

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 11-14 de octubre de 2004**

## **ASUNTOS DE POLÍTICA**

### **Tema 4 del programa**

*Para aprobación*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.3/2004/4-A**

17 septiembre 2004

ORIGINAL: INGLÉS

### **EL PMA Y LAS REDES DE SEGURIDAD BASADAS EN LA AYUDA ALIMENTARIA: CONCEPTOS, EXPERIENCIAS Y FUTURAS OPORTUNIDADES DE PROGRAMACIÓN**

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 su aprobación.**

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 de la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas (PSP): Sr. S. Samkange tel.: 066513-2767

Asesor de Políticas (PSPD): Sr. P. Howe tel.: 066513-2865

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



## RESUMEN

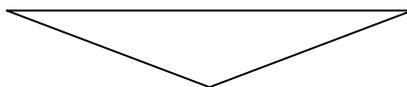
El PMA opera en regiones de pobreza extrema, donde tanto la vida como los medios de subsistencia se encuentran a menudo en situación de riesgo. Al constituir una salvaguardia en el caso de crisis, las redes de seguridad representan potencialmente un instrumento vital que los gobiernos nacionales, el PMA y los otros asociados nacionales e internacionales pueden utilizar para permitir a las familias establecer medios de subsistencia y prestar asistencia a la población necesitada. Dada la creciente importancia de las redes de seguridad en el programa de ayuda, el presente documento trata de ofrecer una orientación de carácter institucional sobre el compromiso del PMA a este respecto.

Sobre la base de la experiencia del PMA, pueden indicarse tres modelos para su compromiso con las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: A) asistencia para sentar las bases de un futuro sistema nacional de redes de seguridad; B) participación en el diseño y establecimiento de dicho sistema; y C) ayuda para mejorar el sistema existente. En las emergencias, el PMA puede contribuir a reforzar y complementar la acción llevada a cabo en el marco de las redes de seguridad o, allí donde éstas no existen, contribuir al desarrollo de redes de seguridad en el contexto de una actividad de seguimiento (modelos A y B). Durante las operaciones de socorro, recuperación y desarrollo, el PMA puede trabajar dentro de cualquiera de estos modelos, según la situación del país. Cuando se integran en una red de seguridad nacional, las actividades del PMA pueden requerir algunas modificaciones relacionadas con el calendario y la duración. La financiación de las redes de seguridad implica una mayor previsibilidad en las aportaciones de recursos, especialmente en las situaciones de transición y desarrollo.

Aunque no todas las intervenciones pueden realizarse en el marco de las redes de seguridad, la participación del PMA puede representar un complemento importante de las políticas vigentes, tales como la de habilitación para el desarrollo, y contribuir a asegurar que las iniciativas nacionales e internacionales se refuercen mutuamente en beneficio de la mejora de los medios de subsistencia de las personas afectadas por la pobreza. Este documento ofrece recomendaciones sobre cómo puede el PMA fortalecer su capacidad de participación, según proceda, en las diferentes etapas del desarrollo de redes de seguridad nacionales.



## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta Ejecutiva aprueba el documento “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).

El PMA fortalecerá su compromiso en las diferentes de desarrollo de las redes de nacionales de seguridad basadas en la ayuda alimentaria, a saber: i) ayudando a sentar las bases de un futuro sistema nacional; ii) participando en el diseño y establecimiento de dicho sistema; y iii) contribuyendo a mejorar el sistema existente. Para ello, trabajará estrechamente con los gobiernos nacionales y los asociados nacionales e internacionales, identificando al mismo tiempo estrategias claras de retirada de su asistencia. A tal fin, se realizarán esfuerzos para mejorar las competencias profesionales dentro de la Organización, elaborar directrices pertinentes, compartir las mejores prácticas y estudiar los posibles mecanismos de financiación.

---

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



## INTRODUCTION

1. El PMA opera en regiones de pobreza extrema, donde tanto la vida como los medios de subsistencia se encuentran a menudo en situación de riesgo. En algunos casos, las ventajas de un programa de desarrollo construido cuidadosamente pueden desaparecer de manera repentina debido a una inundación, una contracción de la actividad económica, o el recrudecimiento de un conflicto. Para el tiempo en que se logre montar una intervención de urgencia, los medios de vida pueden verse gravemente perjudicados y podría llevar años reconstruirlos. En otros casos, no se trata de acontecimientos espectaculares aislados sino más bien de los efectos de crisis que se han ido acumulando con el tiempo, lo que socava los medios de subsistencia de grupos específicos sumidos en una permanente “emergencia silenciosa” caracterizada por la malnutrición crónica y la mala salud. Las redes de seguridad constituyen una garantía de que los medios de subsistencia no se pierdan sino que más bien se consoliden, al mismo tiempo que se ayuda a las personas necesitadas. Son instrumentos que los gobiernos nacionales, el PMA y los otros asociados nacionales e internacionales pueden utilizar para preservar las oportunidades futuras y brindar esperanza a muchas de las personas más pobres.
2. Una red de seguridad diseñada apropiadamente constituye un conjunto previsible de mecanismos institucionalizados que ayudan a las familias en dificultad a hacer frente a las crisis y atender sus necesidades mínimas de consumo. Las redes de seguridad están coordinadas por los gobiernos y se establecen con frecuencia en asociación con organismos internacionales, como el Banco Mundial, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones de las Naciones Unidas, en el marco de la estrategia de lucha contra la pobreza de un país. En tiempos pasados, las redes de seguridad solían considerarse como simples transferencias de socorro que ayudaban a las personas pobres a aliviar los peores efectos de las crisis, pero sus ventajas a largo plazo eran limitadas y comportaban el peligro de crear dependencia. Gracias a un conocimiento más empírico de los riesgos y de la vulnerabilidad, actualmente se reconoce que las redes de seguridad tienen la posibilidad, si funcionan correctamente, no solamente de proteger sino también de promover en gran medida los medios de vida de las personas pobres.<sup>1</sup>
3. Con respecto al PMA, las redes de seguridad ofrecen importantes ventajas potenciales. En las regiones expuestas a crisis, facilitan intervenciones oportunas y deberían reducir la necesidad de reiterar los llamamientos de ayuda de emergencia para crisis recurrentes. Complementan las políticas actuales, como la de habilitación para el desarrollo, al asegurar la existencia de sistemas que salvaguardan los medios de subsistencia en el caso de eventuales crisis. Al integrar las actividades de asistencia en una estrategia nacional, las redes de seguridad contribuyen también a evitar la duplicación de esfuerzos proporcionando al mismo tiempo un marco que ayuda a los gobiernos a crear sistemas de asistencia alimentaria sostenibles. Pero en algunas circunstancias, podrían no representar la opción más apropiada para las intervenciones del PMA.
4. Dado el lugar de las redes de seguridad en el programa de ayuda y la importancia que éstas revisten para el PMA, este documento normativo ofrece orientación de carácter institucional sobre el compromiso del PMA con estos mecanismos. Explica la evolución

---

<sup>1</sup> Entre las referencias importantes pueden mencionarse las siguientes: Devereux, S. 2002. *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience*, Institute of Development Studies. Documento de trabajo n° 142. Brighton, Reino Unido; Banco Mundial. 2001. *Social Protection Sector Strategy*. Washington D.C.; Norton, A. et al. 2000. *Social Protection Concepts and Approaches. Implications for Policy Practice in International Development*. Documento de trabajo n° 143. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar. Para una reseña amplia de la bibliografía, véase PMA, 2004, *Vulnerability, Social Protection and Food-based Safety Nets. Theory, Evidence and Policy Underpinnings*. Roma. Documento mimeografiado.



del concepto de redes de seguridad, analiza las experiencias del PMA con dichos instrumentos y estudia la posibilidad de utilizar las redes de seguridad para mejorar la eficacia de los programas futuros.

