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que se celebraron en mayo y junio de 2022.

El Fondo de transformación para cambiar vidas

1. En el Plan Estratégico del PMA para 2022-2025 se describe la labor del Programa destinada a salvar vidas y cambiar la vida de las personas, ayudando a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 y 17. Salvar vidas, entre otras cosas por medio de intervenciones ante crisis, es una parte fundamental de los servicios que el PMA presta al mundo. La acción necesaria para cambiar la vida de las personas abarca toda la gama de actividades y servicios que el Programa puede ofrecer a los países para ayudarlos a alcanzar el objetivo del Hambre Cero. El PMA, en sus esfuerzos por reducir el desfase entre las personas que necesitan su asistencia y las que de hecho consigue atender, intenta llevar a cabo programas sostenibles que cambien la vida de las personas y sitúen a sus oficinas en los países en mejor posición para obtener fondos. Para ello se requiere un enfoque multidimensional, que permita reducir el número de personas necesitadas de asistencia alimentaria y a la vez aprovechar diversas fuentes de financiación.
2. En la evaluación estratégica de la financiación de la labor del PMA (2014-2019), se constató que la financiación obtenida para las operaciones del PMA ante crisis menos visibles y las actividades de fomento de la resiliencia y de desarrollo no habían recibido fondos suficientes para atender las necesidades. De ello se han hecho eco los directores regionales y directores del PMA en los países, así como sus interlocutores de los Gobiernos anfitriones. El Fondo de transformación para cambiar vidas permitirá abordar esta circunstancia.
3. En estos momentos de crisis alimentaria mundial, se reconoce que la intervención humanitaria no puede mitigar por sí sola la magnitud de la crisis, sino que debe complementarse con inversiones a corto y medio plazo en soluciones sistémicas. Se necesitan soluciones que permitan tanto salvar vidas como cambiar la vida de las personas. Y hay que obtener recursos adicionales y previsibles para garantizar toda la gama de intervenciones necesarias, conservando al mismo tiempo la capacidad del PMA para prestar asistencia de emergencia.
4. Desde 2019, el PMA ha logrado resultados cada vez mayores en la obtención de fondos directamente de los Gobiernos nacionales, en especial en el aprovechamiento de los recursos procedentes de las instituciones financieras internacionales (IFI). Estos resultados demuestran el potencial que tiene el Programa para aprovechar sus ventajas comparativas con el fin de obtener fondos y realizar actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de los Gobiernos nacionales. En contextos como los de Somalia y Haití, esto le ha permitido

aplicar soluciones sostenibles en paralelo a las intervenciones humanitarias. Estos ejemplos ilustran en qué esferas puede invertir el PMA para adecuar mejor su actuación, aportar capacidades y ejecutar a la escala adecuada los programas que puedan tener efectos transformadores.

5. El Fondo de transformación para cambiar vidas proporcionará a las oficinas en los países posibilidades reales de acceder a nuevos recursos aplicando un modelo de inversión diferente que les permita colaborar de forma ininterrumpida. Este enfoque, a su vez, debería reducir luego la presión ejercida sobre los asociados donantes que financian las intervenciones humanitarias.
6. En 2020 el PMA empezó a examinar las diversas iniciativas emprendidas para mejorar los modelos de financiación y acceder a nuevos recursos. Atendiendo a los resultados de las extensas consultas internas y externas y de un estudio sobre posibles fuentes de financiación, el monto inicial previsto para el Fondo de transformación para cambiar vidas se fijó en 70 millones de dólares EE.UU. en total, lo que corresponde a un importe comprendido entre 5 y 10 millones de dólares para entre 10 y 15 países. Teniendo en cuenta la demanda de fondos con cargo a la Cuenta de Respuesta Inmediata y el hecho de que algunas propuestas de proyectos posiblemente no necesitarían fondos tan cuantiosos, el monto inicial propuesto para el Fondo se redujo a 55 millones de dólares a lo largo de tres años, lo que equivale a las necesidades de una intervención de emergencia importante en una semana. La dotación inicial de 55 millones de dólares se considera razonable para generar el impulso deseado, y ahora se prevé que la asignación para cada solicitud se sitúe entre 2 y 7 millones de dólares. Esto permitiría a entre 10 y 15 países beneficiarse del Fondo mientras dure su dotación, con un gasto medio anual de 1,2 millones de dólares por país.
7. El fin de la asignación de entre 2 y 7 millones de dólares por país no es financiar las actividades en toda su magnitud, sino lograr que, en virtud de su carácter catalizador, el PMA esté mejor situado para acceder a fondos que permitan ejecutar actividades a la escala adecuada, de forma complementaria a otras partes interesadas. En lugar de utilizarse para subsanar el déficit de financiación de los programas en curso del PMA, los fondos se emplearán para financiar medidas que se consideren transformadoras, innovadoras y que puedan ampliarse y reproducirse. Este enfoque apoya tanto los objetivos del Plan Estratégico actual como la idea de consolidar las oportunidades de asociación estratégica. Proporciona tiempo suficiente para la puesta en práctica, el seguimiento y la información sobre los logros. Esto, a su vez, servirá para decidir si se procede o no a la reposición del Fondo.
8. Es el contexto de cada país lo que determina la ventaja comparativa del PMA, la cartera de actividades destinadas a cambiar la vida de las personas recibe en pocos casos inversiones continuas de carácter específico. El Fondo permitirá al PMA analizar posibles puntos de entrada estratégicos para su acción y adaptar sus capacidades para acceder a nuevas fuentes de financiación que permitan implementar los planes estratégicos para los países (PEP) en colaboración con los Gobiernos anfitriones y las IFI. Esto, a su vez, debería situar al PMA en buena posición para acceder a nuevos flujos de financiación, en especial, para implementar soluciones que estén en manos de los Gobiernos.

