

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de junio de 2011

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO

*Para información**

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1

1º junio 2011

ORIGINAL: INGLÉS

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

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para información.

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.

Director, PS*: Sr. M. Aranda da Silva Tel.: 066513-2988

Oficial Superior de Políticas, PS: Sra. L. Brown Tel.: 066513-2383

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias

RESUMEN

En el presente documento se facilita información actualizada sobre la aplicación de la política expuesta en el documento titulado “Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: perspectivas y desafíos” (EB.2/2008/4-B). Desde 2008, la cartera de programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos del PMA se ha ampliado considerablemente y se han utilizado modalidades de ejecución, tecnologías y mecanismos de entrega diferentes en distintos contextos. Los programas se han basado de forma sistemática en evaluaciones previas, fundamentadas en las mejores prácticas y apoyadas por instrumentos de análisis y controles de la ejecución. Todo ello ha servido para asegurar que el PMA recurriese al instrumento más adecuado, en el momento oportuno y en el lugar indicado.

Gracias a su experiencia cada vez mayor, el PMA es uno de los principales impulsores del uso de las transferencias de dinero y los cupones para alimentos en el contexto de la asistencia alimentaria. Sus actividades en esta esfera han puesto de manifiesto también la importancia de definir los objetivos de las intervenciones, ampliar su escala de forma controlada, establecer asociaciones sólidas y realizar evaluaciones del impacto. Diez direcciones del PMA, junto con los despachos regionales y las oficinas en los países, participan en actividades de aprendizaje práctico, de establecimiento de directrices y protocolos y de mejora de la capacidad institucional. Para que el PMA pueda ampliar los programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos de manera eficaz y eficiente, debe invertirse en la elaboración de protocolos y en el fomento de las capacidades de análisis, programación, rendición de cuentas y gestión de resultados.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de actualización sobre la aplicación de la política del PMA en materia de cupones para alimentos y transferencias de efectivo” (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

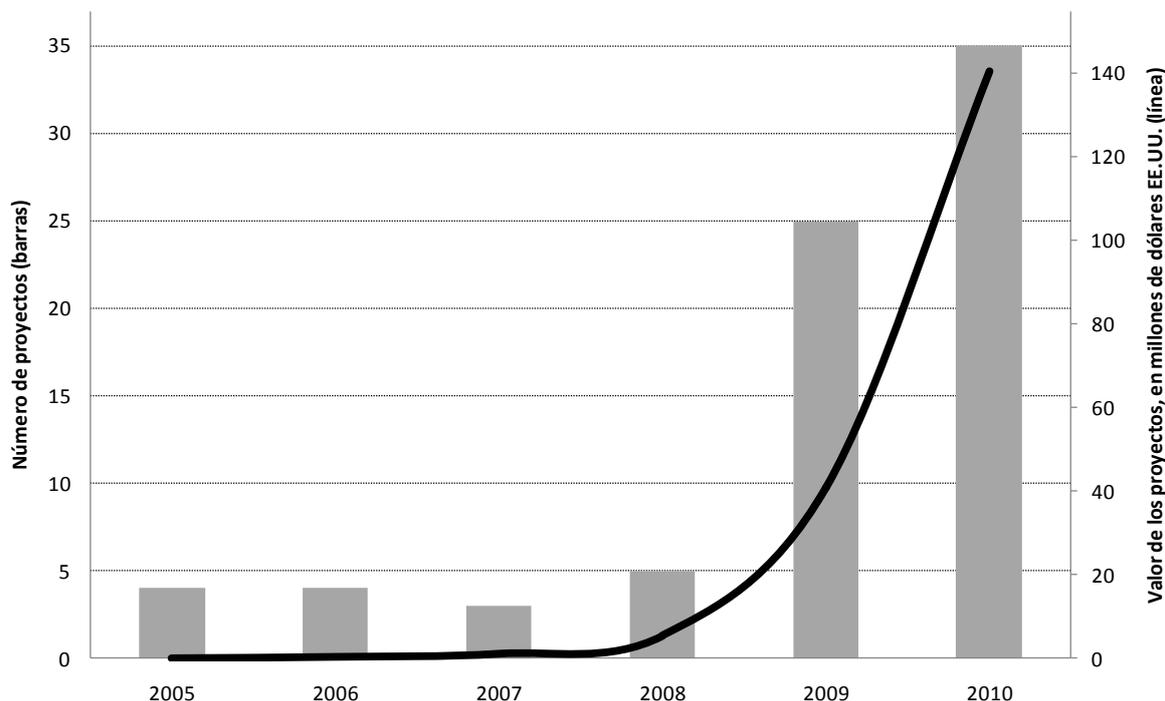
1. Los cupones para alimentos y las transferencias de dinero se están convirtiendo en elementos fundamentales de las intervenciones ante emergencias y crisis prolongadas, así como de los sistemas y redes nacionales de protección social¹. Con la aplicación de la política de 2008 expuesta en el documento titulado “Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: perspectivas y desafíos”², el PMA ha aumentado rápidamente su experiencia en el diseño y la ejecución de programas en los que se utilizan transferencias de efectivo y cupones para alimentos. Para ello ha adoptado un enfoque “prudente pero enérgico”, al tratar de encontrar un equilibrio entre la flexibilidad de intervención frente al hambre y el respeto de las normas establecidas para mantener el rigor y mitigar los riesgos en el diseño y la ejecución de los programas. En el presente documento se exponen los principales resultados de ese criterio equilibrado dando cuenta de los progresos realizados desde 2008 en el contexto de la transformación, tanto cultural como operacional, de la ayuda alimentaria en asistencia alimentaria, y se definen los retos y las prioridades para el futuro.
2. En el documento se examinan las principales características y tendencias observadas desde 2008 en las operaciones del PMA basadas en efectivo, se exponen las cuestiones y los retos que van surgiendo y se esbozan las prioridades para seguir incorporando de manera general las transferencias de dinero y los cupones para alimentos en la cartera de actividades del PMA.