## II. EL CONTEXTO DE LAS REDES DE SEGURIDAD

5. Durante los años ochenta y noventa, en muchos países en desarrollo se trató de erradicar la pobreza mediante programas y políticas centrados fundamentalmente en la promoción del crecimiento económico. Aunque dicha estrategia sigue siendo importante, ahora suele considerarse que por sí solo el crecimiento no es suficiente. El crecimiento económico lleva tiempo para dar resultados tangibles, y, cuando se produce, sus efectos pueden distribuirse en forma desigual, dejando a muchas personas pobres sin la posibilidad de aprovechar las oportunidades creadas. El conocimiento de la vulnerabilidad y de los riesgos ha permitido demostrar la importancia de combinar las estrategias del crecimiento económico con medidas de protección social, tales como las redes de seguridad.<sup>2</sup>
6. Las estrategias de protección social son sistemas integrados de medidas nacionales institucionalizadas que pueden incluir las pensiones, los planes de seguro y las redes de seguridad. Las redes de seguridad constituyen el componente de protección social destinado a los sectores más vulnerables de la población. En el pasado, muchos países en desarrollo tenían una variedad de programas no coordinados dirigidos por distintos actores. En cuanto componente de los sistemas de protección social, una red de seguridad se distingue de los proyectos individuales porque integra muchas actividades en un sistema previsible e institucionalizado basado en un marco de vulnerabilidad y riesgo.
7. La vulnerabilidad es un elemento decisivo para comprender cómo las personas se empobrecen y por qué no consiguen salir de la pobreza.<sup>3</sup> Forma parte de la capacidad de gestión de los riesgos y de su exposición a los mismos de cada hogar. Por capacidad de gestión de riesgos se entiende la habilidad que tiene una familia de utilizar sus bienes humanos, materiales, financieros, sociales y ambientales, así como las estrategias de subsistencia de que dispone para hacer frente a los riesgos. La exposición a los riesgos está determinada por el entorno, incluida la situación económica general, el marco político y jurídico nacional, y la probabilidad de catástrofes naturales y conflictos.
8. La exposición a los riesgos y la concretización de algunos de éstos en forma de crisis<sup>4</sup> pueden resultar perjudiciales para el sustento de las personas pobres.<sup>5</sup> En caso de crisis, éstas acusan los efectos directos de la pobreza y el hambre, que las hacen menos productivas y menos capaces de ganarse la vida. A causa de su estrecho margen de supervivencia, son a la vez sumamente sensibles a los riesgos e incapaces de aprovechar las oportunidades que podrían mejorar sus medios de vida, como la inversión en la

---

<sup>2</sup> Holzmann, R. et al. 2003. *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington D.C., Banco Mundial.

<sup>3</sup> Alwang, J. et al. 2001. *Vulnerability: A View From Different Disciplines*. Documento de estudio N° 0115 del Banco Mundial sobre la protección social. Washington D.C.; Webb, P. y Harinarayan, A. 1999. A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to Malnutrition. *Disasters* 23(4) 292–305.

<sup>4</sup> Las crisis pueden presentarse de diversas maneras. Las sequías, los monzones, la recesión económica, los conflictos, los terremotos y las inundaciones son crisis en gran escala, que afectan a un sector amplio de la población. Otras, como la infección del VIH/SIDA, la pérdida de un miembro asalariado de la familia, la enfermedad o la invalidez son más individuales (o “idiosincrásicas”), y afectan a familias o grupos determinados.

<sup>5</sup> Todas las referencias a los “medios de subsistencia” se hacen en el contexto de las familias, no de los individuos.



educación o en la diversificación de cultivos.<sup>6</sup> Cada vez que se produce una crisis, se ven obligadas a emplear estrategias de supervivencia perjudiciales, como reducir el consumo de alimentos, vender bienes productivos y retirar los niños de la escuela. Dichas estrategias disminuyen aún más su base de activos y las hacen más vulnerables a la siguiente crisis. Este ciclo vicioso se conoce con el nombre de “cepo de la pobreza”.

9. Es difícil que las personas pobres puedan escapar del cepo de la pobreza si no reciben ayuda. Necesitan una combinación de actividades de desarrollo complementadas con medidas de protección social, como las redes de seguridad. Para comprender cómo funcionan estas redes, es importante reconocer que la población pobre no constituye un grupo homogéneo. Los “pobres transitorios” entran y salen continuamente de una situación de pobreza, mientras que los pobres crónicos se mantienen permanentemente por debajo del umbral de pobreza. Cuando se producen crisis tales como sequías, inundaciones y pérdidas de empleo, los pobres transitorios necesitan protección y apoyo para no incurrir en el círculo vicioso.<sup>7</sup>
10. La pobreza crónica tiene raíces más profundas. Una ayuda eficaz a los pobres crónicos requiere una combinación de medidas de protección y promoción complementadas con intervenciones dirigidas a abordar las limitaciones estructurales con que se enfrentan.<sup>8</sup> Hay dos grupos de pobres crónicos: los que se valen por sí mismos y los que dependen de otros. Para los primeros, la función de protección de la red de seguridad consiste en impedir que vuelvan a caer en la pobreza, a la vez que las actividades promocionales fortalecen sus medios de subsistencia, ofreciéndoles la plataforma para un desarrollo futuro. Los que dependen de otros son las personas ancianas, discapacitadas, enfermas y malnutridas, quienes requieren una ayuda constante, al menos por un tiempo. Cuando las redes de seguridad diseñadas para hacer frente a la pobreza crónica se combinan con las actividades de desarrollo, los beneficiarios pueden lograr progresos importantes.<sup>9</sup>

### III. REDES DE SEGURIDAD

#### Tipos de redes de seguridad

11. Las redes de seguridad no se limitan a un conjunto restringido de instrumentos, pues los profesionales del desarrollo están constantemente creando fórmulas nuevas. Sin embargo, el Banco Mundial y otras instituciones han elaborado un conjunto de instrumentos básicos, que son los siguientes:
  - *Las transferencias incondicionales* son transferencias basadas en las necesidades de las personas que no pueden valerse por sí mismas ni participar en otros programas. Por ejemplo, las transferencias destinadas a personas malnutridas, enfermas y discapacitadas.

<sup>6</sup> Barrett, C.B. et al. 2001. “Income Diversification and Livelihoods in Rural Africa: Cause and Consequence of Change”. *Food Policy* 26(4), 315–333. Ellis, F. 2000. “Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries”. Oxford, Reino Unido, *Oxford University Press* (OUP).

