

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 27-30 de octubre de 2008

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2008/4-B
25 septiembre 2008
ORIGINAL: INGLÉS

CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO COMO INSTRUMENTOS DE ASISTENCIA ALIMENTARIA: PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

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 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, OEDP*: Sr. D. Stevenson tel.: 066513-2325

Oficial de Políticas, OEDP: Sr. U. Gentilini tel.: 066513-2420

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

* Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias.



RESUMEN

Se entiende por asistencia alimentaria el conjunto de instrumentos que se utiliza para suplir las necesidades alimentarias de las personas vulnerables. Estos instrumentos incluyen generalmente alimentos en especie, cupones para alimentos y transferencias de dinero. Si bien las transferencias de alimentos representan la forma tradicional de asistencia alimentaria prestada por el PMA, en el presente documento se muestra cómo el Programa podría utilizar cupones para alimentos y transferencias de efectivo como complemento de los programas de transferencia alimentaria o como una medida alternativa.

En consonancia con el Plan Estratégico para 2008-2011, los cupones para alimentos y las transferencias de dinero permitirán al PMA utilizar mejor su conjunto de herramientas para responder de una manera más flexible y apropiada a las necesidades específicas a cada contexto. Cuando se dan las circunstancias adecuadas, la utilización de estos dos instrumentos permitirá el aprovechamiento del potencial de asistencia del PMA para fortalecer aun más los mercados locales, acrecentar la productividad de los pequeños agricultores y aumentar la capacidad de acción de los beneficiarios.

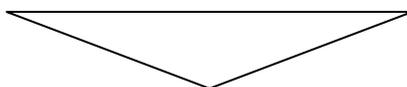
Los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo brindan oportunidades pero también entrañan limitaciones que han de sopesarse atentamente en función del contexto. Para una ejecución eficiente y eficaz es crucial asegurar asociaciones apropiadas. Los gobiernos serían asociados fundamentales para la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero; los instrumentos deberían concebirse y ejecutarse en armonía con las prioridades estratégicas nacionales, los procesos de formulación de políticas y los programas de lucha contra el hambre.

Entre las ventajas comparativas que el PMA puede obtener de la utilización de estos instrumentos pueden indicarse las siguientes: i) una presencia sobre el terreno, una difusión y una capacidad sin parangón para ejecutar programas en gran escala, en particular en entornos apartados y peligrosos; ii) una gran experiencia en materia de colaboración con los asociados, incluidos los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y numerosas organizaciones no gubernamentales, en su mayoría, organizaciones no gubernamentales nacionales y organizaciones comunitarias; iii) una capacidad analítica integral de aspectos como la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y de los mercados a nivel nacional, regional, comunitario y de los hogares; iv) la capacidad de determinar la idoneidad y la viabilidad de programas de cupones para alimentos y de transferencia de efectivo en contextos caracterizados tanto por medios limitados como por unas mayores capacidades; v) importantes sinergias con la plataforma de programación actual del PMA para el diseño, la ejecución y la evaluación de programas de transferencia de alimentos; vi) la experiencia práctica adquirida a lo largo de años y la que sigue acumulando en la aplicación de programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero; y vii) su potencial para el establecimiento coherente de programas de cupones para alimentos y de transferencias monetarias y alimentarias en consonancia con las circunstancias

locales, así como la posibilidad de cambiar con flexibilidad su empleo en función de cómo evolucione la situación.

Se podría recurrir a la entrega de cupones para alimentos y a las transferencias de efectivo en el contexto de los cinco Objetivos Estratégicos del PMA, si bien su pertinencia y su aplicabilidad a los distintos objetivos varían de manera considerable. Una utilización más amplia de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero tiene repercusiones en lo que respecta a las capacidades y la programación. La evaluación de las necesidades debe permitir conocer, en cualquier contexto, la manera más idónea de proporcionar asistencia alimentaria, ya sea en la forma de transferencias alimentarias, cupones para alimentos o transferencias de efectivo.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento “Cupones para alimentos y transferencias de dinero como instrumentos de asistencia alimentaria: perspectivas y desafíos” (WFP/EB.2/2008/4-B).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2008 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.2/2008/15) que se publica al finalizar el período de sesiones.

RAZONES A FAVOR DE LA POLÍTICA

1. Los cupones para alimentos y las transferencias de dinero representan dos formas bien diferenciadas de asistencia alimentaria¹. Los programas de transferencia de efectivo proporcionan a las personas dinero en efectivo, mientras que los cupones para alimentos incluyen la entrega de vales para adquirir en las tiendas seleccionadas una cantidad determinada de productos alimenticios (cupones para alimentos basados en productos) o de productos alimenticios por un valor monetario determinado (cupones para alimentos basados en el valor). Aunque los objetivos, el diseño y las medidas operativas del programa pueden diferir ligeramente, todos ellos comparten un enfoque similar basado en el mercado, por el cual a los beneficiarios se les da el *poder adquisitivo* para que accedan a los alimentos.
2. En estos últimos años han crecido tanto el interés como la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero². Este interés se ve potenciado por el hecho de que los mercados de los países en desarrollo funcionan ahora mejor que antes, los sistemas alimentarios están más integrados, el ritmo de urbanización va en aumento y la difusión de los servicios financieros básicos es cada vez mayor, incluso en las zonas rurales³. Además, también los altos precios internacionales de los alimentos han acrecentado el interés en la utilización de dichos instrumentos en ciertas circunstancias. Esta evolución es importante para la asistencia internacional porque, a menudo, brinda la oportunidad de utilizar medios innovadores para ayudar a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria.
3. El conocimiento y la evaluación de los factores y las circunstancias coyunturales son requisitos fundamentales para determinar cuál es el instrumento o la combinación de instrumentos más idóneo para prestar asistencia alimentaria. El PMA es un participante destacado en la elaboración de análisis y evaluaciones de alta calidad para conocer cuáles son los procesos adecuados de transferencia y de selección⁴. Asimismo, ha comenzado a desarrollar capacidades y a recopilar experiencias prácticas sobre la aplicación de un plan de cupones para alimentos y transferencias de dinero con carácter experimental.
4. Los progresos alcanzados en los aspectos analíticos y operativos de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, sin embargo, no han quedado reflejados ni formalizados plenamente en un marco de políticas bien estructurado. El objeto del presente documento es llenar ese vacío exponiendo el marco normativo del PMA en materia de utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero y mostrando cómo encajan dichos instrumentos en su marco estratégico.