TENDENCIAS Y EVOLUCIÓN MÁS RECIENTES

3. Desde 2008 el PMA utiliza cada vez más programas de transferencias de dinero y cupones para alimentos. Durante el período 2008–2010, el número de los proyectos previstos de transferencia de dinero y distribución de cupones se multiplicó por siete: desde cinco intervenciones en 2008 hasta 35 en 2010 (Figura 1). El valor de los proyectos previstos aumentó de 5,4 millones de dólares EE.UU. en 2008 a 41 millones de dólares en 2009. Mientras que las estimaciones iniciales para el bienio 2010-2011 ascendían a 300 millones de dólares, en 2010 se programaron 140 millones de dólares; habida cuenta de los proyectos actualmente aprobados, se prevé que en 2011 esta cifra será superior.

¹ Aunque ambas modalidades están centradas en el mercado, tanto las transferencias de efectivo como los cupones para alimentos representan dos formas bien diferenciadas de asistencia: las transferencias de dinero proporcionan efectivo a los beneficiarios, mientras que los cupones les permiten tener acceso a los alimentos por un valor o una cantidad previamente definidos en lugares de canje preestablecidos.

² Documento EB.2/2008/4-B.

Figura 1: Número total y valor de los proyectos previstos, 2005–2010

4. Sobre la base del Plan de Gestión aprobado en 2009, el valor previsto de las transferencias de efectivo y los cupones para alimentos corresponderá al 7% del Programa de trabajo del bienio, una proporción muy pequeña en términos relativos, pero importante en términos absolutos. El número previsto de los beneficiarios de las actividades del PMA de transferencias de efectivo y cupones para alimentos era de 2,5 millones en 2009 y de 4,2 millones en 2010. El valor medio de los proyectos previstos aumentó ligeramente, de 1,6 millones de dólares en 2009 a 3,4 millones de dólares en 2010. Algunas carteras de proyectos en los países incluyen intervenciones en gran escala, como las de Haití (46 millones de dólares), Bangladesh (20 millones de dólares) y el Pakistán (13 millones de dólares).
5. El PMA ha aplicado sistemáticamente su política de 2008 en materia de transferencias de dinero y cupones para alimentos, y ha ampliado exponencialmente su ejecución en un contexto caracterizado por una capacidad interna en expansión pero igualmente limitada y por frecuentes carencias en la capacidad de los potenciales asociados cooperantes.
6. De las 15 iniciativas en marcha, 5 se ejecutaron en operaciones de emergencia, 9 en operaciones prolongadas de socorro y recuperación y 1 en un programa en el país. Cinco de esos 15 proyectos entrañaban transferencias no sometidas a condiciones, mientras que en 10 las transferencias estaban vinculadas a condiciones³. La cifra media de beneficiarios fue de 66.000, con valores comprendidos entre 2.000 —como en la República Democrática

