

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

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2011/7-B
5 mayo 2011
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA FUNCIÓN DEL PMA EN LA ESFERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LAS REDES DE SEGURIDAD

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 examen.

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

Directora, OE*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación, OE: Sra. J. Watts Tel.: 066513-2319

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).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

Mediante la presente evaluación se examinó la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad, mecanismos cuya importancia para fomentar el desarrollo se reconoce cada vez más. En la evaluación se analizaron el alcance y la calidad de las realizaciones del PMA, así como los factores que influyen en su capacidad para llevar a cabo de manera eficaz programas de protección social y de redes de seguridad.

Un equipo de consultores independientes llevó a cabo la evaluación entre septiembre de 2010 y febrero de 2011 utilizando distintos métodos: visita a cinco oficinas en los países y dos despachos regionales; estudios teóricos acerca de dos países; análisis comparativo de las normas relativas a las buenas prácticas; examen de documentos, y entrevistas con las principales partes interesadas.

En la evaluación se determinó que el PMA ya contribuye a la protección social y las redes de seguridad, sobre todo por lo que respecta a algunas actividades. No obstante, para institucionalizar sistemáticamente dichos enfoques en el Programa será necesario modificar el modo en que éste actúa e intensificar las iniciativas para aumentar su capacidad organizativa y las capacidades de su personal.

El PMA contribuye a los sistemas de protección social y las redes de seguridad de distintas formas, que van desde la ejecución de programas de transferencia a la ayuda en el diseño de componentes alimentarios de los sistemas nacionales de protección social o la prestación de asesoramiento a los gobiernos sobre las políticas conexas. Se consideró que la labor del PMA relativa a la protección social y las redes de seguridad era pertinente, eficaz y permitía no sólo salvar vidas sino también reforzar la capacidad de resistencia y fomentar los medios de subsistencia, sobre todo cuando los instrumentos tradicionales que utilizaba el PMA se combinaban con nuevos enfoques (como el de la alimentación escolar vinculada con la producción agrícola local o nacional o con las raciones para llevar a casa, el establecimiento de bancos de arroz o reservas de cereales y la ejecución de proyectos de alimentos por trabajo y de efectivo por trabajo que permiten aumentar la capacidad de resistencia a las catástrofes) y cuando los proyectos estaban bien concebidos, duraban el tiempo suficiente y correspondían a las prioridades gubernamentales.

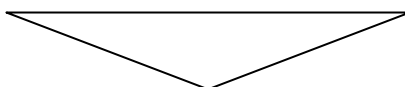
Para ser lo más eficaz posible como red de seguridad o en el marco de un sistema de protección social más amplio, las transferencias del PMA deben ser *adecuadas* a fin de satisfacer las necesidades de la población; *oportunas*, puesto que tienen que efectuarse a su debido tiempo y cuando sean necesarias; *previsibles*, de manera que la población sepa que podrá disponer de la transferencia cuando lo necesite y pueda hacer planes en consecuencia, y *sostenibles* desde un punto de vista financiero y político.

Entre los problemas que limitan la capacidad del PMA para establecer sistemas de protección social o redes de seguridad eficaces figuran: la duración y el volumen insuficientes de las transferencias; las interrupciones en la cadena de suministro debidas a los ciclos de financiación anuales; los déficit de financiación y los retrasos correspondientes, así como las transferencias a corto plazo o no previsibles. A medida que los gobiernos sean más capaces de

establecer sus propias redes de seguridad y sistemas de protección social, la labor del PMA podrá seguir siendo pertinente al pasar de una función meramente operacional a otra de asistencia en la formulación de políticas, el apoyo técnico, el desarrollo de la capacidad y la labor de promoción.

El equipo de evaluación formuló seis recomendaciones: dos estaban relacionadas con la mejora de la calidad de la labor del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad y cuatro se referían al aumento de su capacidad organizativa para poder llevar a cabo dicha labor.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación estratégica de la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad” (WFP/EB.A/2011/7-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2011/7-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si 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 sistemas de protección social y las redes de seguridad suscitan un interés creciente y se están difundiendo cada vez más; de hecho, actualmente, se encuentran ejemplos de ambos en todas las regiones del mundo. Las redes de seguridad pueden salvar vidas en caso de crisis y de situaciones de emergencia. A más largo plazo, el objetivo de la protección social es obtener un desarrollo social y económico más amplio mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades.
2. Las políticas internacionales asignan cada vez más importancia a la función de los gobiernos de dirigir sus propios programas de asistencia al desarrollo. Hoy en día, muchos gobiernos gestionan redes de seguridad o sistemas de protección social que se han convertido en los elementos centrales en los que se basan las organizaciones internacionales de desarrollo para combatir la pobreza y la vulnerabilidad en los países en desarrollo. En las últimas declaraciones de política de la Unión Africana (UA), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el G20 se resaltó la importancia que revisten las redes de seguridad y los sistemas de protección social y su potencial para proteger a los pobres reducir la pobreza y favorecer el crecimiento económico. En las Naciones Unidas, la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social está dirigida a fomentar estrategias nacionales mediante transferencias sociales esenciales en efectivo y en especie. Estos cambios comportan la necesidad de fortalecer las capacidades de los gobiernos.

LABOR DEL PMA EN LA ESFERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LAS REDES DE SEGURIDAD

3. La protección social y las redes de seguridad no resultan nuevas para el PMA. En 1998, el Programa publicó un análisis de la función de las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria como instrumento eficaz en función de los costos de protección frente a las crisis de alimentos. El enfoque que se resaltaba en dicho documento se incorporó en un documento de política de 1999 titulado "Habilitación para el desarrollo"¹. En otro documento de política publicado en 2004 con el título "El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria"², se expusieron los principios y las funciones del PMA, basándose en los distintos contextos de los países. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 se mencionan las redes de seguridad como medio para fortalecer la capacidad de resistencia frente a las crisis, y se propone que el PMA elabore programas de nutrición, de alimentación escolar y de redes de seguridad.
4. Los últimos documentos de política del PMA que incorporan un componente relativo a las redes de seguridad o la protección social abordan los temas siguientes: desarrollo de la capacidad (2004), entrega de cupones y transferencias de efectivo (2008), alimentación escolar (2009) y lucha contra VIH y el sida (2010). El PMA ha elaborado documentos afines, el más reciente en 2009, titulado *Unveiling Social Safety Nets*³.