¹ Se entiende por asistencia alimentaria el conjunto de instrumentos que se utilizan para suplir las necesidades alimentarias de las personas vulnerables. La asistencia alimentaria puede adoptar la forma de transferencias de alimentos en especie, cupones para alimentos y transferencias de dinero.

² Gentilini, U. 2007. "Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos". Documento especial del PMA N° 18, Roma; y Harvey, P. 2007. "Cash-based Responses in Emergencies". *Humanitarian Policy Group Report No. 24*. Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).

³ McCullough, E., Pingali, P. y Stamoulis, K., eds. 2008. "The Transformation of Agri-Food Systems: Globalization, Supply Chains and Smallholder Farmers". Londres, Earthscan.

⁴ Estas iniciativas incluyen también un proyecto de formulación de directrices, expuesto en el documento "Assessing Feasibility and Appropriateness of Cash/Voucher Responses to Chronic Food Insecurity in Southern Africa" (Transferencias en dinero y cupones para alimentos contra la inseguridad alimentaria crónica en el África meridional: evaluación de la viabilidad y la adecuación de estos tipos de intervención) elaborado en el marco de una Iniciativa Especial del PMA para la realización de programas de transferencia de dinero y cupones para alimentos en el África meridional.



5. Una utilización más amplia de estos instrumentos permitiría al PMA responder de una manera más flexible y adecuada a las distintas situaciones coyunturales, y el PMA se encuentra en la posición adecuada para hacer uso de estos instrumentos integrándolos en el conjunto de herramientas de que dispone. La participación de los miembros de la Junta Ejecutiva en la tarea de sopesar las oportunidades, las limitaciones y las repercusiones que se exponen en el presente documento ayudará al PMA a perfeccionar su política en esta esfera.

EFFECTOS E IMPACTO PREVISTOS

6. Cabe esperar que la utilización por parte del PMA de cupones para alimentos y transferencias de efectivo produzca una serie de efectos y tenga cierto impacto a nivel de los beneficiarios, de los países y del propio Programa. A nivel de los beneficiarios, este sistema favorecerá a las personas porque les permitirá recibir asistencia alimentaria de la manera más adecuada a sus necesidades específicas, puede contribuir a incrementar la capacidad de las personas en materia de gestión de riesgos y mejorar sus medios de subsistencia y su estado nutricional.
7. Al recurrir en mayor medida a estos dos instrumentos, se potenciará la capacidad de acción de las personas expuestas a la inseguridad alimentaria ya que éstas podrán decidir y establecer el orden de prioridad de sus necesidades. Algunas pruebas demuestran sobradamente que las transferencias de dinero se utilizan sobre todo para comprar alimentos, a menudo, de alta calidad, como carne y productos lácteos⁵.
8. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo permite también en muchos casos reducir los gastos del personal (por ejemplo, en términos de transporte y tiempo) necesario para la recogida física de partidas voluminosas en los lugares de distribución. Su utilización puede además incrementar la actividad de los mercados, creando así nuevas oportunidades de subsistencia para los pobres⁶.
9. Entre los efectos y el impacto a nivel de los países cabe destacar una mejora de la coherencia y de la alineación de las intervenciones del PMA con las prioridades estratégicas nacionales, los procesos de formulación de políticas y los programas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, educación, protección social y reducción de la pobreza. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero crea nuevas oportunidades para el traspaso de las actividades a los asociados y los gobiernos a medida que mejoran los medios de subsistencia de los beneficiarios y se fomentan las capacidades.
10. El uso de instrumentos diversificados de asistencia alimentaria —incluidos los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias— mejora la capacidad del PMA de adaptar sus distintos instrumentos a las necesidades específicas de cada contexto y atender a las necesidades identificadas de una manera más puntual y flexible. Este enfoque está en total consonancia con el marco estratégico del PMA, al tiempo que refuerza la capacidad del Programa para alcanzar sus Objetivos Estratégicos de una manera más eficaz y eficiente.

⁵ Sharma, M. 2006. “An Assessment of the Effects of the Cash Transfer Pilot Project on Household Consumption Patterns in Tsunami-Affected Areas of Sri Lanka”. Informe elaborado para el PMA por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), Washington D.C.

⁶ Davies, S. y Davey, J. 2008. “A regional multiplier approach to estimating the impact of cash transfers on the market: The case of cash transfers in rural Malawi”. *Development Policy Review*, 26(1): 91–111; Ahmed, A., Quisumbing, A. y Hoddinott, J. 2007. “Comparing cash and food transfers to the ultra-poor in Bangladesh”. Informe elaborado para el PMA por el IIPA, Washington D.C.



EL PMA, LOS CUPONES PARA ALIMENTOS Y LAS TRANSFERENCIAS DE DINERO

11. En esta sección se expone la experiencia del PMA en materia de cupones para alimentos y transferencias de dinero, se indican cuáles son las principales oportunidades y limitaciones que presentan estos instrumentos y se profundiza en las ventajas comparativas que el PMA puede obtener de su utilización.