³ Las transferencias vinculadas a condiciones implican que, como contrapartida de las actividades que realizarán —por ejemplo, para un niño ir a la escuela y para los padres llevar a sus hijos a un centro de salud— los beneficiarios recibirán alimentos, efectivo o cupones. La alimentación escolar, por ejemplo, representa una forma de “transferencia alimentaria condicionada”. A la inversa, las transferencias no sometidas a condiciones no requieren que se realice como contrapartida ninguna actividad, y sólo prevén la transferencia destinada a los beneficiarios.

Popular Lao y Mozambique—, y 300.000 —en Bangladesh—. Casi dos terceras partes de los proyectos tuvieron una duración inferior a un año.

7. En 2008, los proyectos de transferencia de dinero y cupones para alimentos se llevaron a cabo principalmente en países abarcados por el Despacho Regional de Bangkok (Asia) y el Despacho Regional de El Cairo (Oriente Medio, Asia Central y Europa Oriental). Esos proyectos se ejecutan actualmente en todas las regiones. La diversidad de contextos también es mayor: las intervenciones incluyen ahora respuestas a catástrofes naturales (como en Haití y el Pakistán), a crisis económicas en zonas urbanas (como en el Afganistán y Burkina Faso), a la malnutrición infantil crónica en zonas rurales (como en el Uganda), y a la inseguridad alimentaria estacional (como en Bangladesh y Malawi), así como la prestación de apoyo a grupos especiales (por ejemplo, los refugiados en la República Árabe Siria).
8. En 2010, en el ámbito de más del 60% de los proyectos se habían utilizado instrumentos de entrega tradicionales como cupones de papel o transferencias de dinero directas. En siete proyectos se utilizaron cupones electrónicos, en cuatro, tarjetas de débito o inteligentes, y dinero electrónico en dos. Las organizaciones más comunes para tramitar las transferencias de dinero fueron bancos o agentes bancarios (40%) y organizaciones no gubernamentales (ONG) (30%); también se encargaron de transferencias instituciones de microfinanciación, empresas de telecomunicaciones, oficinas de correos y empresas de seguridad.

CUESTIONES Y RETOS INCIPIENTES

Selección de los distintos tipos de transferencia y su impacto

9. Como prevé la política de 2008, las transferencias de dinero y los cupones para alimentos han permitido al PMA diversificar los instrumentos de que dispone y a los programas utilizar efectivo o cupones en lugar de transferencias directas de alimentos. A la hora de decidir qué tipo de transferencia realizar en un determinado contexto, importa tomar en consideración varios factores que influyen en el diseño, las realizaciones y el impacto de los programas, entre ellos los objetivos programáticos, la forma en que funcionan los mercados, la disponibilidad de sistemas financieros y mecanismos de entrega, las condiciones de seguridad, los gastos de ejecución (eficiencia) y los impactos previstos (eficacia), los prejuicios de género en el seno de la sociedad y las preferencias de los beneficiarios. Las prácticas óptimas derivadas de la ejecución de los programas se han tenido presentes para validar esos factores.
10. Dado el número de factores que hay que tener en cuenta, la selección de transferencias es un proceso reiterativo sobre el que hay que volver periódicamente para asegurar que se adopte la mejor decisión en cada caso⁴. Se necesitan datos sobre los costos e impactos de un determinado instrumento en un contexto particular en relación con los objetivos. Por ejemplo, el empleo de cupones para reducir la incidencia de la insuficiencia ponderal entre los niños puede generar distintos impactos y costos en las zonas rurales del Afganistán y, por ejemplo, en zonas urbanas de Kenya, especialmente si las condiciones del mercado son muy diferentes. En determinadas situaciones, el hecho de designar a las mujeres como