¹ WFP/EB.A/99/4-A.

² WFP/EB.3/2004/4-A.

³ El documento especial núm. 20 puede consultarse en la dirección siguiente:
<http://www.wfp.org/content/unveiling-social-safety-nets>

5. Muchos de los proyectos realizados por el PMA en los últimos 20 o 30 años han servido de redes de seguridad, entre ellos algunos con objetivos de protección social más amplios. Sin embargo, no hay un sistema formal para llevar a cabo un seguimiento de las contribuciones del PMA en materia de protección social.

Sinopsis de la evaluación

6. El objetivo de esta evaluación es fomentar la comprensión del modo en que el PMA puede contribuir mejor a la protección social y las redes de seguridad, y los factores que influyen en su capacidad para llevar a cabo dicho cometido. Su finalidad es ayudar a institucionalizar los nuevos sistemas y fundamentar las decisiones de programación.
7. Se utilizaron distintos métodos de evaluación: visita a cinco oficinas en los países y dos despachos regionales; estudios teóricos acerca de dos países; análisis comparativo de las normas relativas a las buenas prácticas; examen de documentos, y entrevistas con el personal del PMA y otras partes interesadas. Se trató de llevar a cabo un estudio de casos en varios países a fin de examinar las funciones del PMA en diferentes contextos, en función de la fase en que se hallaba el sistema nacional de protección social:
 - transición hacia una red nacional de seguridad (Senegal y Sierra Leona);
 - establecimiento de una red nacional de seguridad (Etiopía y Uganda);
 - mejora de una red nacional de seguridad ya establecida (Colombia, Georgia y Guatemala).
8. Tanto dentro como fuera del PMA se utiliza una amplia variedad de definiciones de protección social y redes de seguridad. Muchos aspectos de un sistema de protección social no están comprendidos en el mandato del PMA, tales como los sistemas de pensiones y la mayor parte de los planes de seguro médico. Por lo que respecta a esta evaluación, se elaboraron las siguientes definiciones de trabajo encontradas en trabajos anteriores por las dependencias del PMA encargadas de las políticas y los programas:
 - i) Por “protección social” se entiende las transferencias de alimentos o de efectivo a la población más vulnerable para protegerla frente a los riesgos que amenazan sus medios de subsistencia, promover oportunidades de desarrollo de los medios de subsistencia y mejorar la condición social y los derechos de la población excluida de la sociedad y marginada.
 - ii) Las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria ofrecen asistencia alimentaria directa, periódica y previsible, en efectivo o en especie, a la población más vulnerable, con el fin de evitar que llegue a encontrarse por debajo del nivel mínimo de seguridad alimentaria como consecuencia de una crisis y de aumentar su capacidad de resistencia a las crisis y, en algunos casos, su nivel de seguridad alimentaria.
9. El equipo de evaluación ha examinado el modo en que el PMA puede contribuir al logro de una gama de objetivos, que van desde la protección hasta el empoderamiento:
 - i) protección: ayudar a la población a sobrevivir en los períodos de tensión y crisis;
 - ii) prevención: mitigar los efectos de las crisis y reducir los riesgos de que se produzcan otras;
 - iii) promoción: fortalecer los medios de subsistencia ayudando a disminuir la pobreza crónica;
 - iv) empoderamiento: ayudar a la población marginada a hacer valer sus derechos.

10. La labor tradicional del PMA tiene por finalidad principal establecer redes protectoras de seguridad, pero puede apuntar también a alcanzar "objetivos de alto nivel", tales como la prevención o mitigación de las crisis, el fomento de los medios de subsistencia o el empoderamiento de la población marginada.
11. En materia de sistemas de protección social y redes de seguridad, no existen mejores prácticas universales aplicables en todas las circunstancias. Los programas varían en función de la situación de cada país y del carácter y la gravedad de los problemas que han de afrontarse. Sin embargo, está tomando cuerpo un conjunto de principios en materia de buenas prácticas, y en la presente evaluación se examina en qué medida las transferencias del PMA son:
 - adecuadas a fin de satisfacer las necesidades de la población;
 - oportunas, es decir, se efectúan a su debido tiempo y cuando se necesitan;
 - previsibles, de manera que la población sepa que podrá disponer de la transferencia cuando lo necesite y pueda hacer planes al respecto, y
 - sostenibles desde un punto de vista financiero y político.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Realizaciones del PMA