Experiencia

12. El PMA ha venido desarrollando capacidades y acumulando experiencia en materia de cupones para alimentos y transferencias de dinero durante décadas. Algunas pruebas de la experiencia del PMA en la esfera de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo se remontan al decenio de 1980⁷, pero ha sido en estos últimos años cuando el interés en estos instrumentos y su utilización han crecido de manera exponencial. Este interés lo ha despertado en parte el progreso que ha alcanzado el PMA en materia de evaluación de las necesidades y de los mercados. Las evaluaciones se basan ahora en análisis más amplios de la seguridad alimentaria —en contraposición a las evaluaciones más limitadas de las necesidades de ayuda alimentaria— e incluyen, en su caso, recomendaciones sobre instrumentos distintos de la transferencia de alimentos. Por ejemplo, en casi una tercera parte de las 115 evaluaciones de las necesidades realizadas en el bienio 2006–2008⁸ se recomendaba utilizar cupones para alimentos y/o transferencias de dinero.
13. También algunos donantes manifestaron su interés por estos instrumentos, lo que propició la ejecución de proyectos piloto de entrega de cupones para alimentos y transferencias de efectivo en diferentes países (véase el Cuadro 1).

⁷ Véanse, por ejemplo, los documentos del PMA “Proyecto Jamaica 3344: Programa de cupones de alimentos” (1988); “Assessment of the Food Stamps System” (Evaluación del sistema de cupones para alimentos) (Islamabad, 2004); y “Cash in Emergencies and Transition: Technical Meeting Report” (Transferencias de efectivo en situaciones de emergencia y transición: informe de una reunión técnica) (2006).

⁸ PMA. 2008. “Response Analysis 2006/08: Practice to Date”. Examen teórico del Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria (OMXF) (Parte I), Roma.



CUADRO 1: EXPERIENCIA RECIENTE DEL PMA EN MATERIA DE CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO			
País	Proyecto	Duración (fechas de inicio y de conclusión)	Número total de beneficiarios
Bangladesh	subvención en efectivo	5 meses (mayo – septiembre de 2006)	3 100
Bangladesh	dinero por trabajo	3 meses (julio – septiembre de 2008)	16 000
Georgia	combinación de alimentos y dinero por trabajo	4 meses (enero – abril de 2006)	4 600
Georgia	dinero por trabajo	1 año (agosto de 2007 – agosto de 2008)	7 000
Malawi	dinero por trabajo	6 meses (junio – noviembre de 2005)	16 600
Myanmar	subvención en efectivo	2 semanas (mayo - junio de 2008)	49 490
Nepal	combinación de alimentos y dinero por trabajo	1 año (agosto de 2007 – agosto de 2008)	31 000
Pakistán	cupones para alimentos (basados en el valor)	14 años (1994 hasta la fecha)	47 500/año
Sri Lanka	subvención en efectivo	3 meses (noviembre de 2005 - enero de 2006)	12 000

14. A fin de proporcionar una orientación coherente y exhaustiva en proyectos sobre cupones para alimentos y transferencias de efectivo, el PMA publicó en 2007 una directiva titulada *The Use of Cash Transfers to Beneficiaries in WFP Operations: Interim Guidance for Pilot Projects* (“La utilización de las transferencias de dinero en pro de los beneficiarios del PMA: orientaciones provisionales para los proyectos piloto”)⁹. La directiva orientó el enfoque del PMA respecto de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero y sirvió para pasar de las experiencias anecdóticas al establecimiento de un proceso sistemático de aprendizaje en la materia. Este proceso incluye asimismo publicaciones, presentaciones y la participación en varios eventos internacionales¹⁰.
15. Las enseñanzas que podemos extraer de los proyectos piloto del PMA sobre los cupones para alimentos y las transferencias de dinero y, en términos más generales, de la experiencia internacional indican que ambos instrumentos brindan una serie de oportunidades de innovación, pero que también entrañan riesgos y limitaciones, lo que apunta a la necesidad de adoptar un enfoque equilibrado, basado en pruebas y adaptado a cada contexto.

⁹ Directiva OD2007/001-PD2007/001, de 15 de mayo de 2007.

¹⁰ Entre los que se incluyen, por ejemplo, la conferencia del ODI sobre ayuda en efectivo y cupones para alimentos en situaciones de emergencia (2006), la Tercera Conferencia del Banco Mundial sobre “Transferencias en Efectivo Condicionadas” (2006), el Taller regional sobre actividades de transferencia de dinero en el África meridional, patrocinado por Oxfam y Programa regional contra el hambre y la vulnerabilidad (RHVP) (2006), la conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre las transferencias de dinero condicionadas para la erradicación del hambre crónica entre los niños (2007) y el taller sobre las transferencias de dinero y el VIH/SIDA (2007), organizado por el Ministerio (británico) para el Desarrollo Internacional (DFID).