⁴ Por ejemplo, puede ser que existan sistemas bancarios pero que los niveles de seguridad sean alarmantes, como se verifica en muchas barriadas periurbanas pobres. Si las carencias de micronutrientes se registran donde hay mercados de alimentos debidamente operativos, se plantea la duda de si recurrir al suministro de alimentos enriquecidos o a intervenciones basadas en dinero. En algunos casos en los que los mercados funcionan, puede suceder que los alimentos sigan constituyendo una solución más eficaz que los cupones para alimentos.

beneficiarias de las transferencias de efectivo puede promover su empoderamiento dentro de los hogares y potenciar el impacto positivo en la seguridad alimentaria y nutricional; en otros casos, en cambio, puede exponerlas a la violencia doméstica e incluso reducir el impacto en la seguridad nutricional. Ciertas características del diseño, como la frecuencia de las distribuciones o la selección de las mujeres, también parecen influir en los resultados del programa por lo que se refiere a los logros en la esfera de la seguridad alimentaria y nutricional.

11. La experiencia adquirida hasta la fecha indica que los resultados comparativos de ciertos instrumentos dependen del contexto. La utilización de efectivo o de cupones inmediatamente después de una catástrofe natural, cuando las cadenas de suministro se ven profundamente perturbadas, puede resultar sumamente difícil, sobre todo si no hay redes de protección social. Habida cuenta de ello, es posible que el PMA recurra a transferencias directas de alimentos en la fase inicial de una intervención de emergencia para pasar luego, a medida que se restablezca la cadena de suministro, a transferencias de efectivo, como en el caso de Haití. No se puede dar por sentado que las transferencias de efectivo o los cupones para alimentos resulten siempre más económicos que la adquisición local de alimentos. Los precios finales más bajos para el PMA que generan las economías de escala en las compras de grandes volúmenes de alimentos de un número reducido de proveedores pueden resultar más convenientes que las economías realizadas en los costos de manipulación de los alimentos en los programas de transferencia de efectivo o cupones para alimentos realizados por medio de sistemas financieros o redes de minoristas dispersos. Del mismo modo, podría ser que las intervenciones basadas en efectivo no sean más baratas que los alimentos importados si la producción local no es competitiva o la inflación es elevada⁵.
12. La fase de ejecución se halla en una etapa prematura para dar respuestas definitivas a estos dilemas. Con el apoyo del Gobierno de España, el PMA colabora con el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IIPA) en el diseño, la ejecución y la evaluación rigurosa de un conjunto de programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos en cinco países de distintas regiones (el Ecuador, el Níger, Timor-Leste, Uganda y el Yemen). Basándose en ensayos controlados aleatorizados, la iniciativa generará datos cuantitativos singulares y sumamente sólidos sobre los impactos y los costos comparados de las intervenciones. En todos los estudios se recogerán datos desglosados por sexo para demostrar el impacto de las cuestiones de género en la eficacia de los programas. La iniciativa está en marcha y finalizará a principios de 2012, después de lo cual se compilarán y difundirán sus conclusiones. En Camboya, el PMA colabora con el Banco Mundial para evaluar la eficacia y eficiencia relativas de las transferencias en efectivo (correspondientes al valor de una ración para llevar a casa) y de las transferencias alimentarias en el contexto del programa de comidas escolares.
13. El actual conjunto de intervenciones y mejores prácticas ya permite recopilar los primeros datos importantes acerca de los impactos. En algunos casos, las transferencias de dinero y los cupones han mejorado la diversidad de la alimentación (Bangladesh, Malawi y

⁵ La crisis provocada por el alza de precios de los alimentos en 2008 dio lugar a la realización de una gama de programas basados en el uso de efectivo, pero el PMA aseguró que los cupones y el efectivo se empleaban únicamente cuando las condiciones del mercado y las condiciones de la ejecución eran propicias. En caso de que se registrara un aumento rápido de los precios de los alimentos, las transferencias de efectivo debería utilizarse con prudencia porque en determinadas circunstancias éstas podrían no ser ni más eficaces ni más eficientes que las transferencias de alimentos o los beneficiarios podrían preferir estas últimas (véase, por ejemplo, R. Sabates-Wheeler y S. Devereux, 2010. Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme. *Food Policy* 35(4): págs. 274-285).