Criterios de selección de los países y mecanismo de asignación

9. El mecanismo de asignación del Fondo se basará en dos criterios: el grado de preparación de los países que necesitan programas socioeconómicos a largo plazo que produzcan cambios radicales, y la capacidad de las oficinas del PMA en los países para gestionar y ejecutar proyectos de ese tipo. El proceso de selección de los países que reúnan las condiciones necesarias se iniciará mediante una convocatoria de propuestas oficial dirigida a dichas oficinas, tras lo cual se aplicará el sólido método de evaluación en tres etapas que se expone a continuación.
10. En la etapa 1 se evaluará si el contexto del país es apropiado y la necesidad de establecer un proyecto financiado por el Fondo de transformación para cambiar vidas. Esta evaluación inicial, dirigida por el responsable de la gestión de la cartera y un equipo técnico —que se ocupará del apoyo y el examen técnicos por cuenta del Departamento de Elaboración de Programas y Políticas, el Departamento de Asociaciones y Promoción y el Departamento de Gestión de Recursos—se basará en parámetros cuantitativos, como el índice de eficacia gubernamental del Grupo Banco Mundial y el Índice Global del Hambre, datos sobre posibles vías de financiación de las IFI y otras fuentes presentes en los países en cuestión, así como el nivel de gasto de otros actores del desarrollo. Podrán tomarse en consideración todos los países, en el entendimiento de que su participación se guiará por el contexto. Por ejemplo, se podrían ejecutar proyectos en apoyo de la acción de los Gobiernos nacionales de grandes instituciones públicas con el fin, en cualquier caso, de contribuir a alcanzar los objetivos nacionales conforme a los efectos previstos en los PEP.
11. En la etapa 2 se evaluará la capacidad de las oficinas del PMA en los países para llevar adelante un proyecto transformador. En este sentido, sus probabilidades de éxito se evaluarán atendiendo a una serie de dimensiones o criterios predefinidos, como son la madurez de la relación con los Gobiernos (locales/regionales/nacionales), la probabilidad de pasar a una fase de ejecución a escala real, la capacidad de formular propuestas relativas a la eliminación de las causas profundas o el fomento de la resiliencia, y la madurez de las relaciones con las IFI. Se ocuparán de ello el responsable de la gestión de la cartera y el equipo técnico, junto con el Director de la Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo y el Director de la Dirección de Asociaciones Estratégicas, en consulta con los directores regionales correspondientes.
12. En la etapa 3 se evaluará la prioridad de las propuestas que vaya a examinar el Comité del Fondo de transformación para cambiar vidas. Se hará un examen preliminar de aquellas propuestas presentadas por las oficinas en los países al responsable de la gestión de la cartera que hayan pasado la fase de preselección. El equipo técnico, con el apoyo de la Oficina de Apoyo a la Gestión de las Operaciones, llevará a cabo el examen y determinará el impacto potencial de los proyectos propuestos. A modo de ejemplo, los proyectos podrían pertenecer a las esferas temáticas de la adaptación al clima, los sistemas alimentarios resilientes o la protección social —incluidos los programas en las escuelas—. Las propuestas de proyectos elaboradas y las recomendaciones se remitirán al Comité del Fondo de transformación para cambiar vidas, que estará presidido por un miembro del Grupo Directivo. Basándose en las propuestas y las recomendaciones, el Comité valorará qué países recibirán la asignación.
13. El Comité del Fondo de transformación para cambiar vidas examinará la selección de países a los que se haya otorgado prioridad y las asignaciones recomendadas, y transmitirá la selección al Comité de Presupuesto Multilateral a fin de que este dé el visto bueno a las asignaciones de fondos que se presentarán luego al Director Ejecutivo para su aprobación final. Se dará cuenta de las asignaciones a través de los informes anuales sobre los países y

del Informe Anual de las Realizaciones, y el Fondo en su conjunto se someterá a un examen al final del tramo de financiación actual. El proceso será supervisado por la estructura de gobernanza del Fondo de transformación para cambiar vidas, que se describe en el anexo II (párrafo 27).