Oportunidades

16. *Complementariedad.* La idoneidad de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo o de alimentos depende de una serie de factores entre los que cabe destacar la solidez de los mercados y la capacidad de ejecución (véase, a continuación, la sección “Marco de políticas”). Estos instrumentos no tienen por qué ser mutuamente excluyentes. La diversidad de las condiciones y capacidades de los mercados, incluso dentro de un mismo país, es indicio de posibles complementariedades, como demuestra, por ejemplo, el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) llevado a cabo en Etiopía¹¹. Asimismo, las diferencias en materia de disponibilidad de alimentos y de precios en las diferentes épocas del año (por ejemplo, la temporada de escasez en contraposición al período después de la cosecha) nos llevan a pensar que los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias podrían combinarse con arreglo a las estaciones.
17. Los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias también comparten algunas características comunes en lo que se refiere a la programación. Todos estos instrumentos pueden perseguir objetivos similares (especialmente los cupones para alimentos y las transferencias alimentarias), todos ellos utilizan metodologías similares para evaluar las necesidades y los mercados, adoptan los mismos criterios de selección (aunque los programas de transferencia de efectivo tienden a registrar más errores de inclusión), todos están apoyados por planes para imprevistos —aunque, en su mayoría, se basan en alimentos— y todos utilizan instrumentos similares de evaluación. Además, los programas de transferencia de alimentos hacen uso de cartillas de racionamiento, muy similares a los cupones para alimentos¹².
18. *Aprovechamiento del potencial del PMA en situaciones de transición.* La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero reforzaría la posición del PMA, junto con la de sus asociados, para prestar ayuda y convertir la asistencia después de una situación de crisis en resultados que fomenten el desarrollo. En situaciones de transición, los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo brindan en muchos casos la oportunidad de promover medios de subsistencia y de crear las condiciones necesarias para erradicar la pobreza.
19. *Mejor relación costo-eficacia.* En un contexto caracterizado por altos precios de los alimentos y costos de transporte elevados, la provisión de cupones para alimentos y de transferencias de dinero podría permitir al PMA movilizar una asistencia más rentable cuando los precios internacionales de los productos alimenticios (combinados con los costos del transporte) sean más altos que los precios nacionales y locales. En materia de ejecución, la relación costo-eficacia de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo suele ser más satisfactoria que aquélla de los programas de transferencia de alimentos, siempre y cuando se disponga de capacidad local y los mercados funcionen satisfactoriamente.

¹¹ El PSBAP proporciona transferencias monetarias y alimentarias a 8,3 millones de hogares expuestos a la inseguridad alimentaria. Las transferencias de alimentos se destinan a aquellos beneficiarios (unos 4 millones de personas) que viven en contextos caracterizados por el mal funcionamiento de los mercados y la precariedad de las capacidades de ejecución. A la inversa, se proporcionan transferencias de efectivo allí donde los mercados funcionan y se dispone de mayores capacidades. A determinados intervalos se introducen ajustes para que reflejen la evolución de las condiciones de los mercados y las capacidades.

¹² Por ejemplo, podría revisarse el uso de cartillas de racionamiento y cupones para alimentos en función de las nuevas oportunidades de entrega que la tecnología pueda ofrecer en algunos contextos (Devereux, S. 2008. “Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi”, Institute of Development Studies, Brighton).



20. *Menor tiempo de intervención.* Para atender a las necesidades identificadas, sería posible poner en marcha y distribuir en muy poco tiempo programas de cupones para alimentos y de transferencias de dinero.
21. *Protección social.* Las transferencias, ya sean en la forma de cupones para alimentos o de transferencias monetarias o alimentarias, no son una panacea para combatir las causas de la inseguridad alimentaria, sino que deben integrarse en sistemas nacionales más amplios, que incluyen estrategias y políticas en materia de protección social¹³. Dependiendo de las capacidades nacionales, pueden surgir nuevas oportunidades de apoyar, especialmente en la fase inicial, los programas gubernamentales de protección social (que a menudo funcionan en base a la entrega de cupones para alimentos y de dinero en efectivo)¹⁴.
22. *Programación en zonas urbanas.* Las zonas urbanas se caracterizan generalmente por el buen funcionamiento de los mercados y por tener mayores capacidades para realizar programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero que las zonas rurales más apartadas. Esto brinda al PMA una serie de nuevas oportunidades para dar renovado impulso a su programación en zonas urbanas, para lo cual se han producido últimamente materiales de orientación técnica¹⁵, lo que es de especial relevancia si se tiene en cuenta que la pobreza en el medio urbano tiende a agravarse a causa del alza de los precios de los alimentos y la rápida urbanización en los países en desarrollo¹⁶. Al uso de los cupones para alimentos y de las transferencias de dinero se ha prestado mayor atención en el contexto de las intervenciones del PMA ante el alza de los precios de los alimentos¹⁷.

Limitaciones

23. *Experiencia a corto plazo y en pequeña escala.* En general, la mayoría de los programas de cupones para alimentos y transferencia de efectivo que se han puesto a prueba eran en pequeña escala y a corto plazo, especialmente en situaciones de emergencia. La experiencia en materia de ampliación de los programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero en situaciones de emergencia es limitada, en particular en contextos caracterizados por una capacidad limitada. Salvo en el caso de Etiopía, las pruebas disponibles sobre programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero a mayor escala provienen principalmente de países que disponen de mayor capacidad —y pueden por tanto financiarse sin aportes externos¹⁸—, y es necesario tener en cuenta el contexto para extraer e interpretar las lecciones correspondientes.

¹³ La “protección social” puede definirse como un sistema nacional de políticas y programas institucionalizados encaminados a reducir los riesgos, la pobreza y la inseguridad alimentaria, y puede incluir, por ejemplo, transferencias de redes de seguridad y regímenes de seguros (véase “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]).

¹⁴ Véase en el presente documento la sección sobre el “Objetivo Estratégico 5: Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales”.

¹⁵ PMA. 2008. “Technical Guidance Sheet: Urban Food Security and Nutrition Assessments”. Roma; PMA. 2008. “Developing and Strengthening Guidance on Urban Targeting Through a Systematization of Best Practices”. OMXF, Roma.

¹⁶ Ravallion, M., Chen, S. y Sangraula, P. 2007. “New Evidence on the Urbanization of Global Poverty”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 4199. Washington D.C., Banco Mundial.

¹⁷ Por ejemplo, el PMA está planificando el uso de cupones para alimentos en dos ciudades de Burkina Faso: Uagadugú y Bobo-Dioulasso.

¹⁸ Cabe incluir aquí los programas realizados en Sudáfrica y América Latina, como el programa PROGRESA-Oportunidades, de México, y la *Bolsa Escolar*, de Brasil.