Sri Lanka). Las disparidades de género dentro de los hogares pueden influir en estos resultados, dado que las compras de alimentos son mayores cuando las mujeres controlan la transferencia de dinero (Sri Lanka). Los hogares a menudo utilizan las transferencias de dinero para tener acceso a alimentos con un mayor contenido de proteínas y micronutrientes (Malawi). El uso de cupones para alimentos permite a los beneficiarios tener acceso a alimentos perecederos —que tienen un mayor valor nutritivo— como los productos lácteos, lo que no sería posible si se efectuaran distribuciones directas de alimentos, como en el caso del Territorio palestino ocupado. Se han utilizado teléfonos móviles para hacer llegar transferencias de dinero a los beneficiarios (Filipinas y Kenya). Los cupones electrónicos han estimulado los mercados locales y han permitido una mejor gestión de las operaciones, en especial mediante programas informáticos para el seguimiento en tiempo real de los programas y los aspectos financieros conexos (Territorio palestino ocupado, República Árabe Siria, Zambia y Zimbabwe). En Burkina Faso, donde la situación económica se deterioró durante la ejecución de los programas, los precios de los alimentos se mantuvieron altos y el empleo disponible disminuyó; es evidente que los cupones protegieron el suministro de alimentos de los hogares, como testimonian el hecho de que muchos cupones se utilicen inmediatamente y el elevado volumen de compras de cereales básicos. Los cupones también redujeron las pérdidas de alimentos experimentadas por los beneficiarios durante el almacenamiento, al permitir que los productos se compraran en el momento en que se necesitaban⁶.

Escala, diversidad y capacidad

14. Un análisis somero de las operaciones realizadas en 2009 sugiere que en la mitad de los países donde el PMA lleva a cabo operaciones debería tenerse en cuenta la posibilidad de recurrir a transferencias de dinero y distribución de cupones para alimentos con el fin de reducir los costos. Sin ser definitivas, las conclusiones de este análisis indican que hay un margen considerable para ampliar este tipo de intervenciones. En general, se espera que el PMA intensifique rápidamente el uso de estos instrumentos; los gobiernos anfitriones, los asociados en el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil están presionando para que las transferencias de efectivo y los cupones para alimentos se utilicen más, pues muchos consideran que son más eficaces en función de los costos y que tienen beneficios positivos más marcados y duraderos para las economías locales.
15. En el marco del enfoque “prudente pero enérgico” utilizado en la aplicación de la política, la escala media de las operaciones de transferencia de dinero y cupones para alimentos del PMA se mantiene en un nivel relativamente modesto en comparación con iniciativas nacionales como el Programa de protección social basado en actividades productivas realizado en Etiopía, en el que 3,5 millones de hogares reciben transferencias de dinero, o los 2 millones de familias que reciben apoyo del programa de tarjetas “Watan” en el Pakistán⁷. El PMA también ha hecho unos pocos intentos de combinar o secuenciar las transferencias de dinero, la entrega de cupones y las distribuciones de alimentos.
16. Para que el PMA aumente la escala de sus programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos, se necesitan más inversiones que permitan aumentar la capacidad

⁶ Algunos ejemplos de programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos del PMA pueden encontrarse en los estudios de casos que figuran en S.W. Omamo, U. Gentilini y S. Sandström, (ed.) 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance. Innovations in Overcoming Hunger*. PMA, Roma.