12. **Pertinencia y resultados.** En la evaluación se examinaron proyectos en los que se utilizaba una variedad de instrumentos — actividades de alimentación escolar, de efectivo por trabajo (EPT), de alimentos por trabajo (APT), de alimentos para la capacitación (APC), de distribución general de alimentos, de salud y nutrición materno-infantiles (SNMI), de alimentación suplementaria y de apoyo alimentario y nutricional a las personas con VIH o los pacientes aquejados de tuberculosis— y modalidades de ayuda que comprendían alimentos, efectivo y cupones. En los proyectos y los países examinados, la modalidad que más se utilizaba eran las transferencias alimentarias, que beneficiaban a la mayor parte de la población, mientras que la utilización de las transferencias de efectivo y los cupones se limitaba a los proyectos piloto.
13. Todos estos instrumentos y modalidades de asistencia pueden aportar ventajas en materia de protección social y redes de seguridad. El objetivo principal de la mayor parte de los proyectos y las actividades examinados es proteger a la población en los períodos de tensión y crisis. Algunas partes interesadas expresaron su preocupación por el hecho de que la asistencia a corto plazo no ofrecía una protección suficiente, ya que los beneficiarios no disponían del tiempo necesario para establecer activos que les permitieran evitar el recurso a mecanismos de supervivencia negativos, una vez finalizada la asistencia.
14. Parte de la labor del PMA examinada tenía como finalidad reducir la probabilidad de que se produjeran crisis o fomentar la capacidad de la población para salir de la pobreza crónica. Se observó que las intervenciones del Programa tenían un mayor potencial para la prevención y la promoción cuando los mecanismos tradicionales se combinaban con los nuevos enfoques, entre los cuales: los programas de alimentación escolar basados en la producción agrícola local y/o vinculados al suministro de raciones para llevar a casa, que contribuían así a fortalecer los medios de subsistencia de los hogares; el establecimiento de bancos de arroz o reservas de cereales que permitían acumular recursos para protegerse frente a crisis futuras, y los proyectos de APT/EPT gracias a los cuales se construían infraestructuras resistentes a las catástrofes. El PMA puede contribuir aún más al logro de los objetivos de prevención y protección precisamente cuando estos proyectos están

alineados con las prioridades de los gobiernos y su período de ejecución es suficientemente largo.

15. Tal como se muestra en el Cuadro 1, en determinadas condiciones, algunos instrumentos pueden por sí mismos contribuir de manera eficaz a la protección social. Otros instrumentos (como las distribuciones generales de alimentos, la alimentación suplementaria, las actividades relacionadas con la SNMI y las transferencias alimentarias para las personas con VIH) aportan ventajas en términos de protección, y también pueden contribuir de manera más eficaz a la prevención y la promoción cuando se coordinan con otras actividades.

CUADRO 1: CONDICIONES PARA PODER CONTRIBUIR EFICAZMENTE A LA PROTECCIÓN SOCIAL	
Instrumento	La contribución será más eficaz cuando:
Alimentación escolar	<ul style="list-style-type: none"> ➤ se asocia con otro tipo de apoyo a la protección social dirigido a los integrantes de los hogares que no van a la escuela (por ejemplo, raciones para llevar a casa que benefician a otros integrantes de los hogares o programas dirigidos a niños en edad escolar que no asisten a la escuela); ➤ se vincula con la producción local, por ejemplo (alimentación escolar con productos locales); ➤ las escuelas disponen de recursos suficientes para satisfacer la demanda de asistencia adicional creada mediante la alimentación escolar; ➤ la lucha contra la desigualdad de género se basa en objetivos bien definidos, como la reducción de las disparidades de género en la escuela mediante la alimentación escolar como incentivo para que las niñas prosigan la educación secundaria o sigan asistiendo a la escuela en períodos de crisis, y ➤ el aumento de la asistencia escolar va acompañado de la inversión necesaria en recursos para la enseñanza (como profesores, libros y aulas).
Transferencias de efectivo/entrega de cupones	<ul style="list-style-type: none"> ➤ el valor real de la transferencia sigue siendo estable en relación con los aumentos y disminuciones de los precios de los alimentos o de la inflación; ➤ no se limita la gama de productos que los beneficiarios pueden adquirir, y ➤ la utilización de estas modalidades promueve un crecimiento favorable a la población pobre y genera efectos múltiples.
APT/EPT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ los activos producidos gracias a estos programas son de gran calidad; ➤ el desempleo o el subdesempleo estacional llegan a ser un grave obstáculo para los medios de subsistencia, y ➤ el trabajo no constituye una limitación para una parte importante de la población.

16. En términos generales, tanto el personal como los asociados entrevistados estimaron que adoptar criterios de protección social y buenas prácticas aumentaba la pertinencia global de la labor del PMA. Al intervenir directamente, prestar asesoramiento técnico y contribuir a nivel político al establecimiento de sistemas de protección social y redes de seguridad nacionales, la asistencia proporcionada al PMA se consideraba pertinente y adecuada. De hecho, solicitaron a menudo su asistencia asociados gubernamentales y otros asociados. La única excepción fue un país de ingresos medios con un sistema nacional de protección social bien establecido en cuyo ámbito no se otorgaba gran prioridad a la seguridad alimentaria. Si bien en dicho país se apreció la contribución del PMA al establecimiento de una red de seguridad de emergencia, una vez pasada la crisis, el PMA no pasó a asumir ninguna función operacional ni de otra índole en el sistema nacional. No obstante, logró que el Gobierno asumiera alguna de las actividades que había iniciado, aunque éstas fueran llevadas a cabo por otros actores.