24. *Capacidad limitada.* Para una programación eficaz y eficiente del instrumento de cupones para alimentos y transferencia de efectivo es necesario reforzar las capacidades, especialmente en lo que se refiere al análisis de los mercados, los mecanismos de entrega de las ayudas financieras y los sistemas de seguimiento y evaluación. Esta consideración es aplicable a los gobiernos que disponen de capacidades limitadas, a los asociados internacionales (incluido el PMA) y a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, sólo un pequeño número de miembros del personal del PMA tiene alguna experiencia en programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero. El establecimiento de modalidades financieras e institucionales para la entrega de cupones para alimentos y las transferencias de efectivo requiere tiempo e inversiones. Son muy pocos los asociados que tienen experiencia en la ampliación rápida de este tipo de programas, y es importante hacer una evaluación minuciosa de las capacidades de los asociados. Sin embargo, el PMA ha comenzado a preparar directrices operacionales, parte de las cuales se encuentran ya en una fase avanzada (véase, a continuación, la sección “Programación”).
25. *Intervención en situaciones de emergencia.* En contextos caracterizados por una capacidad limitada es poco probable que la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero constituya la respuesta adecuada *inmediatamente después* de una emergencia¹⁹.
26. *Riesgos para los beneficiarios.* La utilización de cupones para alimentos y transferencias de efectivo no está exenta de riesgos potenciales. Si se aplicaran programas de este tipo en lugares o en períodos en los que los mercados no funcionaran adecuadamente, los beneficiarios correrían el riesgo de que se produjeran interrupciones del suministro, lo que significaría no encontrar productos alimenticios a precios asequibles o incluso no encontrar alimentos en absoluto. En tales circunstancias, los cupones para alimentos y el dinero en efectivo podrían incluso tener efectos inflacionistas adicionales. Asimismo, si las capacidades de ejecución no fueran adecuadas, la distribución de cupones para alimentos y las transferencias de efectivo incrementarían los riesgos de seguridad para los beneficiarios así como para el personal.
27. *Corrupción.* Una utilización más amplia de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero podría agravar el riesgo de fraude y corrupción. Sin embargo, este tipo de riesgos depende del nivel de transparencia de la rendición de informes y de los procedimientos financieros y contables, más que de la modalidad de transferencia que se utilice. Los riesgos podrían reducirse al mínimo utilizando mecanismos de entrega innovadores y estableciendo asociaciones con instituciones y organizaciones experimentadas²⁰.

¹⁹ Uno de los desafíos de cara al futuro radica en poder determinar cuál es el momento más idóneo para combinar los distintos tipos de transferencia o pasar de una modalidad a otra (véanse, a continuación, las secciones sobre Objetivo Estratégico 1 y Capacidades).

²⁰ Últimamente, el PMA publicó nuevos procedimientos y directrices sobre la contabilidad y rendición de informes de las transacciones en los casos en que los asociados no distribuyen alimentos a los beneficiarios sino dinero (PMA. 2008. “Accounting procedures on the Use of Cash Transfers to Beneficiaries in WFP Operations”. Finance Procedures No.FP2008/005. Roma). Véase también la nota a pie de página 12.



Ventajas comparativas

28. Las oportunidades y limitaciones expuestas más arriba indican que las siete principales ventajas comparativas que el PMA puede obtener de la utilización de cupones para alimentos y transferencias de efectivo se resumen como sigue:
- presencia sobre el terreno, difusión y capacidad sin parangón para ejecutar programas en gran escala, en particular en entornos apartados y peligrosos;
 - gran experiencia en materia de colaboración con los asociados, incluidos los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y numerosas ONG (más de 2.800 en la actualidad), en su mayoría, ONG nacionales y organizaciones comunitarias;
 - amplia capacidad analítica de aspectos como la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y de los mercados a nivel nacional, regional, comunitario y de los hogares;
 - capacidad para determinar la idoneidad y viabilidad de programas de cupones para alimentos y transferencia de efectivo en contextos caracterizados tanto por medios limitados como por unas mayores capacidades;
 - importantes sinergias con la plataforma de programación actual del PMA para el diseño, la ejecución y la evaluación de programas de transferencia de alimentos;
 - larga experiencia pasada y experiencia actual en la aplicación práctica de programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero; y
 - capacidad para establecer de manera coherente programas de cupones para alimentos y de transferencias monetarias y alimentarias en consonancia con las circunstancias locales, así como para cambiar con flexibilidad su empleo en función de cómo evolucione la situación.
29. Estas fortalezas sitúan al PMA en una posición especialmente favorable para comenzar a incrementar gradualmente el recurso a los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, conforme a las necesidades, a fin de complementar y reemplazar los programas de transferencias alimentarias y también para alcanzar sus cinco Objetivos Estratégicos de la manera más eficaz, eficiente y sostenible posible.

MARCO DE POLÍTICAS

30. En esta sección se presenta un marco sobre la utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero en las operaciones del PMA, se indican cuáles son las opciones para establecer asociaciones y se exponen los vínculos con cada Objetivo Estratégico.

Enfoque global

31. Éste es el primer documento de política del PMA que tiene por objeto una regulación explícita de la utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, aunque ya ha habido en el transcurso de los años otras políticas que gradualmente han sentado las bases de una política institucional en esta materia: el enfoque que se expone en el presente documento es fruto de un largo proceso de gestación interno.
32. Los documentos de política del PMA sobre habilitación para el desarrollo (1999), género (2002), inseguridad alimentaria urbana (2002), medios de subsistencia en situaciones de



urgencia (2003), fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (2004), redes de seguridad (2004), transición del socorro al desarrollo (2004), análisis económico (2006), compra de alimentos (2006) y prevención de catástrofes y preparación para la pronta intervención (2007) han contribuido todos ellos a dar forma al enfoque del Programa en lo que respecta a los cupones para alimentos y las transferencias de dinero, tal como se expone en el presente documento.