<sup>7</sup> Un trabajo empírico reciente sugiere que en circunstancias de gran movilidad de la pobreza se pueden lograr mejores resultados reduciendo el nivel de fluctuación e incertidumbre que simplemente reduciendo el porcentaje del total de las familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza (véase Sinha, S. y Lipton, M. 1999.). “*Damaging Fluctuation, Risk and Poverty: A Review*”. Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex.

<sup>8</sup> Bird, K. et al. 2002. “*Chronic Poverty and Remote Rural Areas*”. *Chronic Poverty Research Centre*, Documento de trabajo n°. 13. Manchester, Reino Unido.

<sup>9</sup> Devereux, S. 2002. “*Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?*” *Development Policy Review* 20(5), 657–675; Hulme, D. et al. 2001. “*Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*”. *Chronic Poverty Research Centre*, Documento de trabajo n°. 2. Manchester, Reino Unido.



- *Las transferencias condicionales* son las transferencias efectuadas a familias o individuos con la condición de que los beneficiarios adopten un comportamiento apropiado, como por ejemplo, que manden a los niños a la escuela, participen en cursos de atención prenatal o postnatal, y asistan a cursos de capacitación.
- *Las obras públicas (o comunitarias)* son obras de gran densidad de mano de obra que aseguran salarios a las personas desempleadas a la vez que crean activos en beneficio de la comunidad o del estado. Por ejemplo, los proyectos de infraestructura en gran escala y las pequeñas intervenciones comunitarias.
- *Las subvenciones de los precios, los sellos y los cupones* están destinadas para los productos o servicios que constituyen una carga particular para las personas pobres. Por ejemplo, las subvenciones a los productos que consumen principalmente los pobres, tales como los cereales básicos.
- *La exención de derechos* constituye una ayuda para la población pobre que no puede pagar los servicios públicos. Por ejemplo, los derechos escolares o los honorarios relacionados con las visitas a las clínicas.

### **Redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria**

12. Gran parte de las transferencias efectuadas en el marco de las redes de seguridad descritas anteriormente pueden realizarse en efectivo o en especie. La transferencia en especie más común en este ámbito es la de alimentos. Dado que las transferencias alimentarias constituyen el eje principal de las actividades del PMA, en la próxima sección se tratarán con mayor detalle.
13. Las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria representan un subconjunto de programas de redes de seguridad cuya característica distintiva consiste en que proporcionan alimentos a los beneficiarios ya sea directamente (en especie) o indirectamente (a través de vales, comprobantes y cupones). En ambos casos se trata de una transferencia de ingresos destinada a aumentar el poder adquisitivo de los destinatarios, pero los programas alimentarios tienen también otros objetivos, como aumentar el consumo de alimentos en los hogares para hacer frente al hambre y la malnutrición o a subsanar las carencias de micronutrientes. Quitando el recurso a los alimentos, estas redes de seguridad no varían mucho respecto de los tipos generales de redes de seguridad generales descritas anteriormente.
14. Al diseñar una intervención, deberían analizarse atentamente las ventajas comparativas de las transferencias de dinero y de alimentos<sup>10</sup> teniendo en cuenta las condiciones locales. Entre los factores que han de examinarse cabe señalar los siguientes:
  - *Nivel de integración de los mercados y de los suministros de alimentos:* En muchas localidades remotas, el desarrollo del mercado puede haberse visto impedido por las limitaciones de la infraestructura material de los caminos, puentes y edificios. En estos casos, la transferencia de dinero no necesariamente hará que las familias puedan obtener los alimentos suficientes. Puede no haber alimentos en el mercado debido a la pérdida de la producción local, y las deficiencias de la infraestructura material combinadas con unos niveles relativamente bajos de demanda efectiva pueden no inducir a los comerciantes a abastecer la zona. En cambio, cuando los mercados y la infraestructura están suficientemente desarrollados, el dinero puede representar la

<sup>10</sup> El debate sobre las “ventajas comparativas” se basa sobre las conclusiones de algunos estudios como los siguientes: Abdulai *et al.* 2004; Coady, 2004; Bezuneh *et al.* 2003; Haddad y Frankenberger, 2003; Smith y Subbarao, 2003; Webb y Rogers, 2003; Yamano *et al.* 2003; Barrett, 2002; Coady *et al.* 2002; Del Ninno y Dorosh, 2002; Devereux, 2002; Rogers y Coates, 2002; Tabor, 2002; Hashemi, 2001; Castaneda, 1999; von Braun *et al.* 1999; Haddad *et al.* 1997; Faminow, 1995; Sen y Dreze, 1989.



opción apropiada porque es probable que las transferencias de dinero aumenten la demanda local, creando un incentivo para el incremento de la producción local y estimulando los mercados.

- *Nivel de la infraestructura financiera y de la capacidad administrativa:* En los países que carecen de infraestructura financiera es posible que sea más fácil administrar los alimentos que el dinero. Donde no hay bancos locales u otras instituciones financieras, puede ser difícil para los gobiernos transportar y distribuir grandes cantidades de dinero a zonas alejadas. Es lo que ocurre sobre todo en las crisis y en las situaciones posteriores a las crisis en las que el riesgo de robo es considerable. Asimismo, puede ser más fácil supervisar las transferencias de alimentos, que impulsan menos a la corrupción. Sin embargo, en los lugares en los que existe una infraestructura financiera y hay capacidad administrativa, es posible que el dinero tenga alguna ventaja porque su gestión suele ser menos costosa que la de los alimentos.
  - *Efectos de la inflación:* Allí donde los mercados se ven perturbados por situaciones de conflicto o riesgos materiales, como las inundaciones, o no están totalmente integrados, es menos probable que causen inflación los alimentos que el dinero.
  - *Consumo de alimentos:* Si el objetivo de una transferencia es aumentar el consumo de alimentos por parte de las personas más pobres, todo parece indicar que en algunas circunstancias esto se puede lograr mejor con alimentos. El dinero aumenta las opciones de los hogares, pero es más probable que se desvíe hacia actividades no productivas. Cabe señalar que también los alimentos algunas veces pueden desviarse mediante la venta o el intercambio.<sup>11</sup>
  - *Carencias de micronutrientes:* Los alimentos pueden enriquecerse para subsanar las carencias de micronutrientes entre los beneficiarios. Deficiencias que es más difícil resolver con dinero, dada la posibilidad de que no existan en el lugar alimentos enriquecidos.
  - *Selección:* La selección de los alimentos puede determinarse de manera espontánea, tanto entre las familias como dentro de ellas. En efecto, es posible que las familias más ricas se sientan menos inclinadas a participar en programas de alimentación que los hogares pobres; y dentro de las familias, es más probable que sean las mujeres quienes controlen los recursos alimentarios, lo cual aumenta la probabilidad de que se beneficie toda la familia.<sup>12</sup>
15. Muchas veces no se trata de elegir entre alimentos o dinero, sino de conseguir combinar mejor los dos recursos para alcanzar los resultados mejores<sup>13</sup>. Esto puede hacerse compaginando actividades de seguridad alimentaria destinadas a un grupo vulnerable, como se hace en los centros de salud materno-infantil (SMI) para las mujeres embarazadas y lactantes, destinadas a un grupo vulnerable, con programas basados en el dinero, como los de dinero por trabajo para los desempleados, destinados a otro grupo. Otra posibilidad es combinar dinero y alimentos en la misma transferencia. En las obras públicas, por

<sup>11</sup> Según Webb y Rogers (2003), mientras existen bastantes indicios de que los que reciben ayuda alimentaria se ven obligados muchas veces a vender los alimentos para obtener a) alimentos más convenientes que los recibidos en concepto de ayuda alimentaria, b) condimentos, c) artículos no alimentarios considerados esenciales para la supervivencia, hay pocas pruebas de que se venda la ayuda alimentaria porque los propios alimentos no hacían falta o eran demasiado abundantes. Pero son pocos los que dudan de que los recursos complementarios de los alimentos (el combustible, la ropa y el agua) sean cada vez más importantes para salvar y asegurar vidas.