⁷ La escala de las intervenciones también se ve limitada por el valor máximo de 3 millones de dólares establecido para las operaciones con transferencias de efectivo y cupones para alimentos en el marco de las directivas de 2007 (OD2007/001, 15 de mayo).

de análisis, establecer sistemas para recopilar e incorporar las mejores prácticas, multiplicar los instrumentos que permitan aumentar la eficacia en función de los costos, como el desarrollo de programas informáticos o las compras mediante tarjetas de débito, y garantizar una ejecución controlada y responsable. Para ello, el PMA ha lanzado la iniciativa "Ayuda monetaria para el cambio ", cuya finalidad es detectar y eliminar las barreras que impiden recurrir en mayor medida a las modalidades de transferencia de dinero y cupones para alimentos. Bajo el liderazgo de la Dirección de Programas, participan en la iniciativa 10 direcciones, junto con los despachos regionales y las oficinas en los países, con el fin de determinar las aptitudes y los mecanismos que se requieren en el PMA para garantizar el establecimiento de procesos y controles adecuados para el diseño y la ejecución de programas sostenibles, eficaces y eficientes. La iniciativa asegurará que los programas informáticos y otra tecnología, los controles de los procesos financieros y la logística utilizada se elaboren a partir de una base común que pueda adaptarse, según sea necesario, al contexto concreto de cada programa.

Límites y objetivos de la asistencia alimentaria del PMA basada en la ayuda monetaria

17. Según la política de 2008, las intervenciones del PMA en materia de transferencias de dinero y cupones para alimentos deben intentar promover un acceso inmediato a los alimentos y la nutrición por parte de las poblaciones vulnerables en formas que contribuyan a alcanzar los Objetivos Estratégicos del PMA y los resultados deseados. En respuesta a las prioridades expresadas por los beneficiarios, o a solicitudes formuladas por los gobiernos anfitriones, los donantes o los asociados, el PMA utiliza en ocasiones los proyectos de transferencia de dinero y cupones para alimentos a fin de mejorar la seguridad alimentaria, más que para prestar asistencia alimentaria inmediata. Con el enfoque "prudente pero enérgico" es posible que se tenga que buscar un nuevo equilibrio entre oportunidades y riesgos.
18. Entre las oportunidades figuran un mayor margen de actuación para: i) intervenir en lugares con tasas muy elevadas de hambre y malnutrición, en los que las intervenciones que no entrañan transferencias de alimentos parecen tener un mayor impacto potencial; ii) promover y desarrollar mercados de alimentos y de productos agrícolas; iii) contribuir a acrecentar los impactos de las intervenciones basadas en transferencias de alimentos (por ejemplo, ampliando la gama de medios de subsistencias), iv) examinar la posibilidad de combinar de distinta manera las transferencias directas de alimentos, las transferencias de efectivo y la distribución de cupones para alimentos; v) consultar con los gobiernos y los asociados en el desarrollo para integrar las redes de seguridad que prevén asistencia alimentaria en las estrategias de protección social, y vi) contribuir a la sostenibilidad del traspaso de responsabilidades a los gobiernos, las comunidades y los asociados.
19. Entre los riesgos cabe citar los siguientes: i) una mayor subjetividad para determinar qué intervenciones apoyar, habida cuenta de las mayores posibilidades de prestar asistencia en materia de seguridad alimentaria; ii) las nuevas responsabilidades que han de asumirse en las funciones del ciclo de los proyectos como la evaluación previa, el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, con distintas necesidades de apoyo técnico; iii) la mayor complejidad del trabajo de elaboración de orientaciones coherentes, de la labor de medición de los resultados institucionales, y del perfeccionamiento y la contratación de recursos humanos apropiados, y iv) la posibilidad de que se reduzca la ventaja comparativa del PMA en la esfera de la asistencia alimentaria.
20. Como se sugiere en la política de 2008, esas oportunidades y riesgos son específicas de cada contexto y deben sopesarse cuidadosamente para garantizar intervenciones

sostenibles coherentes con el doble mandato del PMA consistente en hacer frente a las crisis humanitarias mediante operaciones de emergencia y en promover el desarrollo a largo plazo de modo que se interrumpa el ciclo del hambre y la pobreza.