33. El PMA propone una política sobre cupones para alimentos y transferencias de efectivo que se adapte a cada situación y se base en pruebas. A menudo no es posible determinar de antemano la idoneidad de una transferencia en concreto (es decir, si deben utilizarse cupones para alimentos, transferencias de dinero, transferencias de alimentos o una combinación de estos instrumentos) y debe tomarse en consideración una serie de factores, entre los que se incluyen los objetivos del programa, el funcionamiento de los mercados, las capacidades de ejecución, la relación costo-eficacia y las preferencias de los beneficiarios²¹. Tales factores deben someterse a una evaluación y un seguimiento continuos con el fin de institucionalizar las lecciones extraídas y traducirlas en futuras mejoras de la programación.
34. *Objetivos programáticos.* A menudo son los beneficiarios los que se encuentran en la mejor situación para saber cuáles son sus necesidades más urgentes e importantes²². Al permitir que los beneficiarios tomen sus propias decisiones se los está empoderando, lo cual es una importante ventaja comparativa de las transferencias de efectivo y, hasta cierto punto, de los programas de cupones para alimentos basados en el valor. Sin embargo, la eficacia de una intervención determinada debe evaluarse con respecto a los objetivos que se pretende alcanzar. Existe una serie de necesidades legítimas que los hogares podrían suplir con dinero en efectivo —entre los cuales la compra de insumos agrícolas, el reembolso de préstamos y la repoblación de la cabaña ganadera—, pero que podrían hacer peligrar los objetivos específicos en materia de nutrición²³.
35. *Mercados.* En un mundo cada vez más globalizado, las personas expuestas a la inseguridad alimentaria suelen carecer de recursos financieros para comprar los productos básicos que se ponen a la venta y que suministran el sector comercial y, en algunos casos, también los gobiernos. Los mercados se rigen generalmente por consideraciones comerciales que nada tienen que ver con las necesidades humanitarias, sino que responden a motivaciones relacionadas con la demanda y el lucro. En tales situaciones, los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo proporcionan a los beneficiarios el poder adquisitivo necesario para tener acceso a los productos alimenticios y, en consecuencia, les permite participar como consumidores y hacer su propia elección en los mercados existentes²⁴.

²¹ Gentilini, U. 2007. “Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos”. Documento especial del PMA N° 18, Roma.

²² Si bien, en ocasiones, las mujeres beneficiarias podrían desconocer las prácticas de destete o la diversidad dietaria correcta durante los períodos de gestación y de lactancia. Este desconocimiento hace necesario integrar en los programas nutricionales un componente de transferencias junto con un programa de capacitación diseñado para ampliar los conocimientos y la concienciación sobre estas materias.

²³ Rogers, B. y Coates, J. 2002. “Food-Based Safety Nets and Related Programs”. *Food Policy and Applied Nutrition Discussion Paper No. 12*. Medford, MA, Tufts University.

²⁴ No obstante, el concepto de “funcionamiento” de los mercados debe tratarse también con cautela. A veces, incluso en situaciones de disponibilidad de alimentos y buen funcionamiento de los mercados, los comerciantes pueden recurrir deliberadamente a prácticas especulativas para incrementar sus beneficios (por ejemplo, mediante el almacenamiento estratégico de los productos alimenticios o el aplazamiento de las entregas). En el caso de los cupones para alimentos, el establecimiento de acuerdos contractuales con las contrapartidas de los beneficiarios (los minoristas) puede poner freno a estas prácticas.



36. A la inversa, cuando el funcionamiento de los mercados es deficiente, los cupones para alimentos y las transferencias de dinero podrían no ser los instrumentos idóneos para garantizar el acceso a los alimentos debido a las limitaciones estructurales o a las interrupciones temporales del sistema de suministro alimentario. En tales circunstancias, los cupones para alimentos y las transferencias de dinero harían recaer probablemente sobre los beneficiarios el riesgo de interrupciones del suministro y podrían tener efectos inflacionistas o agravarlos. Por consiguiente, cuando los mercados no funcionan debidamente la intervención más adecuada parece ser la transferencia de alimentos²⁵. Conocer la capacidad, el potencial y las limitaciones de los mercados es un requisito de la máxima importancia para seleccionar la respuesta idónea²⁶.
37. *Capacidad de ejecución.* Un requisito imprescindible para una programación eficaz y eficiente de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero es la existencia de instituciones financieras asociadas que sean adecuadas y accesibles, así como sistemas rigurosos de control, seguimiento y rendición de informes; condiciones que no siempre se dan en la mayoría de las situaciones de inseguridad alimentaria, inestabilidad o marginación.
38. *Relación costo-eficacia.* La ejecución del programa de cupones para alimentos y entrega de dinero en efectivo resulta generalmente más rentable que las transferencias alimentarias allí donde los mercados funcionan debidamente y las capacidades de ejecución están suficientemente desarrolladas. Cuando no se dan estas circunstancias, es posible que los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo sean menos eficaces y eficientes que los programas de transferencia de alimentos, como ha quedado probado, por ejemplo, en los recientes proyectos de socorro en emergencias llevados a cabo en Malawi y Zambia²⁷. A la hora de comparar precios es necesario ser cautelosos y no olvidar tener en cuenta todos los costos, incluidos los que derivan de la organización, el seguimiento y la administración del programa.
39. *Preferencia de los beneficiarios.* La aplicación de métodos participativos es una característica fundamental de la programación del PMA, a la vez que esencial para garantizar el empoderamiento y la plena participación de las comunidades en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas. Si bien es difícil generalizar las preferencias de las personas por determinadas transferencias, es posible discernir algunas pautas generales. Las preferencias por el dinero en efectivo, los cupones para alimentos o las transferencias alimentarias tienden a variar entre los distintos lugares, temporadas y/o el sexo de los beneficiarios. Las familias que viven en zonas alejadas de los mercados suelen preferir las transferencias de alimentos, mientras que las que viven más cerca de los mercados prefieren los cupones para alimentos y las transferencias de dinero. Algunos indicios apuntan a que las personas prefieren las transferencias de alimentos durante la temporada de carestía debido al encarecimiento de los precios de los alimentos, mientras que durante el período que sigue a la cosecha suelen preferir el dinero en efectivo. Es determinante también el sexo de las personas, ya que las mujeres suelen preferir los cupones para alimentos y las transferencias alimentarias porque en este caso sus