<sup>12</sup> Quisumbing, A.R. et al. 1995. "Women: The Key to Food Security". Washington D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA).

<sup>13</sup> También es importante tener en cuenta el papel decisivo que desempeñan los recursos no alimentarios en cantidad suficiente para complementar los programas que reciben ayuda alimentaria y garantizar su distribución en las zonas más alejadas.



ejemplo, una parte del salario puede pagarse en alimentos para aumentar el consumo de la familia y otra parte en dinero para cubrir las necesidades familiares no alimentarias.

16. La transición desde las transferencias de alimentos a las transferencias de dinero es más efectiva cuando va acompañada de otras intervenciones estructurales fundamentales<sup>14</sup> destinadas a abordar las limitaciones intrínsecas que caracterizan los entornos arduos y difíciles en los que trabaja el PMA. Cuando tienen lugar tales mejoras, las ventajas comparativas de los alimentos se reducen. La situación del suministro de alimentos, su infraestructura comercial y la infraestructura financiera podrían constituir indicadores fundamentales para la adopción de decisiones sobre cuándo conviene más pasar del enfoque basado en su mayor parte en alimentos a un sistema basado en efectivo.

### Principios que rigen el diseño de las redes de seguridad

17. El diseño y la programación de una buena red de seguridad obedece a seis principios básicos:
- i) *Integración en contextos, políticas y programas nacionales más amplios:* Las redes de seguridad deberían tener en cuenta las limitaciones particulares con las que se enfrenta la población beneficiaria; integrarse en una estrategia nacional coherente para el crecimiento económico y la protección social; y desarrollarse en asociaciones entre los gobiernos y los donantes.
  - ii) *Ayuda destinada a las personas que más necesitan una transferencia:* Mientras todos los programas del PMA tienen como beneficiarios a las personas pobres y vulnerables, el objetivo primario de las redes de seguridad es llegar a los que más necesitan una transferencia. Otros objetivos relacionados con la promoción de los medios de subsistencia son importantes pero secundarios con respecto a la necesidad de alcanzar a las personas que más necesitan dicha transferencia.
  - iii) *Disponibilidad en períodos de necesidad:* La transferencia debería poder efectuarse cuando los beneficiarios están expuestos a inseguridad alimentaria. Para lograrlo, la red de seguridad debería funcionar durante todo el año para que las personas puedan beneficiarse o dejar de beneficiarse en función de sus necesidades, o bien programarse de suerte que funcione en los períodos en los que las familias están más expuestas a la inseguridad alimentaria.
  - iv) *Perspectiva a largo plazo:* Se requiere un esfuerzo sostenido para que las redes de seguridad fortalezcan la resistencia y mejoren los medios de subsistencia de las personas pobres de manera que puedan hacer frente por sí mismas a las fluctuaciones estacionales de la seguridad alimentaria. Pueden ser necesarias intervenciones a largo plazo escalonadas en varias temporadas o intervenciones a corto plazo de las que se hagan cargo luego los asociados.
  - v) *Mayor previsibilidad:* Para alcanzar los mejores resultados, los beneficiarios potenciales tienen que saber por adelantado que pueden depender de la red de seguridad en caso de crisis. Ello les permite afrontar riesgos calculados y hacer las inversiones estratégicas necesarias para diversificar y mejorar sus medios de sustento.
  - vi) *Mayor productividad posible:* Aunque las redes de seguridad tienen que desempeñar funciones protectoras, deberían diseñarse en lo posible con vistas a lograr una

---

<sup>14</sup> Aquí las “intervenciones estructurales” se refieren a la creación de capacidad institucional y administrativa nacional, la mejora de la preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe a través de sistemas de cartografía de la vulnerabilidad y de alerta temprana, y al fomento de la producción, el comercio y el desarrollo de mercados.

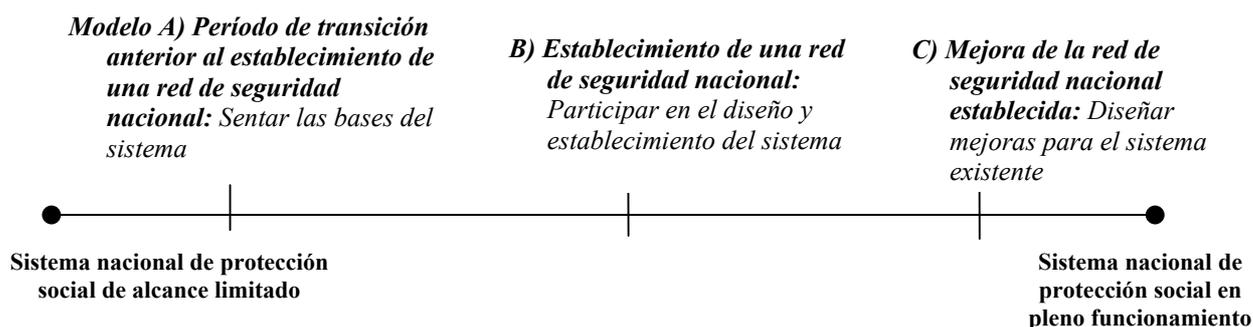


promoción de los medios de subsistencia. La insistencia sobre este aspecto contribuirá a abordar las causas subyacentes de la pobreza.

#### IV. EXPERIENCIA DEL PMA CON LAS REDES DE SEGURIDAD BASADAS EN LA AYUDA ALIMENTARIA

18. Algunas oficinas del PMA en los países ya se han comprometido con redes de seguridad en su programación en el país. Las experiencias del PMA con las redes de seguridad indican que tales interacciones dependen de una gama de distintas circunstancias y factores nacionales. Por un lado, hay países que no tienen redes de seguridad ni sistemas de protección social formales, mientras que por el otro, hay países que tienen redes de seguridad bien arraigadas y en pleno funcionamiento que forman parte de un sistema de protección social integrado.
19. En este contexto, y habida cuenta de las experiencias de las oficinas en los países, es útil considerar dentro de esta gama tres tipos de intervenciones del PMA<sup>15</sup>.

##### Diagrama: Gama de las actividades del PMA en el marco de las redes de seguridad



20. *Modelo A – Período de transición anterior al establecimiento de una red de seguridad nacional:* En algunos países que están saliendo de conflictos y restableciendo una buena gestión pública, se está trabajando para pasar a un sistema de protección social que incluya redes de seguridad, en el marco de la estrategia de lucha contra la pobreza del país. En esta fase el PMA puede desempeñar un papel decisivo, junto con los gobiernos o asociados, en la promoción de redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria, el desarrollo de la capacidad necesaria para su gestión y el diseño de intervenciones. El PMA puede contribuir a sentar las bases para futuras redes de seguridad nacionales e institucionales.
21. En el recuadro a continuación se ofrecen ejemplos de situaciones en las que está en curso el difícil proceso de transición.