Tecnología

21. Una novedad importante desde 2008 ha sido la rápida expansión de la tecnología y la infraestructura disponibles para las transacciones basadas en efectivo, incluso en las zonas rurales aisladas. Esta expansión incluye el uso de teléfonos móviles (por ejemplo, en Filipinas y la República Árabe Siria), servicios bancarios móviles y tarjetas inteligentes (como en Malawi), así como diversas soluciones en línea, digitales o biométricas para verificar la identificación de los beneficiarios, la ejecución y el seguimiento (como en Zambia). La evolución sostenida de la tecnología no genera solamente nuevas oportunidades de asistencia a los beneficiarios, sino también medios más eficientes y eficaces para dar seguimiento a las corrientes financieras y mitigar los riesgos. Se le ofrece aquí al PMA una oportunidad sumamente valiosa de crear nuevas asociaciones operacionales, especialmente con el sector privado.
22. Un reto con el que se enfrentan muchas oficinas en los países es el de encontrar formas apropiadas de conectarse con las plataformas disponibles. Las soluciones varían en función tanto de los costos como de la pertinencia según los distintos contextos, en especial por lo que se refiere a los costos de establecimiento frente a los costos corrientes, a la conectividad en las zonas abarcadas, y a la capacidad de los beneficiarios para utilizar las aplicaciones. El uso de las aplicaciones más modernas debe sopesarse frente a la necesidad de velar por la pertinencia y la idoneidad programáticas. Cada vez es más evidente que la tecnología debe ser un componente indispensable de la fase de diseño, pero no debe ser la principal consideración en la adopción de decisiones acerca de la idoneidad de las intervenciones. Además de una sólida ejecución financiera y técnica, es importante encontrar soluciones adaptadas a las necesidades del PMA, que tengan por objeto no sólo lograr una gran flexibilidad en la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios, sino también promover la rendición de cuentas, el control y la mitigación de riesgos.

Financiación

23. La práctica de integrar las actividades de transferencia de efectivo y cupones para alimentos en la estructura de costos del PMA, basada en el volumen de los productos proporcionados, ha llevado a dificultades en la planificación, la comparación de costos, la gestión y la ejecución de esas actividades. También ha generado retos para establecer valores de referencia que permitan hacer comparaciones entre un proyecto y otro, y evaluar las realizaciones y los impactos.
24. Los cambios en el marco financiero que se han aprobado recientemente (véase el documento EB.2/2010/5-A/1) permiten al PMA movilizar recursos destinados a actividades alimentarias y no alimentarias, ya sea de forma conjunta o por separado, separando claramente dentro de los proyectos los costos de las actividades no alimentarias. Esta opción aumentará la transparencia, fortalecerá la planificación y la gestión y permitirá establecer vínculos más claros con los indicadores de las realizaciones correspondientes a las distintas actividades. El costo de los productos alimenticios por tonelada será fácilmente identificable, lo que permitirá establecer valores de referencia con mayor precisión y comparar las actividades basadas en productos alimenticios de los distintos proyectos.