²⁵ No debe darse por descontado, sin embargo, que las transferencias de alimentos se lleven siempre a cabo de una manera regular y eficaz; las interrupciones de la cadena de suministro dificultan a veces la entrega puntual de las transferencias alimentarias a los beneficiarios.

²⁶ Véase, por ejemplo, PMA. 2007. "Malawi Assessment of Appropriateness and Feasibility of Cash Response Options" (Evaluación de la oportunidad y viabilidad de las opciones de intervención por medio de transferencias de efectivo en Malawi). Roma.

²⁷ Harvey, P. y Savage, K. 2006. "No Small Change. Oxfam GB Malawi and Zambia Emergency Cash-Transfer Programme: A Synthesis of Key Learning". Londres, ODI.



posibilidades de control son mayores, mientras que los hombres prefieren generalmente las transferencias de efectivo²⁸.

40. *Género*. No cabe duda de que en la programación de los cupones para alimentos y de las transferencias de dinero es menester tener bien presentes las consideraciones de género, dado que se trata de instrumentos importantes que podrían potenciar el papel de la mujer y contribuir a incorporar el enfoque de género en las actividades del PMA, en consonancia con los Compromisos ampliados relativos a la mujer. Las enseñanzas dictadas por la experiencia en diversos países indican que el empoderamiento de la mujer es fundamental para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares, y que el efecto de los cupones para alimentos y de las transferencias de dinero podría ser mayor si en el diseño de los programas se tuvieran en cuenta las cuestiones relacionadas con el género²⁹.
41. A partir de todos estos factores, en el Cuadro 2 se expone un resumen de las ventajas e inconvenientes de los cupones para alimentos basados en los productos, los cupones para alimentos basados en el valor y las transferencias de dinero.

CUADRO 2: VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA UTILIZACIÓN DE CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO		
Instrumento	Ventajas	Inconvenientes
Cupones para alimentos (basados en los productos).	Son diseñados para lograr objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria. Protegen a los beneficiarios de la inflación. Amplían los mercados locales de alimentos (entre otras medidas, a través de acuerdos contractuales con los proveedores). Permiten recopilar información verificable sobre el gasto de los hogares (los datos se obtienen de los minoristas mediante los números de serie de los cupones).	Deben existir mercados que funcionen y capacidades financieras. Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado). Implican un proceso de selección de los proveedores. Ofrecen a los beneficiarios una capacidad de elección limitada.
Cupones para alimentos (basados en el valor).	Están diseñados para alcanzar objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria. Ofrecen a los beneficiarios la posibilidad de elegir (aunque ésta se limita a los productos en tiendas seleccionadas). Amplían los mercados locales de productos alimenticios (entre otras medidas, a través de acuerdos contractuales con los proveedores). Permiten recopilar información verificable sobre el gasto de los hogares (los datos se obtienen de los minoristas mediante los números de serie de los cupones).	Deben existir mercados que funcionen bien y capacidades financieras. Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado). Implican un proceso de selección de los proveedores. Sufren los efectos de la inflación.
Transferencias de dinero.	Ofrecen a los beneficiarios plena capacidad de elección (qué comprar, dónde y cuándo). Amplían los mercados locales de productos alimenticios (aunque sin acuerdo contractual con los proveedores). No implican ningún proceso de selección de los proveedores. Ofrecen un relación costo-eficacia elevada en cuanto a la entrega y la distribución.	Deben existir mercados que funcionen bien y capacidades financieras. Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado). Comprometen los objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria. Proporcionan información menos verificable sobre el gasto de los hogares (no hay cupones ni participación contractual de los minoristas). Sufren los efectos de la inflación.

²⁸ Devereux, S. 2006. "Cash Transfers and Social Protection". Documento presentado en el Taller regional de la Southern Africa Poverty Review Network (SAPRN) sobre las actividades de transferencias de dinero en el África meridional, 9-10 de octubre de 2006, Johannesburgo.

²⁹ Slater, R. y Mphahlele, M. 2008. "Cash Transfers, Gender and Generational Relations: Evidence from a Pilot Project in Lesotho". ODI. Londres; Schady, N. y Rosero J. 2007. "Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 4282. Banco Mundial, Washington D.C.



Vínculos con los Objetivos Estratégicos

42. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo está en total consonancia con los principios estratégicos del PMA y, en especial, fomenta las innovaciones basadas en pruebas y promueve los enfoques orientados a la demanda³⁰. En principio, se podría recurrir a la entrega de cupones para alimentos y a las transferencias de dinero en el contexto de los cinco Objetivos Estratégicos del PMA, aunque su pertinencia para los distintos objetivos varía de manera considerable.

⇒ *Objetivo Estratégico 1: Salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en las emergencias*

43. En tiempos de crisis, el reto más importante consiste en garantizar que los beneficiarios tengan acceso inmediato a los alimentos. Las evaluaciones de las necesidades en situaciones de emergencia deben facilitar información sobre cuál es la manera más idónea para afrontar dicho reto.