Seguimiento de los principios en materia de buenas prácticas

17. Dado que en el PMA no se han establecido principios, normas o indicadores de buenas prácticas en materia de protección social y redes de seguridad, en los programas examinados no fue posible aplicar expresamente dichas prácticas, lo que dio lugar a resultados desiguales. En algunos programas las necesidades de los beneficiarios sólo pudieron satisfacerse una vez concluidas las actividades. En otros, la transferencia no fue suficiente para atender las necesidades o bien la cobertura no fue adecuada. Algunas modalidades de asistencia, como la alimentación escolar, tenían mayores probabilidades de llevarse a cabo en el momento oportuno ya que estaban bien establecidas y no se habían enfrentado a las dificultades iniciales encontradas en el caso de las transferencias de efectivo. Sin embargo, incluso en los programas bien establecidos, es posible que se produzcan interrupciones en la cadena de suministro de productos. Aunque la mayor parte de las modalidades utilizadas en los países examinados siguieron patrones previsibles durante toda la duración de las actividades, en varios casos, a causa de dificultades de financiación y de la corta duración de los proyectos, fue difícil prever el suministro. Con algunas modalidades se lograron progresos satisfactorios en lo que respecta a la sostenibilidad y el traspaso de responsabilidades, mediante la incorporación de determinados programas en las estrategias nacionales con miras a que los gobiernos se hicieran cargo de su ejecución. Sin embargo, actualmente algunos de los programas sostenibles desde el punto de vista político y ejecutados con éxito por las autoridades nacionales, en colaboración o de manera autónoma, siguen siendo financiados por donantes externos.
18. La calidad de la selección de los beneficiarios es otra norma importante de buena práctica. Existen diferentes puntos de vista sobre la cuestión de si seleccionar diferentes instrumentos y de qué modo, por ejemplo, desde un punto de vista geográfico, en función de la vulnerabilidad, la pobreza, el grupo de edad, etc. En la mayoría de los proyectos examinados, el PMA trata de seleccionar a los grupos de población más pobres y vulnerables. El personal del Programa, consciente del problema que plantea el riesgo de errores de exclusión, identifica a menudo a los asociados y define intervenciones complementarias para ayudar a las personas necesitadas que no se han beneficiado de los programas del PMA. Por ejemplo, la alimentación escolar a menudo se complementa con raciones para llevar a casa y otros programas destinados a atender las necesidades de los integrantes de los hogares que no van a la escuela. En varios casos, el Programa recomendó a los gobiernos que prestaran asistencia a la población que no estaba abarcada por sus programas, a fin de garantizar que ninguna de las personas necesitadas quedaran excluidas.
19. Aunque las buenas prácticas se consideraran una aspiración en la mayor parte de los contextos, las partes interesadas se mostraron de acuerdo en que los principios relativos a las buenas prácticas se debían traducir en indicadores, con el fin de ayudar a formular y someter a seguimiento los programas.

Integración en los sistemas nacionales de protección social

20. En la evaluación se llegó a la conclusión de que las funciones del PMA en apoyo de los sistemas de protección social y las redes de seguridad nacionales dependían de las circunstancias del país y de la capacidad del Programa y de su personal para trabajar en contextos operacionales y no operacionales. Las funciones operacionales consistían en participar en el establecimiento de las redes de seguridad, subsanar las deficiencias existentes y hacer la demostración de los resultados de los programas, mientras que las no operacionales eran participar en foros sobre el tema, realizar el seguimiento y la evaluación

de los programas nacionales, prestar asesoramiento en materia de seguridad alimentaria y nutrición, llevar a cabo actividades de promoción, formular políticas y sistemas, así como desarrollar las capacidades.

21. En los países en los que no hay sistemas de protección social ni programas de redes de seguridad nacionales, la labor del PMA está bien integrada pero es de alcance limitado. A veces tales países ya cuentan con políticas bien establecidas en esta esfera, pero su aplicación se ve limitada como consecuencia de una débil voluntad política y una escasa capacidad de los gobiernos. Los programas del PMA complementan los esfuerzos de los interlocutores nacionales y los asociados, y no constituyen una duplicación. Aunque ya está prevista, la fase de traspaso de responsabilidades a los gobiernos está aún lejos de llevarse a cabo.
22. En los países que están estableciendo programas de protección social y/o de redes de seguridad, la voluntad política y la capacidad de los gobiernos son mucho mayores, por lo cual los programas del PMA son de mayor envergadura y están estrechamente vinculados con las actividades de los gobiernos y otros asociados. En algunos de los países visitados, ya se llevaban a cabo operaciones importantes relacionadas con la protección social o las redes de seguridad con anterioridad al establecimiento de una política correspondiente. En estos casos el PMA ha obtenido credibilidad y acceso gracias a su capacidad operacional para ejecutar programas de redes de seguridad, y está bien posicionado para influir en las actuales iniciativas de los países para elaborar políticas y estrategias nacionales.
23. En la evaluación se incluyeron tres países que disponían de sistemas de protección social relativamente bien establecidos. En uno de ellos, el PMA no participó directamente en el desarrollo del sistema, debido a que el Gobierno no daba gran prioridad a la seguridad alimentaria, el PMA contaba con una limitada capacidad no operacional y la prioridad del Gobierno era fomentar las capacidades del sector privado nacional para prestar servicios de protección social. En los otros dos países, el PMA abandonó su función operacional para desempeñar funciones de otra índole, como prestar asesoramiento en materia de formulación, aplicación, ejecución y mejora de políticas y programas, a petición de los gobiernos.

Impacto potencial

24. En los países que se encuentran en una fase de transición hacia un sistema nacional de protección social hay grandes posibilidades de que los programas de alimentación escolar del PMA tengan un impacto, ya que son el instrumento más arraigado y su ejecución comporta el fortalecimiento de la capacidad gubernamental. Es poco probable que el impacto que podrían tener otras actividades del PMA —como las actividades de EPT, APT, transferencia de efectivo y entrega de cupones— vaya más allá de una protección temporal, porque se aplican a pequeña escala y durante menos tiempo. Las probabilidades de conseguir un impacto sostenido son menores porque los esfuerzos desplegados por el PMA para desarrollar la capacidad gubernamental han sido más limitados en el marco de esas actividades.
25. En los países que están tratando de establecer un sistema de protección social existe una gama más amplia de instrumentos del PMA que pueden generar un impacto, porque el Programa trabaja a una escala mayor y atribuye gran importancia al desarrollo de la capacidad gubernamental. En los proyectos ejecutados en los dos países visitados, los objetivos de promoción están bien definidos y vinculados a la labor de seguimiento y evaluación, y las actividades que se realizan para influir en las políticas gubernamentales disponen de un volumen de recursos razonable. En uno de esos países, el PMA lleva tiempo colaborando con sus asociados, en el marco de un consorcio instituido en apoyo de

la red de seguridad nacional basada en la ayuda alimentaria, que multiplica el impacto potencial del PMA y contribuye a garantizar una financiación continua.