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

25. Para las inversiones a medio plazo se han determinado varias prioridades que se tendrán en cuenta a la hora de llevar a la práctica la iniciativa “Ayuda monetaria para el cambio”.
26. *Garantizar que la programación se base en evaluaciones previas.* El PMA debe seguir invirtiendo en la mejora de las evaluaciones previas y los análisis para garantizar que el recurso a las distribuciones de alimentos, las transferencias de efectivo y la entrega de cupones se fundamente en datos fiables y específicos para cada contexto. Las evaluaciones de las necesidades, los mercados y los mecanismos de entrega son factores importantes en la adopción de decisiones. El establecimiento de sistemas de SyE y planes para imprevistos adecuados representa una parte integrante de la labor de programación que realiza el PMA sobre la base de datos fácticos. Es indispensable fundamentar la programación en evaluaciones para velar por que se utilice el instrumento apropiado en el momento oportuno y en el lugar más indicado.
27. *Elaborar protocolos y controles para ampliar la escala de los programas de cupones para alimentos y de transferencia de efectivo, según proceda.* La experiencia indica que hay tres ámbitos de inversión que sentarán los cimientos para expandir los programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos: i) ampliar y perfeccionar las instrucciones para la elaboración de los programas; ii) diseñar y aplicar un programa de desarrollo de las capacidades para el PMA, y iii) perfeccionar los instrumentos y sistemas de medición de resultados y la rendición de cuentas acerca de la utilización de los recursos. En el marco de la iniciativa "Ayuda monetaria para el cambio", dirigida por la Dirección de Programas (ODX), un grupo directivo y un grupo de partes interesadas de las distintas direcciones se encargarán de examinar los procesos, los sistemas y las necesidades en materia de fomento de las capacidades con miras a pasar de la fase experimental de las transferencias de alimentos y los cupones para alimentos a una fase en la que entre el 30% y el 40% de las transferencias utilicen efectivo o cupones. La iniciativa garantizará la creación de sinergias entre direcciones y la colaboración con los despachos regionales y las oficinas en los países, y prestará apoyo a las oficinas sobre el terreno. El objetivo primordial será proporcionar liderazgo apoyado por material de orientación y cursos de capacitación en materia de instrucciones para la elaboración de los programas. Se tendrán en cuenta las necesidades de capacidad en diversos contextos, incluidas las necesidades concretas de los países de ingresos medianos.
28. *Tecnología, gestión de riesgos y rendición de cuentas.* El PMA seguirá mejorando su gestión de las actividades de transferencia de efectivo y de cupones para alimentos al optar por las soluciones más eficaces y eficientes de que disponga para darles seguimiento, controlar los costos unitarios a lo largo de toda la cadena y gestionar los riesgos. Buscará asimismo soluciones tecnológicas para aumentar la eficacia de la ejecución de los programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos.
29. *Fortalecer la gestión orientada a los resultados.* El PMA seguirá invirtiendo en un sistema que permita seguir y evaluar su creciente cartera de actividades de transferencia de efectivo y cupones para alimentos, con el propósito de ampliar la ejecución de este tipo de actividades y de aumentar su impacto; para ello tendrá que intensificarse la labor en asociación entre distintas direcciones.
30. *Forjar asociaciones estratégicas y técnicas.* El PMA está bien situado para actuar como líder en la esfera de la transferencia de dinero y la entrega de cupones con el fin de proporcionar acceso a los alimentos. Este potencial puede aprovecharse mediante asociaciones estratégicas y técnicas, también con el sector privado, los gobiernos,

organismos internacionales y ONG, que faciliten una ejecución apropiada, rápida y coordinada de las actividades de transferencia de efectivo y cupones para alimentos, junto con el intercambio de las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas. El PMA colabora con ONG que tienen experiencia en la ejecución de programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos y, en el marco de la iniciativa Cash Learning Partnership⁸, está estudiando formas de coordinar los esfuerzos encaminados a desarrollar las capacidades. El Programa también tiene acuerdos de asociación generales con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos de las Naciones Unidas, que sientan una base sólida para nuevas actividades conjuntas en este ámbito.

31. *Garantizar una debida integración de los programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos en los sistemas y redes nacionales de protección social.* El PMA se asegurará de que los programas de transferencia de dinero, cupones para alimentos y distribución de alimentos se ejecuten de acuerdo con los sistemas de protección social dirigidos por los países. Para esto prestará apoyo técnico y operacional para respaldar su establecimiento, aplicación experimental para fines de demostración, expansión y mejora y, según corresponda, traspaso de responsabilidades⁹. En particular, el PMA desempeña una función importante en asegurar que en los sistemas nacionales se incluyan medidas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional. Actualmente colabora con el Gobierno del Brasil y el Gobierno de México, por ejemplo, para extraer enseñanzas de las mejores prácticas, los datos y las iniciativas de desarrollo de la capacidad derivados de los sistemas y redes nacionales de protección social.

⁸ Cash Learning Partnership es una iniciativa que reagrupa a distintas ONG —entre las cuales Oxfam, Save the Children, la Cruz Roja Británica, el Consejo Noruego para los Refugiados y Acción contra el Hambre—, financiada por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) y establecida con el fin de extraer enseñanzas de los programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos y de intercambiar y documentar la experiencia adquirida al respecto (<http://www.cashlearning.org/>).

⁹ Véase U. Gentilini y S.W. Omamo, 2009. Unveiling Social Safety Nets. Documento ocasional del PMA núm. 20. Roma; y "El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación" (WFP/EB.3/2004/4-A).

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|------|---|
| ONG | organización no gubernamental |
| IIPA | Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias |
| ODX | Dirección de Programas |