<sup>15</sup> Esta gama de actividades en el marco de las redes de seguridad no debería confundirse con la “transición del socorro al desarrollo”. La gama se refiere al grado de desarrollo de los sistemas nacionales de protección social. La ubicación de los modelos dentro de la gama no corresponde, por lo tanto, a las intervenciones de urgencia, recuperación/reconstrucción o desarrollo.



**Recuadro 1: Experiencias del PMA con el modelo A – Período de transición anterior al establecimiento de una red de seguridad nacional****Sierra Leona: Sentar las bases de las redes de seguridad nacional**

Sierra Leona acaba de salir de más de diez años de conflictos civiles, que sumieron al país en una postración tal que actualmente está clasificada en el último lugar de 177 países, según el Índice de Desarrollo Humano. El nuevo Gobierno se ha comprometido a elaborar una estrategia de protección social en el marco de una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza. En primer lugar, el PMA ha asumido tres funciones importantes en la asistencia al Gobierno y la sociedad civil en esta transición: una función de asesoramiento para la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y la promoción de redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria. Ha participado en la elaboración del primer documento sobre estrategias de seguridad alimentaria nacional, que destaca el valor de las redes de seguridad alimentaria. En segundo lugar, ha utilizado el análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) para analizar la encuesta familiar realizada en el ámbito nacional. La utilización del VAM por parte del Gobierno y de los asociados internacionales fortalece la capacidad de selección de beneficiarios en el marco de una futura red nacional de seguridad alimentaria. En tercer lugar, el PMA también está elaborando un programa de asistencia que incluye intervenciones basadas en una red de seguridad que, ejecutadas en asociación con el Gobierno, sirven de modelo y fortalecen la capacidad de las futuras redes de seguridad institucionales, a la vez que prestan ayuda mientras se va estableciendo una red de seguridad dirigida por el Gobierno.

**Afganistán: Papel de las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria**

Después de decenios de guerra civil, el retorno a la paz ha permitido realizar mejoras significativas en el país, incluidas la reanudación de los servicios gubernamentales en algunas zonas y la repatriación de los refugiados. En el marco del proceso de transición, el Gobierno, conjuntamente con asociados internacionales, ha fijado metas de gran alcance en la esfera de la protección social. El PMA presta asistencia al Gobierno en el desarrollo de una red de seguridad, y colabora estrechamente con el Banco Mundial, que comparte su interés por apoyar las medidas nacionales de protección social. Tiene también un consejero en el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural, que le permitirá prestar asistencia al Gobierno en el desarrollo de su política de seguridad alimentaria nacional. El PMA es un miembro destacado del proceso de evaluación común del país (CCA)/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para el Grupo Temático 4 sobre cuestiones relacionadas con los medios de subsistencia. A causa de su compromiso con el Gobierno, los asociados nacionales e internacionales, y la sociedad civil, el PMA tiene la oportunidad de promover y crear capacidad para el establecimiento de redes de seguridad alimentaria.

22. *Modelo B – Establecer una red de seguridad nacional:* Algunos países ya están estableciendo redes de seguridad nacionales. En la fase actual el PMA puede participar, junto con los gobiernos y otros organismos asociados, en el diseño y la ejecución de los sistemas. Los estudios de casos que figuran a continuación señalan tanto los problemas como las ventajas que ofrece la integración de algunas de las actividades del PMA en el país en una red de seguridad nacional.



23. El recuadro que figura a continuación ofrece algunos ejemplos ilustrativos.

**Recuadro 2: Experiencias del PMA con el modelo B – Establecimiento de una red de seguridad nacional**

**Etiopía: Creación de una red de seguridad dinámica multianual**

En Etiopía, el Gobierno se ha dispuesto a revitalizar la política de seguridad alimentaria del país. El apoyo a la seguridad alimentaria se ha prestado principalmente en forma de transferencias protectoras pero no promocionales, tales como las distribuciones de ayuda alimentaria de urgencia. Ahora el Gobierno, junto con asociados multilaterales y bilaterales, ha formado la Coalición para la seguridad alimentaria, que ha recomendado la transición gradual de la asistencia humanitaria a un sistema de redes de seguridad dinámicas financiadas mediante contribuciones multianuales. El objetivo de estas reformas es encauzar el potencial productivo de los grandes flujos financieros asegurando al mismo tiempo a todos una protección constante contra la pobreza y el hambre. A veces, la necesidad de concordar los distintos puntos de vista y enfoques de las partes interesadas ha hecho difícil llegar a un consenso. Sobre la base de su vasta experiencia en el ámbito de la habilitación para el desarrollo y las intervenciones de urgencia, el PMA ha participado en la creación de la red de seguridad nacional asesorando a la coalición sobre el papel de los alimentos y de la ayuda alimentaria y planificando una amplia gama de intervenciones idóneas para hacer frente a la vulnerabilidad en el contexto etíope. Las iniciativas de la coalición demuestran que las redes de seguridad pueden facilitar la transición de actividades de urgencia a las de desarrollo en las zonas de inseguridad alimentaria muy expuestas a catástrofes.

**Malawi: Intervenciones de ayuda alimentaria en el marco de una estrategia de red de seguridad nacional**

En Malawi, la oficina del PMA en el país ha participado en la planificación y ejecución del programa nacional de protección social. Ante el empeoramiento de la situación económica del país y la elevada prevalencia del VIH/SIDA, la oficina en el país ha contribuido a elaborar un programa integrado de protección social y ayuda alimentaria. Además ayudó a crear una coalición entre los ministerios gubernamentales, los donantes y las ONG para apoyar el programa y desarrollar muchos de sus componentes. La red de seguridad está ahora en su fase inicial. El PMA ha ejecutado varias actividades en el marco del programa de protección social, incluida una intervención nutricional selectiva. La participación del PMA en este programa en Malawi constituye un ejemplo de cómo las intervenciones alimentarias pueden integrarse en estrategias nacionales coherentes en vista de la protección y promoción de los medios de subsistencia.

24. *Modelo C – Mejora de la red de seguridad nacional establecida:* Algunos países cuentan con poderosas capacidades y programas sociales basados en la ayuda alimentaria bien establecidos que funcionan desde hace años. En esos países, el PMA tiene un papel diferente pero importante que desempeñar. En vez de tratar de proporcionar grandes cantidades de ayuda, puede colmar lagunas, ofrecer modelos para mejorar el sistema nacional y defender la causa de aquellos que no han sacado provecho de la red de seguridad. En este sentido, muchas de las actividades realizadas en esos países contribuyen directamente a la Prioridad Estratégica (PE) 5, de crear capacidad para los programas de ayuda alimentaria.