26. En los países con sistemas nacionales de protección social bien establecidos, la posibilidad de generar un impacto varía en función de la capacidad del PMA para pasar a una función menos vinculada a las operaciones. En algunos países hay grandes posibilidades de conseguir un impacto, objetivo que ya se está logrando porque el PMA ha demostrado que puede añadir valor en funciones no operacionales y está influyendo en las políticas y las prácticas gubernamentales. Al no dejar de prestar al gobierno servicios de asesoramiento técnico, seguimiento y de otra índole, una vez traspasadas las responsabilidades relativas a programas tales como los de alimentación escolar, el PMA contribuye a garantizar la sostenibilidad y el logro de los efectos a largo plazo.
27. Por lo general el impacto que el PMA puede llegar a conseguir en la esfera de la protección social depende de su voluntad y capacidad para mejorar determinadas competencias —en particular, el análisis normativo, la labor de promoción, la selección de los beneficiarios en lo relativo a las nuevas modalidades y en las zonas urbanas, el seguimiento y evaluación del sistema en general y de los efectos, y el desarrollo de la capacidad gubernamental— y adoptar nuevas funciones operacionales y no operacionales que estén mejor coordinadas con las iniciativas de otros actores. Estos cambios son importantes, y lograr el nivel de impacto por el que se conoce al PMA en otras esferas requerirá tiempo.

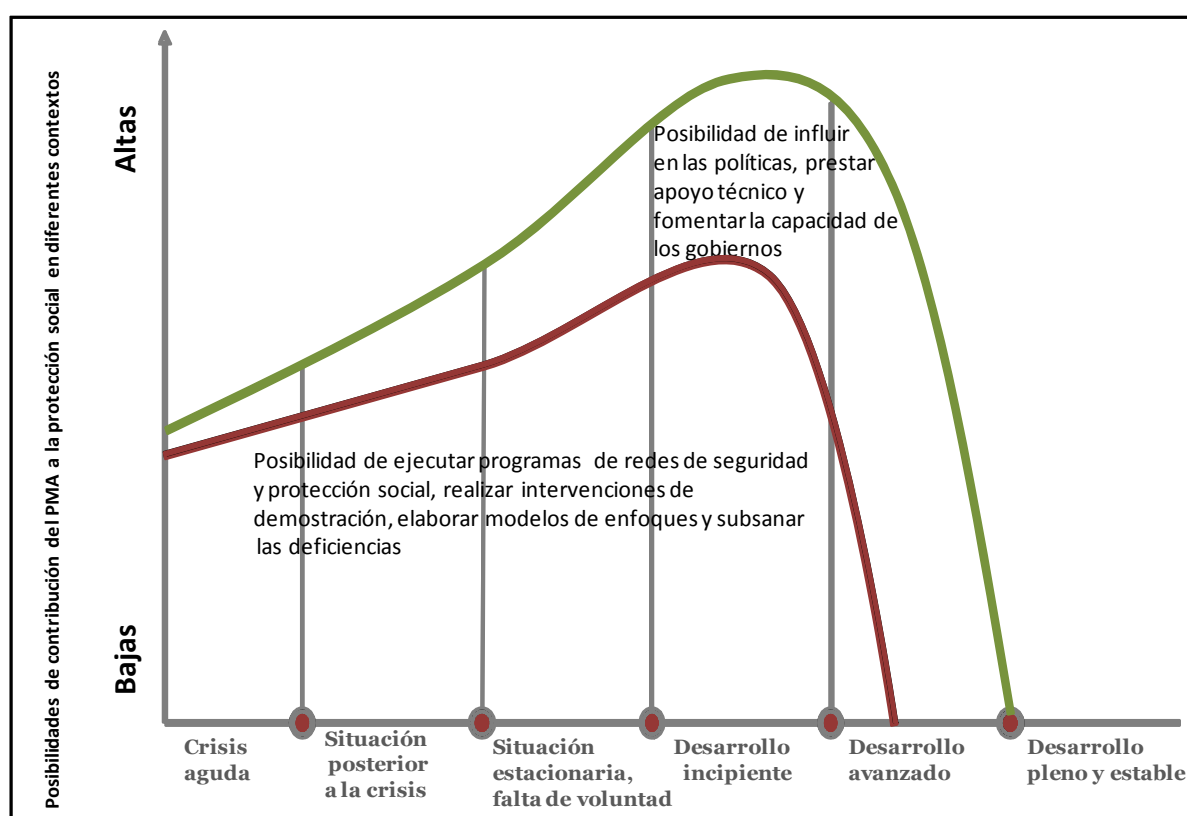
Factores externos que influyen en la labor del PMA en materia de protección social y redes de seguridad

28. **Donantes.** En general, el volumen de fondos que los donantes destinan a la protección social está aumentando, pero gran parte de esa financiación se destina a programas coordinados que respaldan plataformas de protección social. Los donantes suelen considerar al PMA un asociado importante en materia de protección social. La capacidad para llevar a cabo operaciones a gran escala y en entornos complejos se considera un elemento positivo, y permite al PMA subsanar las deficiencias. El apoyo de los donantes a la labor del PMA en materia de protección social parece depender en gran medida de lo siguiente:
- las circunstancias reinantes en el país, especialmente en cuanto al acceso a los alimentos y las necesidades en materia de seguridad alimentaria;
 - la manera en que se percibe el mandato y la capacidad del PMA en la esfera de protección social, especialmente su conocimiento de los conceptos y su capacidad para utilizar una serie de modalidades de ayuda —alimentos, transferencias de efectivo y cupones para alimentos— adecuadas a las diferentes situaciones;
 - la labor del PMA en el marco de las asociaciones entabladas con el Gobierno y otras partes interesadas, y
 - la previsibilidad y sostenibilidad de la asistencia del PMA, para las que la falta de financiación no sujeta a restricciones y plurianual representa un obstáculo; aunque sea bastante excepcional, algunos asociados han obtenido financiación de este tipo.
29. **Asociaciones.** En ámbito nacional, algunos asociados ya piden al PMA que asuma el liderazgo por lo que respecta a las redes de seguridad basadas en ayuda alimentaria y acogen con agrado las contribuciones del Programa a la labor en la esfera de la protección social. La mayor parte ha destacado que las necesidades son tan grandes que hay margen para que todos puedan hacer sus aportaciones. Los gobiernos prestan oídos al PMA en lo