14. El Comité del Fondo de transformación para cambiar vidas también velará por que se aplique un ciclo de aprendizaje institucional. Las convocatorias de propuestas servirán de plataforma para el intercambio de conocimientos, el aprendizaje y el perfeccionamiento del propio Fondo. El responsable de la gestión de la cartera hará el seguimiento de cada ciclo de asignación, a lo cual seguirá un diálogo institucional que permitirá en especial formular observaciones sobre las propuestas, determinar las nuevas tendencias y reflexionar sobre las mejoras posibles para promover el aprendizaje institucional y fundamentar el próximo ciclo de propuestas destinadas al Fondo de transformación para cambiar vidas.

Porqué el PMA se halla en posición excelente para acometer la labor propuesta

15. El PMA no pretende competir con los Gobiernos o los asociados, sino aprovechar sus ventajas comparativas para apoyar el logro de los objetivos nacionales cuando los Gobiernos así lo soliciten y respalden al Programa. En algunos países, cabe la posibilidad de que el propio Gobierno dirija el proceso; en otros, el PMA podría colaborar con instituciones gubernamentales y trabajar en su apoyo. El enfoque podrá adaptarse según la situación y el contexto. El Fondo de transformación para cambiar vidas ayudará a las oficinas en los países a definir la oferta del PMA en función de la demanda existente.
16. Al comienzo de la fase de diseño de las propuestas, deberá seguirse un proceso de planificación riguroso para saber dónde y cómo puede el PMA complementar la labor que estén realizando los asociados, y más concretamente los Gobiernos, de manera que se reduzcan y prevengan futuras necesidades. El Programa también intentará establecer estrechas asociaciones con partes interesadas nacionales a fin de desarrollar las capacidades nacionales, en consonancia con el enfoque adoptado en materia de planificación estratégica por países. Trabjará con las comunidades a las que presta asistencia, al tiempo que velará por que los asociados presentes en el país ocupen un lugar primordial en la planificación, la realización y el perfeccionamiento de las intervenciones colectivas.
17. Asimismo, el PMA estudiará las oportunidades de trabajar con asociados de las Naciones Unidas. La colaboración podría consistir en el diseño y/o la realización de proyectos conjuntos, o bien en el estudio de distintos mecanismos de financiación, por ejemplo, con el Centro de Inversiones de la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) o el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

Pruebas del impacto de inversiones anteriores

18. El PMA ya había acometido anteriormente iniciativas de financiación inicial. Al idear el Fondo de transformación para cambiar vidas se aplicaron las enseñanzas extraídas de esas iniciativas.
19. El **Fondo del PMA para la Agenda 2030** asignó montos de pequeña cuantía para realizar inversiones. Este fondo, ahora agotado, permitió poner a prueba proyecto que tuvieron un efecto a corto plazo, pero no permitió obtener un impacto transformador y a más largo plazo.

20. La **iniciativa institucional de importancia fundamental relativa a la prestación de apoyo a los programas y las asociaciones en las oficinas en los países** se estableció con el fin de subsanar las carencias en el diseño de los proyectos y el apoyo institucional a nivel de los países para así encontrar y aprovechar con éxito posibilidades de financiación diversificadas y más duraderas para esferas programáticas prioritarias. El mapa elaborado sobre los distintos contextos de financiación —desglosados por donante, institución financiera y tema— demostró la importancia del apoyo sobre el terreno para asesorar a las oficinas en los países y establecer contactos con los países anfitriones a propósito de los planes de desarrollo nacionales. El mapa se empleó posteriormente para destinar a las oficinas en los países pequeñas asignaciones que permitieran determinar las prioridades y los posibles puntos de entrada de su acción en función del contexto, además de determinar los cambios que era preciso introducir en los procesos, la dotación de personal y los sistemas a nivel nacional, regional y mundial.
21. Incluso mientras las actividades respaldadas por la iniciativa siguen en marcha es posible observar su potencial de transformación de la existencia de las personas. No obstante, para aprovechar por completo estas posibilidades y estar en situación de entablar relaciones de colaboración y asociación duraderas, se necesitan inversiones más sólidas que permitan obtener resultados proporcionados a las inversiones efectuadas.