25. El Recuadro 3 ofrece algunos ejemplos de experiencias de países que se encuentran en esta fase.

### **Recuadro 3: Experiencias del PMA con el modelo C — Mejora de la red de seguridad nacional establecida**

#### **Indonesia: Llenar los vacíos de los programas nacionales de protección social**

En respuesta a las múltiples crisis experimentadas en 1997–1998 (sequía, colapso financiero y guerra civil), el Gobierno de Indonesia creó una variedad de programas de protección social para mitigar los efectos de las emergencias en la población pobre. Aunque muchos de estos programas originales se han suprimido, *Raskin* continúa proporcionando arroz subvencionado a gran parte de la población pobre en todo el país. Sin embargo, el programa nacional no llega en medida suficiente a algunas personas extremadamente pobres de los suburbios de Yakarta y de otros centros urbanos. El PMA en Indonesia lanzó su programa *Operasi Pasar Swadaya Masyarakat* (OPSM) para llenar esos huecos del programa nacional. Utilizando la metodología del VAM, el PMA ha elaborado métodos más precisos para seleccionar a los beneficiarios y un sistema de redistribución más transparente y responsable. Un rasgo innovador de este programa del PMA es que utiliza el dinero recaudado a través de la venta del arroz para actividades de desarrollo comunitario en las zonas donde opera. Este fondo rotatorio asegura que los beneficios del programa de arroz subvencionado se combinen con actividades de promoción de los medios de vida. Como el programa va terminando paulatinamente, el PMA está alentando al Gobierno a que lo mantenga en funcionamiento.

#### **India: El papel de los modelos y la actividad de promoción**

La India es un país excedentario en alimentos con un sistema de redes de seguridad alimentaria bien desarrollado. El sistema está diseñado teóricamente para proteger a una persona durante todo su ciclo vital mediante: asistencia a los niños pequeños y las mujeres embarazadas y lactantes; alimentación escolar; proyectos de obras públicas estacionales; y un sistema público de distribución para personas adultas necesitadas. En un sistema de tal envergadura, la contribución alimentaria del PMA no es muy significativa, pero la oficina en el país ha desempeñado otros papeles decisivos. En primer lugar, experimenta y diseña programas más eficaces para mejorar las redes de seguridad existentes. En el programa destinado a los niños pequeños y las madres, ha demostrado de qué manera los alimentos pueden combinarse con mensajes importantes de educación nutricional y sanitaria. En la alimentación escolar, está experimentando la utilización de alimentos enriquecidos con micronutrientes para meriendas de media mañana; un ejemplo que puede aplicarse también en otras regiones del país. En segundo lugar, ha desempeñado asimismo una enérgica función de promoción, el hablar en nombre de las personas pobres afectadas por una “emergencia silenciosa” de hambre y mala salud. Algunas publicaciones muy conocidas, como *Food Insecurity Atlas of Urban India*, *Food Insecurity Atlas of Rural India* y *Towards Hunger-Free India*, han contribuido a despertar la conciencia sobre este problema y sobre la manera de encararlo.

#### **Ecuador: Identificación de las lagunas del sistema nacional de protección social**

En el decenio pasado, Ecuador ha experimentado un crecimiento económico lento y una gran parte de su población permanece en la pobreza. Para resolver el problema de la inseguridad alimentaria, especialmente entre los grupos marginados, el Gobierno cuenta con un vasto sistema de redes de seguridad alimentaria, que van de la ayuda a las mujeres embarazadas hasta la alimentación escolar. En tiempos pasados, los diferentes ministerios ejecutaban las diversas actividades de las redes de seguridad independientemente unos de otros. Pero el Gobierno ha establecido últimamente una red nacional llamada *Frente Social* que reúne a los diferentes ministerios que trabajan en la esfera social. En el marco de esta iniciativa de mayor envergadura, el PMA ha asumido la dirección y ha propuesto que se adopte un enfoque llamado la *Cadena de Vulnerabilidad Alimentaria*. Al reconocer que las personas más vulnerables a la malnutrición son las mujeres embarazadas y los niños de hasta 14 años, el objetivo de este enfoque es asegurar que se disponga de redes de seguridad para cubrir estos períodos del ciclo vital. Para ello se identifican y colman las lagunas, se evita la duplicación de actividades y se promueve la complementariedad entre los programas alimentarios.



26. En el pasado, en países como Kosovo, el PMA se ha asociado a cada uno de estos modelos en diferentes momentos, y ha aplicado luego una estrategia eficaz de supresión gradual de la ayuda. En el cuadro que figura a continuación se resumen algunas de las funciones del PMA en cada modelo, y se indican las prioridades estratégicas a las que hace referencia en cada caso.

<b>FUNCIONES DEL PMA EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES DE LAS REDES DE SEGURIDAD</b>			
<b>Modelo</b>	<b>A: Apoyo a la transición</b>	<b>B: Establecimiento</b>	<b>C: Mejora</b>
Funciones del PMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesorar a los gobiernos sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria (PE5)</li> <li>- Promover la creación de redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria (PE5)</li> <li>- Crear asociaciones (PE5)</li> <li>- Realizar demostraciones de intervenciones y técnicas de selección, tales como el VAM, para las redes de seguridad (PE2 y PE5)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en el diseño de las redes de seguridad (PE2 y PE5)</li> <li>- Participar en el establecimiento de las redes de seguridad a través de diferentes actividades del PMA (PE2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llenar los vacíos en las redes de seguridad (PE2)</li> <li>- Registrar y experimentar intervenciones mejoradas (PE2 y PE5)</li> <li>- Defender la causa de la población pobre aquejada por el hambre (PE5)</li> </ul>

## V. REPERCUSIONES EN LA PROGRAMACIÓN

27. Las redes de seguridad deberían considerarse como un instrumento distinto pero complementario de los programas de habilitación para el desarrollo. Mientras las actividades de dichos programas se proponen mejorar directamente los medios de subsistencia de las personas pobres, con las redes de seguridad se trata de proteger y consolidar las realizaciones cuando se presenta una crisis. Muchos de los programas y actividades del PMA tienen algunos elementos de las redes de seguridad y a menudo objetivos semejantes. Pero esto no quiere decir que todas las actividades del PMA tengan que considerarse redes de seguridad ni que tengan que convertirse en tales. En muchos casos, los programas y actividades del PMA están diseñados para otros objetivos primarios, tales como salvar vidas o promover la educación. En otros casos, tal vez no haya mecanismos nacionales de protección social eficaces con los que el PMA pueda trabajar, y la única posibilidad es la de responder con intervenciones especiales o a corto plazo. En la sección siguiente se examinan las repercusiones de las redes de seguridad en la programación y las operaciones del PMA.

### Consecuencias para las actividades de urgencia

28. En muchos países en los que se presentan emergencias, no existen redes de seguridad y hay pocas perspectivas inmediatas de poder crear sistemas nacionales de protección social a causa de los conflictos u otras razones. En estas situaciones las actividades del PMA comparten muchas de las metas de las redes de seguridad, incluida la reducción de las estrategias de supervivencia perjudiciales y la preservación de activos, como puede verse en la política del PMA sobre los medios de subsistencia en situaciones de urgencia. Aunque en las emergencias pueden realizarse a corto plazo actividades de protección de



los medios de subsistencia, y aunque las distribuciones de alimentos de urgencia salvan vidas e impiden la aplicación de supervivencia negativas, éstas no ofrecen ni los medios de previsión ni la perspectiva a largo plazo necesarios para proteger y promover los medios de sustento de manera institucionalizada. De ahí que sean actividades que no pueden asimilarse a un sistema de redes de seguridad.