relacionado con la seguridad alimentaria, la nutrición, el análisis de la vulnerabilidad y los sistemas de preparación para la pronta intervención, y desean recibir del Programa y otros actores asistencia para el desarrollo de la capacidad. Para maximizar la eficacia de las contribuciones del PMA, los asociados lo han invitado a determinar con mayor claridad su función, participar más activamente en los debates sobre políticas y mejorar su coordinación con otros actores. Las partes interesadas han resaltado la importancia de que el PMA participe en los debates mundiales y nacionales sobre políticas de protección social. De esa forma el Programa podría incrementar su credibilidad, entender mejor las deficiencias y oportunidades existentes, y ser más consciente de las capacidades, las limitaciones y los puntos de equilibrio de los gobiernos.

30. **Factores sociales, políticos y económicos.** Los factores sociales, políticos y económicos determinan las posibilidades que tiene el PMA para contribuir a los sistemas nacionales. En el Gráfico que figura a continuación se describe el margen de maniobra del PMA, según las partes interesadas, para hacer aportaciones a la esfera de la protección social por medio de su labor operacional y no operacional.

Figura: Posibilidades de contribución del PMA a la esfera de la protección social en diferentes contextos



31. Donde el PMA tiene más posibilidades de realizar contribuciones por medio de sus operaciones es en los países aquejados de importantes problemas sociales, políticos y económicos. Ese margen disminuye a medida que los países se desarrollan y los gobiernos y actores nacionales adquieren la capacidad necesaria para asumir las tareas de ejecución.
32. En cambio, el margen para que el PMA pueda realizar contribuciones no operacionales es mayor en los países cuyos gobiernos han manifestado la voluntad política de crear un sistema sostenible, y donde se están perfeccionando los sistemas y las capacidades.

Capacidad del PMA para trabajar en la esfera de la protección social y las redes de seguridad

33. **Política y estrategia.** El Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 respalda la adopción de enfoques de protección social y redes de seguridad. Entre los documentos que explican el concepto de protección social destaca el titulado *Safety Nets Policy Issues Paper*, publicado en 2004. Otras iniciativas positivas han sido la integración de la protección social en la nueva política de alimentación escolar, y el reciente documento sobre las medidas para alcanzar el objetivo estratégico relativo al fortalecimiento de las capacidades de los países. Sin embargo, el personal no comprende suficientemente lo que comporta para las operaciones del PMA el paso de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. Se detectaron varias deficiencias, sobre todo en cuanto a orientación programática, que dificultaron la puesta en marcha de proyectos y la colaboración con asociados en la esfera de la protección social y las redes de seguridad. El equipo de evaluación no constató la existencia de medidas sistemáticas encaminadas a ofrecer orientación o capacitación, ni a desarrollar la capacidad interna necesaria para poner en práctica la estrategia y la política del PMA.
34. **Sistemas de planificación y financiación.** Las decisiones tomadas recientemente acerca del marco de financiación representan un cambio en el modo en que el PMA elabora el presupuesto y, una vez aplicadas, eliminarán algunos obstáculos a la adopción de enfoques de protección social.
35. El nuevo proceso de elaboración de estrategias para los países también puede contribuir a reforzar la capacidad del PMA, dando a las oficinas en los países la oportunidad de evaluar el contexto y las necesidades generales del país, y ayudar a garantizar que los programas estén alineados con los sistemas nacionales.
36. **Modalidades de ayuda.** La introducción de las transferencias de efectivo y los cupones facilita la adopción de enfoques de protección social porque ofrece brinda al PMA una mayor gama de posibilidades para realizar intervenciones pertinentes y adecuadas en los casos en que el problema no es la disponibilidad de alimentos, sino el acceso a los mismos. Las transferencias de efectivo y en cierta medida los cupones pueden contribuir enormemente a los objetivos de promoción porque con frecuencia aumentan las opciones que los beneficiarios tienen a su disposición. Sin embargo, los programas de transferencia de efectivo no son sinónimos de protección social. En el PMA se siguen desarrollando sistemas de apoyo a los programas de transferencia de efectivo y cupones, y las oficinas en los países han indicado la necesidad de mejorar los instrumentos, la orientación y el intercambio de conocimientos.
37. **Sistemas de seguimiento y evaluación.** Entre las buenas prácticas de seguimiento y evaluación destacan las siguientes: la evaluación de los efectos y los impactos, la contratación de expertos externos para ayudar a elaborar los datos de referencia, hacer el seguimiento de la ejecución y realizar evaluaciones del impacto, y el intercambio de enseñanzas con los asociados del PMA. En África occidental está previsto realizar

metaevaluaciones regionales de algunos proyectos. No obstante, en general el seguimiento y la presentación de informes del PMA adolecen de limitaciones, por la importancia asignada a los productos en detrimento de los efectos, y los sistemas de elaboración de informes no captan información sobre funciones y actividades no operacionales importantes. El Marco de resultados estratégicos ofrece la posibilidad de abordar esta cuestión, aunque también se precisan indicadores más específicos relativos a la protección social y las redes de seguridad.