Adecuación a la teoría del cambio de los planes estratégicos para los países

22. Las actividades financiadas por el Fondo de transformación para cambiar vidas formarán parte de los PEP aprobados y los recursos correspondientes se asignarán al presupuesto de la cartera de actividades del PEP correspondiente. Las actividades se presupuestarán siguiendo las orientaciones del PMA para el proceso de presupuestación ordinario. El Fondo permitirá a las oficinas en los países ampliar tanto su capacidad para salvar vidas y cambiar la vida de las personas como la conexión entre ambos aspectos, ya que, entre otras cosas, se reforzarán las estructuras de personal existentes, ya sea incorporando nuevos recursos humanos o apoyando el desarrollo de sus capacidades cuando proceda. Por ejemplo, podría ser necesario efectuar ajustes en las estructuras de seguimiento y la evaluación y de asociación y en el diseño de los programas. Este enfoque debería favorecer una inversión continua y permitir la reorientación de la labor con el fin de mejorar la oferta de actividades destinadas a cambiar la vida.
23. Los efectos previstos descritos en cada propuesta presentada al Fondo de transformación para cambiar vidas deberán estar en consonancia con los efectos previstos del PEP correspondiente, los cuales se basarán en la teoría del cambio elaborada en la fase de diseño del PEP. Se espera que en cada propuesta dirigida al Fondo se expliquen y demuestren los vínculos entre los efectos previstos del PEP y las prioridades nacionales. También se espera que las actividades descritas en las propuestas complementen los requisitos y premisas necesarios para lograr el cambio expuesto en el PEP, explicando “cómo” posibilitar o lograr el cambio. Se supone que el Fondo de transformación para cambiar vidas, cuya dotación inicial será de 55 millones de dólares —frente a una cartera global de actividades de los PEP por valor de 17.100 millones de dólares—, estará en consonancia con los otros mecanismos e iniciativas destinados a contribuir al logro de los ODS 2 y 17 y los complementará.

Método de medición de los progresos y el impacto

24. Las principales partes interesadas del Fondo de transformación para cambiar vidas son los Gobiernos anfitriones. Por eso el PMA, en calidad de colaborador asociado, tendrá que adecuarse a los objetivos nacionales de los Gobiernos asociados. Su contribución se basará en una asociación eficaz y complementaria no solo con los Gobiernos, sino también con otros actores, incluidas las IFI, las organizaciones de las Naciones Unidas y la sociedad civil, entre otros. Será importante sacar partido de las ventajas comparativas de todas las partes interesadas, y no solo de las de los Gobiernos, las IFI y el PMA.
25. El impacto se medirá por medio de indicadores clave de las realizaciones de tipo cuantitativo, que se definirán durante la fase de diseño de las propuestas de proyecto y se vincularán a la teoría del cambio de los mismos. Los indicadores clave de las realizaciones principales servirán para evaluar la capacidad de los proyectos de transformación para catalizar programas y financiación mediante la creación y la consolidación de asociaciones sólidas con el Gobierno, las IFI y los donantes bilaterales. Podrán añadirse indicadores clave de las realizaciones secundarias para medir los nuevos recursos financieros que el PMA obtendrá para complementar la inversión inicial del Fondo de transformación para cambiar vidas a nivel nacional.
26. Demostrando la eficacia y el potencial de transformación de las actividades, los enfoques adoptados deberán permitir hallar soluciones de financiación sostenibles a más largo plazo y posibilidades de integración en los sistemas nacionales. El parámetro de referencia en cada país sería el rendimiento de la inversión, que se obtendría determinando el valor de los fondos adicionales destinados específicamente al proyecto en las fases inicial, media y final de su ciclo de ejecución. Además, en cada propuesta se utilizarían indicadores de desarrollo nacionales para determinar el impacto transformador de las actividades del PMA en las esferas seleccionadas a lo largo del tiempo. Después de dos años se llevará a cabo un examen inicial para valorar los efectos de los programas y determinar si se está alcanzando el valor añadido previsto y si la adaptabilidad a la escala necesaria es adecuada. Se podrán utilizar los valores de referencia de los PEP procedentes de los exámenes estratégicos, así como los indicadores de desarrollo nacional, y las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales realizarán un seguimiento de las inversiones.

Sostenibilidad del Fondo

27. La manera en que el Fondo de transformación se utilizará y repondrá dependerá de su eficacia. En caso de que la inversión resulte rentable, se estudiarán diferentes modalidades de reponerlo, en particular, la posibilidad de que los asociados hagan aportaciones directas al mismo. Se prevé que los Gobiernos anfitriones, las IFI y los donantes sigan realizando sus contribuciones a nivel de las oficinas en los países. En el plano mundial, la financiación aportada por los donantes y por la Junta Ejecutiva dependerá de los resultados obtenidos por el Fondo. Las alternativas son las siguientes:
 - nuevas reposiciones, de forma parecida a lo que se ha hecho con el Fondo de contrapartida de las contribuciones de los nuevos donantes;
 - contribuciones directas de los donantes, o
 - donativos de particulares no asignadas a fines específicos.