29. Si es probable que una catástrofe vuelva a producirse, se podría comenzar a colaborar con el gobierno para realizar actividades complementarias a las operaciones de socorro y recuperación con el fin de transformar las intervenciones de urgencia en un sistema dinámico de redes de seguridad a largo plazo (modelo A y modelo B). Dicha transformación continuaría protegiendo los medios de vida y comenzaría a fortalecer la capacidad de resistencia ante crisis futuras, como se indica en los modelos A y B.
30. Cuando se producen situaciones de urgencia en lugares en los que ya existen redes de seguridad, las actividades del PMA deberían contribuir a fortalecer y complementar las intervenciones de las redes, ya sea apoyando las actividades cuya eficacia se ve mermada por falta de recursos, o bien colmando las lagunas que existen en el sistema.

### **Repercusiones para las operaciones de socorro, recuperación y desarrollo**

31. En la fase de recuperación posterior a una crisis, la población pobre es particularmente vulnerable porque su salud, nutrición y base de activos se han visto perjudicadas. De verse expuestos a nuevas crisis correrían un riesgo mayor de sufrir graves consecuencias. En estas situaciones, las redes de seguridad tienen una importancia especial. En un contexto de desarrollo, habrá con frecuencia poblaciones gravemente vulnerables que no pueden participar en las actividades principales de desarrollo porque están debilitadas a causa del hambre o de la pobreza. En el caso de una crisis, también es importante proteger y consolidar las realizaciones de quienes han conseguido mejorar sus medios de subsistencia.
32. Después de una crisis, si no existe una red de seguridad y la situación del país lo permite, el PMA podría intervenir para sentar las bases de un futuro sistema (modelo A), garantizando que los alimentos y la ayuda alimentaria se integren en estrategias nacionales de protección social, incluidas las redes de seguridad y la lucha contra la pobreza, como por ejemplo las estrategias de reducción de la pobreza. Para lograrlo, el PMA debería intensificar su participación con los gobiernos y otros donantes en debates más amplios sobre estrategias de política nacional lo que le permitiría defender la causa de las personas pobres aquejadas por el hambre, llamar la atención sobre la contribución de los alimentos a la solución de los riesgos y la vulnerabilidad, y fortalecer las capacidades de los gobiernos para planificar y ejecutar intervenciones alimentarias.
33. En el caso de los países dispuestos a aplicar estrategias de protección social, el PMA puede participar en el establecimiento de una nueva red de seguridad (modelo B). Los gobiernos deberían elaborar, en cooperación con todas las partes interesadas, un programa exhaustivo de protección social de alcance nacional y multianual, fiable y que evite la duplicación de actividades. Una vez identificadas las zonas de riesgo y vulnerabilidad, y sopesadas las distintas intervenciones posibles, debería realizarse una combinación ideal de intervenciones de protección social en un sistema único. En tal caso el PMA podría ejecutar sus actividades en el marco de un programa nacional de protección social de cobertura total.
34. En muchos contextos de desarrollo los países ya disponen de un sistema de protección social, que puede incluir también redes de seguridad alimentaria. En ese caso, y en muchas de las situaciones de socorro y recuperación, las actividades del PMA pueden orientarse a llenar los vacíos, formular modelos y defender la causa de los pobres (modelo C). Por ejemplo, en caso de que el PMA llegue a constatar la existencia de grupos marginados



excluidos del sistema oficial, podría llenar los vacíos del sistema de protección gubernamental ejerciendo presión sobre el propio gobierno, en lo posible, para que incluyera a dichos grupos en el sistema nacional. El PMA puede también encontrar la manera de mejorar las intervenciones en curso y aplicar esas mejoras en algunas comunidades con miras a incorporarlas definitivamente en el sistema nacional, y abogar además por la población pobre que no ha podido sacar provecho de la red de seguridad o que se beneficiaría de un sistema de protección más sólido.

35. Aunque los principios básicos de la red de seguridad puedan estar ya incorporados en cierta medida en las actividades de PMA, es posible que éstas necesiten modificaciones al integrarse en una red de seguridad nacional, como en el modelo B. El PMA ha centrado tradicionalmente sus transferencias condicionales —es decir, las transferencias que dependen de que los beneficiarios realicen alguna actividad útil— en las esferas de la creación de activos, la formación profesional, la educación, la salud y la nutrición.
36. *Alimentos para la creación de activos.* Las obras públicas y comunitarias pueden funcionar como una red de seguridad al proporcionar empleo remunerado a los grupos vulnerables con exceso de mano de obra y crear a la vez activos que beneficien a las familias y las comunidades. Es probable que los alimentos para la creación de activos sean más eficaces en contextos con un índice elevado de desempleo, que necesitan obras de gran densidad de mano de obra y disponen de la capacidad necesaria para supervisar los planes y la ejecución.
37. De conformidad con la política de habilitación para el desarrollo, los programas de alimentos para la creación de activos del PMA son intervenciones comunitarias que tienen estrategias de retirada bien definidas y benefician tanto a la comunidad local como a las familias particulares. Sin embargo, en el contexto de una red de seguridad, puede ser apropiado en algunos casos apoyar proyectos de creación de infraestructura de mayor envergadura que pueden emplear a un número mayor de participantes y son más flexibles para aumentar o reducir el número de las personas en función de las necesidades.
38. *Alimentos para la capacitación.* La planificación y ejecución de las actividades de alimentos para la capacitación en el marco de una red de seguridad no difiere demasiado de las otras actividades de alimentos para la capacitación del PMA. Pero en una red de seguridad, la duración de dichas actividades debería ser suficiente para cubrir los déficit de consumo de las familias y transmitir eficazmente los conocimientos necesarios a los beneficiarios. Se podrían planificar programas de capacitación ampliados que pudieran durar toda la temporada o más aún, tales como cursos de alfabetización. O también podrían proporcionarse raciones adicionales para participar en programas de capacitación más cortos que cubran el período de necesidad. El carácter integrado de la programación de las redes de seguridad debería permitir vincular los programas de capacitación con actividades complementarias como los planes de microcrédito, para que los beneficiarios puedan aplicar los conocimientos adquiridos.
39. *Alimentos para la educación (alimentación escolar).* Los programas tradicionales de alimentación escolar, que proporcionan una o más comidas en la escuela, tienen muchas características básicas comunes a las actividades de una red de seguridad, especialmente cuando se utilizan en una situación de urgencia, aunque su objetivo primario se centra en la educación y el aprendizaje. Estas características se refuerzan en situaciones que no son de urgencia en las que las familias vulnerables beneficiarias reciben raciones para llevar a casa como un complemento de la alimentación escolar. Con una selección atenta, el programa puede proporcionar las raciones alimentarias directamente a las familias con un déficit de consumo elevado o niveles altos de malnutrición, cuyos hijos no van a la escuela o corren el riesgo de tener que abandonarla.