38. **Gestión de la información y los conocimientos.** Se han establecido varias iniciativas para el intercambio de conocimientos relacionados con los objetivos estratégicos. El taller sobre redes de seguridad del PMA que tuvo lugar en 2009 representa la actividad de carácter más marcadamente oficial para compartir internamente conocimientos sobre protección social. Muchas oficinas en los países piden que se mejore la gestión de los conocimientos. El personal no suele estar al corriente de las buenas prácticas y de las enseñanzas provenientes de otros países, salvo cuando los funcionarios internacionales aportan los conocimientos adquiridos en asignaciones anteriores.
39. **Sistemas de movilización de recursos.** El personal directivo de la Sede del PMA señaló la necesidad de diversificar las fuentes de financiación y aumentar el volumen de fondos no sujetos a restricciones como requisito previo para poder desarrollar una programación a más largo plazo y adoptar buenas prácticas en materia de protección social. La movilización de recursos se ve limitada por la falta de claridad en lo que a las funciones del PMA se refiere. Entre los impedimentos citados por los asociados y donantes destacan la falta de conocimientos sobre protección social dentro del PMA y el no haber expresado claramente los puntos en los que el PMA puede aportar un valor añadido en el ámbito de la protección social y las redes de seguridad.
40. **Cultura.** En lo referente a la adopción de enfoques de protección social, la cultura institucional del PMA presenta características tanto positivas como restrictivas. Entre las primeras destacan la actitud resolutoria, la capacidad para ejecutar rápidamente operaciones según el contexto y resolver los problemas, la innovación, una estructura descentralizada en la que los directores de las oficinas en los países están dotados de sólidas competencias y la firme voluntad de rotar al personal. Las características que limitan la capacidad del Programa son la escasa paciencia con los asociados, el no reconocer la importancia de participar en la formulación de las políticas, un enfoque centrado en productos e instrumentos estandarizados, la tendencia a trabajar aisladamente y la falta de experiencia laboral en zonas urbanas.
41. **Ventajas comparativas.** Las partes interesadas consideran que las ventajas comparativas del PMA en lo que a la protección social se refiere se derivan de su capacidad operacional. Esas ventajas son, en particular, la presencia sobre el terreno, una marcada orientación al logro de resultados, una logística y una gestión de los proyectos eficaces, los vínculos entablados con las organizaciones de base y la sociedad civil, la capacidad para ejecutar las operaciones a la escala requerida en entornos complejos, y la capacidad de análisis, como en el caso del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad.
42. **Capacidad del personal del PMA.** El personal posee unos conocimientos prácticos excelentes sobre los instrumentos y las modalidades utilizadas tradicionalmente por el PMA. El personal de las oficinas en los países demuestra una gran voluntad de aprendizaje práctico e iniciativa para obtener nuevos conocimientos relacionados con la protección social y las redes de seguridad. Las partes interesadas señalaron la necesidad de que el personal del PMA aumentara sus conocimientos básicos sobre los conceptos relativos a la protección social. Otras deficiencias tienen que ver con las funciones no operacionales en

la esfera de la protección social, como el análisis de políticas, las actividades de promoción, la coordinación a largo plazo, la selección de beneficiarios en el marco de nuevas modalidades de ayuda y en las zonas urbanas, el seguimiento y la evaluación, el desarrollo de la capacidad de los gobiernos y el análisis del gasto público.

43. La actitud del personal del PMA hacia la protección social y las redes de seguridad es en general positiva, y hay una gran coincidencia en cuanto a que el PMA debe aumentar su labor relacionada con la protección social. Gran parte del personal reconoce que el grado de participación del Programa depende de los buenos resultados que arrojen los cambios generales que están teniendo lugar en su seno, como en lo relativo a los sistemas financieros y al apoyo de los donantes. Además, la opinión unánime es que el aumento de este tipo de trabajo no debería ir en menoscabo de la labor del PMA en otras esferas básicas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. La evaluación ha concluido que el PMA ya contribuye a las redes de seguridad y la protección social, especialmente por medio de actividades como la alimentación escolar. Sin embargo, para institucionalizar de forma más amplia un enfoque de redes de seguridad y protección social en el PMA habrá que modificar sus operaciones, los objetivos de los programas y sus relaciones de colaboración. La mera reformulación de los proyectos y los programas como “actividades de redes de seguridad y protección social” repercutiría negativamente en la credibilidad del PMA.
45. Algunos programas del PMA se están integrando en los sistemas nacionales, y el PMA está adoptando normas generalmente aceptadas relativas a las buenas prácticas. Es preciso poner el acento en las buenas prácticas para garantizar la credibilidad y el impacto.
46. La adopción de sistemas de protección social y buenas prácticas aumenta la pertinencia, la idoneidad y el posible impacto de la labor del PMA. Las oficinas en los países están iniciando a desarrollar mecanismos para cuantificar la eficacia y el aprendizaje. Por lo que respecta al paso de intervenciones a corto plazo a intervenciones a más largo plazo y al traspaso de responsabilidades a los gobiernos, el aspecto problemático suele ser la sostenibilidad, debido a las necesidades de financiación y de desarrollo de la capacidad.
47. Los donantes prestan cada vez más apoyo a la esfera de la protección social y consideran al PMA un asociado importante, especialmente en lo relativo a colmar las lagunas que presentan las redes de seguridad cuando la inseguridad alimentaria es elevada. Habida cuenta de la envergadura de esta labor, las asociaciones son fundamentales para que el PMA pueda contribuir al desarrollo de sistemas nacionales sostenibles. En la mayor parte de los países examinados en la evaluación, la participación del PMA en la elaboración de políticas no es suficiente para garantizar una comprensión adecuada del entorno normativo. Hay más posibilidades de lograr un impacto operacional cuando existe un nivel alto de vulnerabilidad y pobreza y los gobiernos no han establecido sus propios sistemas de protección social mientras que, en lo relativo a las funciones no operacionales, las mayores posibilidades se dan cuando un país demuestra voluntad política en esta esfera.
48. Si bien en la Sede ya han empezado a tomarse medidas destinadas a reforzar la capacidad del PMA para adoptar enfoques de protección social, hay que desplegar mayores esfuerzos. Es importante mejorar los vínculos entre la estrategia, la política y la práctica, y es preciso fortalecer el seguimiento y la evaluación para cuantificar los efectos y el impacto. Además, hay que dotar de recursos a los sistemas de gestión de los conocimientos para aumentar la difusión de los enfoques que dan buenos resultados. En cuanto a las

actividades de movilización de recursos, se está tratando de obtener fondos que estén menos sujetos a restricciones, aunque también debe conseguirse financiación plurianual. La cultura y las ventajas comparativas del PMA se pueden traducir en sistemas de protección social si se saca el máximo provecho de las características positivas.