40. *Alimentos para la salud y la nutrición.* Las transferencias netas efectuadas condicionalmente en virtud de la red de seguridad alimentaria por motivos de salud y nutrición pueden servir como incentivo para que los beneficiarios aprovechen los servicios sanitarios y nutricionales. La mayor parte de los programas de atención y nutrición materno-infantil que efectúan transferencias de alimentos a las madres y sus hijos podrían desempeñar una función de protección social porque están destinados a subsanar los déficit de consumo de grupos vulnerables concretos. El diseño de estas intervenciones en el marco de una red de seguridad más amplia no sería muy diferente del diseño de cualquier otra actividad de atención y nutrición materno-infantil.
41. *Distribución de alimentos incondicional y selectiva.* Normalmente, este tipo de actividad se utilizará para apoyar a grupos particularmente vulnerables como las personas ancianas, discapacitadas, enfermas y gravemente malnutridas que no pueden valerse por sí mismas. El apoyo nutricional a las personas que viven con VIH/SIDA y sus familiares a cargo constituye una actividad del PMA cada vez más importante. Cuando se combina con la distribución de medicinas antirretrovirales, las intervenciones alimentarias selectivas pueden hacer que las personas recuperen sus fuerzas y participen en actividades generadoras de ingresos. La asistencia a los familiares a cargo les permite contribuir al sustento de la familia.
42. Se ha de proceder con cautela a ayudar a las actividades que suponen un alto riesgo de dependencia institucional y presupuestaria. Por lo tanto, se tendría que recurrir a esta posibilidad sólo como última opción, cuando no se consideren viables otras soluciones más productivas. La ayuda del PMA debería limitarse a un período de transición, en el que se necesita una ayuda temporal hasta encontrar otras soluciones. El PMA debería tener una estrategia de retirada de los programas bien definida dentro de un marco temporal razonable, y transferir la responsabilidad total de la atención de los beneficiarios al gobierno, las familias o la comunidad.
43. *Cuestiones intersectoriales.* Algunas consideraciones se aplican a todas las actividades del PMA, pero otras tienen un significado especial cuando se aplican en el contexto de las redes de seguridad. Entre las cuestiones intersectoriales más importantes están la participación de los beneficiarios y la temática de género.
44. La participación de los beneficiarios tanto en el diseño como en la ejecución es esencial para contribuir a asegurar que el volumen y el calendario de las transferencias sean los más convenientes y que la mejora de los medios de producción se ajuste a las necesidades y prioridades de los beneficiarios. Lo cual también contribuye a asegurar que las intervenciones no afecten negativamente a las estructuras de redes de seguridad informales, sino que las fortalezcan y consoliden.
45. En consonancia con los Compromisos ampliados relativos a la mujer del PMA, en el diseño de los programas de red de seguridad deberían incorporarse consideraciones sobre el género. La representación de la mujer en los grupos vulnerables es desproporcionada, y los hombres y las mujeres también pueden estar expuestos a distintos tipos de riesgos, que requieren respuestas diferentes. En el ámbito de las redes de seguridad, los programas pueden diseñarse de forma tal que se seleccione a las mujeres o se asegure que éstas se beneficien de las transferencias en un pie de igualdad, como se detalla en el III Compromiso ampliado.
46. *Estrategia de retirada.* Una cuestión importante relacionada con la participación del PMA en las redes de seguridad es la de asegurar la existencia de una estrategia de retirada bien definida. Aunque la creación de redes de seguridad sólidas y a largo plazo redundaría en el interés del PMA y de sus beneficiarios, no incumbe al Programa encargarse indefinidamente del funcionamiento de las redes de seguridad nacionales. Por lo tanto,



tienen que establecerse estrategias de retirada claras, especialmente cuando se participa directamente en el funcionamiento diario de las redes que se benefician de las actividades y los recursos del PMA. Al renovarse las estrategias en el país debería evaluarse la necesidad de mantener la participación del Programa.

---

## VI. REPERCUSIONES EN LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS

47. La integración de algunas actividades del PMA en las redes de seguridad nacionales puede también tener repercusiones en la dotación de recursos de los programas del PMA. Una aplicación eficaz de las redes de seguridad requiere la asunción de compromisos previsibles y a más largo plazo, y que éstos se centren tanto en las causas como en los síntomas de la pobreza y de la inseguridad alimentaria. Esta exigencia es menos compatible con los recursos para emergencias, que no son previsibles ni a largo plazo. El establecimiento de una red de seguridad en las operaciones del PMA en condiciones óptimas supone, pues, una mayor previsibilidad de las aportaciones de recursos y del compromiso de los donantes, especialmente en las actividades de transición y desarrollo. Esto, sin embargo, no implicaría necesariamente un aumento de los costos globales. La inversión en redes de seguridad reducirá la necesidad de la asistencia de socorro porque las iniciativas emprendidas en el tiempo para promover los medios de subsistencia de la población pobre deberían potenciar la capacidad de resistencia a las crisis, y reducir en general las necesidades de urgencia.

---

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

48. Las redes de seguridad representan un instrumento de erradicación de la pobreza que puede resultar muy eficaz en el marco de las estrategias nacionales de protección social establecidas para complementar programas más amplios de desarrollo y seguridad alimentaria. El PMA tiene una vasta experiencia con las actividades de ayuda alimentaria cuyos rasgos básicos son similares a los de los programas de redes de seguridad. En el presente documento se han examinado las funciones que el PMA podría desempeñar dentro de los programas nacionales de red de seguridad en las diferentes fases de su desarrollo.
49. Con objeto de que el PMA participe activamente con los gobiernos y otros asociados en cada una de estas etapas, se recomienda que:
- el PMA aumente su capacidad para prestar asesoramiento con conocimiento de causa y promueva eficazmente las redes alimentarias de seguridad durante la formulación de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Las medidas relacionadas con la capacitación y la dotación de personal deberían garantizar que las oficinas en los países con el apoyo de los despachos regionales y la Sede, dispongan de competencias suficientes a nivel institucional.
  - el PMA elabore directrices sobre las modalidades de diseño y establecimiento más apropiadas. Debería prestarse particular atención a: las modalidades de las redes de seguridad más eficaces con respecto a las circunstancias locales; la combinación óptima de transferencias alimentarias y monetarias; el potencial de las redes de seguridad para facilitar la transición de las operaciones de urgencia a las de recuperación y desarrollo; y el diseño de actividades específicas en el ámbito de las redes de seguridad.



- el PMA fortalezca los medios de que dispone para mejorar los programas nacionales de red de seguridad existentes. Las mejores prácticas derivadas de la experiencia del PMA en materia de redes de seguridad deberían difundirse en todos los despachos regionales y las oficinas en los países en el marco de un sistema más amplio de intercambio de conocimientos e información dentro de la Organización. El PMA también debería colaborar con los asociados, incluidos los gobiernos nacionales, el Banco Mundial, las ONG y otras organizaciones de las Naciones Unidas, con el fin de identificar las mejores prácticas de los organismos en materia de redes de seguridad.
  - el PMA estudie mecanismos de financiación apropiados para su participación en las redes de seguridad. Estas iniciativas podrían incluir una ampliación de su base de donantes y una mayor atención a cuestiones específicas relacionadas con las redes de seguridad, tales como la financiación multianual.
50. Adoptadas conjuntamente, estas medidas constituirán la base para una mejor integración de las redes de seguridad en la futura programación del PMA.



---

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CCA	Evaluación común del país
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
ONG	Organización no gubernamental
OPSM	<i>Operasi Pasar Swadaya Masyarakat</i>
OUP	<i>Oxford University Press</i>
PE	Prioridad Estratégica
SMI	Salud materno-infantil
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