49. Las competencias del personal se centran en las modalidades de asistencia alimentaria basadas en instrumentos tradicionales. Existen deficiencias en materia de políticas, coordinación, selección de beneficiarios, seguimiento y evaluación, desarrollo de la capacidad y análisis económico. El personal muestra espíritu de iniciativa para desarrollar nuevos conocimientos, pero todavía no existen sistemas que sustenten esta capacidad. Será necesario fomentar el conocimiento de los conceptos relativos a la protección social y desarrollar la capacidad de los gobiernos.
50. **Recomendación 1:** Centrar la actuación del PMA relacionada con la protección social y las redes de seguridad en sus ventajas comparativas. En la revisión que se prevé realizar de la política en materia de redes de seguridad adoptada en 2004 deberían incorporarse conceptos más amplios de protección social y definirse las funciones del PMA, tomando como base sus ventajas comparativas. En la política habría que explicar la importancia de definir las finalidades, los efectos deseados, las asociaciones y las normas relativas a las buenas prácticas. Además, debería hacerse referencia explícita en ella al objetivo principal del PMA —la *protección*—, y contemplarse también intervenciones adecuadas cuyo objetivo fueran la *prevención* y la *promoción*, haciendo hincapié en los vínculos con otros programas. Debería seguirse dando gran importancia a las contribuciones a las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria por medio de actividades operacionales y no operacionales, y facilitarse ejemplos de las actividades del PMA correspondientes a esos dos tipos de funciones. Por último, deberían divulgarse orientaciones normativas para promover la función del PMA en la esfera de las redes de seguridad y la protección social.
51. **Recomendación 2:** Desarrollar la capacidad de organización del PMA. Debería ponerse en marcha un proceso de cambio para fortalecer las capacidades del Programa relacionadas con las redes de seguridad y la protección social. Esta iniciativa tendría que ser dirigida por un representante del personal directivo superior de la Sede ayudado, de ser preciso, por asesores de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Debería elaborarse un plan quinquenal destinado principalmente a poner en práctica la política y la estrategia teniendo en cuenta los sistemas, procesos y cuestiones culturales señalados en el presente informe de evaluación.
52. **Recomendación 3:** Desarrollar las capacidades del personal del PMA. En un principio el Programa debería iniciar al personal clave de la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países en los principios de la protección social, fomentando el conocimiento de la terminología básica, los actores principales, las normas de buenas prácticas y las opciones y puntos de equilibrio principales. Una vez que se hayan adquirido esas nociones básicas, será posible profundizar los conocimientos y adquirir competencias más avanzadas con el fin de respaldar el proceso de cambio esbozado en la recomendación anterior.
53. **Recomendación 4:** Lograr que, en lo relativo a la protección social y las redes de seguridad, el PMA actúe en coordinación con los interlocutores externos. El PMA debería aumentar su participación en la formulación de políticas y en los foros de coordinación, y promover la función positiva que desempeña sobre la base de sus ventajas comparativas, un mayor conocimiento de estas cuestiones, los datos probatorios obtenidos —entre ellos, un estudio a fondo de ejemplos de América Latina y otros programas del PMA más avanzados—, las mayores competencias del personal a todos los niveles y la revisión de la

política conexas. Las oficinas en los países que aún no participan en los programas de redes de seguridad y protección social deberían comenzar a hacer participar al PMA en las plataformas nacionales ya existentes o colaborar con los asociados para establecer otras nuevas. Deberían conseguirse nuevas contribuciones no sujetas a restricciones y plurianuales para financiar programas como éstos en las oficinas en los países.

54. **Recomendación 5:** Contribuir al desarrollo de los sistemas nacionales de protección social. Cuando haya necesidad de protección social y posibilidades de contribuir, la oficina en el país debería analizar de qué manera el PMA puede ayudar a los gobiernos a desarrollar tales sistemas y a mejorar sus actividades en materia de protección social y redes de seguridad; lo que los gobiernos pueden llevar a cabo integrándose en consorcios más amplios, y qué funciones sería mejor delegar en otros actores dotados de mandatos y conocimientos más apropiados. De ser posible, este análisis debería vincularse con la elaboración de la estrategia del PMA en los países, realizarse de manera transparente en colaboración con los gobiernos y los actores principales, y basarse en las estrategias y las políticas nacionales vigentes.
55. **Recomendación 6:** Mejorar constantemente la observancia de las normas de buenas prácticas en materia de protección social. A medida que el PMA vaya institucionalizando el desarrollo de la capacidad en materia de redes de seguridad y protección social, la dirección debería centrarse en el seguimiento del impacto y la calidad de los programas, de conformidad con indicadores de buenas prácticas, y en presentar informes sobre los proyectos en los países y los programas. En el seguimiento deberían tenerse en cuenta las enseñanzas derivadas de las comunidades de prácticas del PMA y otros sistemas de gestión de los conocimientos. Tomando como base esta labor de seguimiento, la dirección debería adaptar los sistemas, los procesos y los recursos con miras a fortalecer la contribución del PMA a escala mundial, regional y nacional. Sería conveniente realizar evaluaciones externas del impacto a medida que se definen los indicadores y se recopilan datos.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

APC	alimentos para la capacitación
APT	alimentos por trabajo
EPT	efectivo por trabajo
OE	Oficina de Evaluación
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
VIH	virus de inmunodeficiencia humana