44. Las catástrofes naturales suelen golpear a los países más pobres y vulnerables con mayor frecuencia e intensidad. En tales casos, los mercados son a menudo demasiado frágiles y volátiles y están demasiado desorganizados como para poder garantizar un suministro regular de productos básicos, de manera asequible y segura inmediatamente después de la crisis. En semejantes circunstancias, el instrumento más eficaz para salvar vidas suele ser la entrega general y selectiva de productos alimenticios. Es posible ampliar en muy poco tiempo los programas de transferencia de alimentos, incluso en los contextos caracterizados por la precariedad y la inseguridad, y llegar hasta las personas en peligro de muerte o de inanición, incluso en lugares donde el funcionamiento de los mercados es deficiente.

45. Se podría contemplar la utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero en situaciones en las que los mercados y las capacidades de ejecución no se hayan visto afectados por las catástrofes naturales³¹ o en etapas posteriores a una emergencia, cuando los mercados se hayan recuperado y se disponga de capacidad de ejecución, paralelamente a la realización de programas de transferencia de alimentos, siempre que sea posible. Es necesario llevar a cabo, de manera continuada, un seguimiento y una evaluación de las necesidades, los mercados y las capacidades para poder determinar cuál es la combinación de transferencias más idónea o cuándo se debe pasar de una modalidad a otra.

46. En el caso de emergencias complejas, como en Darfur o Somalia, los riesgos en materia de seguridad tanto para los beneficiarios como para el personal, limitan considerablemente el recurso a los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, especialmente cuando estos programas se ejecutan en gran escala. En este tipo de entornos sólo debe contemplarse la utilización de cupones para alimentos y la entrega de dinero en efectivo cuando existan garantías de que los mercados funcionan debidamente y se dan las

³⁰ Véase el “Plan Estratégico del PMA para 2008–2011” (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1).

³¹ La intervención realizada a raíz del *tsunami* en el Océano Índico supuso una valiosa experiencia en lo que se refiere a la prestación de asistencia con transferencias de dinero porque la catástrofe “...no destruyó los mercados ni la infraestructura de producción de las intermediaciones” (Maxwell, D. 2007. “Global Factors Shaping the Future of Food Aid: the Implications for WFP”. *Disasters*, 31(S1): 25–39, p. 31). No obstante, dada la excepcional naturaleza de aquella emergencia, debemos ser cautelosos y evitar generalizar estas lecciones a todas las situaciones de emergencia, porque las catástrofes suelen afectar profundamente a los mercados y las infraestructuras.



condiciones necesarias para la ejecución, y sólo cuando la seguridad haya quedado restablecida³².

⇒ *Objetivo Estratégico 2: Prevenir el hambre aguda e invertir en medidas de preparación para casos de catástrofe y de mitigación de sus efectos*

47. En determinadas situaciones, las catástrofes son en cierta medida recurrentes y predecibles, y ofrecen la oportunidad de vincular las intervenciones realizadas a raíz de una catástrofe con las medidas encaminadas a prevenir futuras catástrofes y mitigar sus efectos. Esta ventana de oportunidad ha propiciado la aparición de una nueva generación de estrategias de protección social en países en desarrollo, que comprenden instrumentos como los seguros contra riesgos y las transferencias en forma de alimentos, dinero y cupones para alimentos.
48. Las estrategias de protección social se diseñan de tal manera que reduzcan los niveles de riesgo y los factores de vulnerabilidad, promuevan la conservación de los activos y allanen el camino para salir de la pobreza prestando para ello a las personas necesitadas una ayuda más predecible y plurianual que en el caso de las medidas de socorro a corto plazo³³. Esta asistencia incluye la absorción a más largo plazo de los programas por parte de las capacidades nacionales y el traspaso de la responsabilidad de los procesos a los gobiernos³⁴.
49. Los programas de protección social en países donde existe una capacidad mayor³⁵ se basan principalmente en la entrega de cupones para alimentos y de dinero en efectivo. Estos instrumentos se pueden utilizar para reducir la exposición de los hogares a los riesgos y ayudarles a gestionar mejor los riesgos, incluidos aquellos derivados del cambio climático, a través de estrategias encaminadas a la creación de activos y la diversificación de los medios de subsistencia. También se pueden integrar los cupones para alimentos y las transferencias de dinero en planes de seguros, incluidos aquéllos contra los riesgos derivados de las condiciones climatológicas³⁶.

⇒ *Objetivo Estratégico 3: Reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición*

50. No todas las emergencias son predecibles ni tampoco es probable que todas ellas vayan seguidas de otra emergencia. En general, la asistencia después de una emergencia y en situaciones de transición es selectiva, innovadora y va dirigida a apoyar el desarrollo. La utilización adecuada de cupones para alimentos y transferencias de efectivo en situaciones de recuperación y de transición puede contribuir a reactivar las relaciones socioeconómicas

³² En 2007-2008 la ONG francesa *Acción contra el Hambre* (ACF) experimentó en Darfur programas en pequeña escala de cupones para alimentos. Concebidos como complementos de las transferencias de alimentos del PMA, cubrían los costos de molienda de los beneficiarios (ACF. 2007. "Impact Analysis of the Vouchers for Milling Programme in South and Northe Darfur". París). El PMA está indagando sobre la conveniencia y viabilidad de utilizar en Darfur cupones para alimentos en los programas de molienda ejecutados en lugares en los puedan garantizarse un clima suficiente de seguridad, mercados de alimentos y capacidades de ejecución.

³³ Entre estos países se incluyen, por ejemplo, Etiopía, Kenya, Malawi y Zambia. Véase también Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R., eds. 2007. "Debating Social Protection". *IDS Bulletin*, 38(3): 1-7.

³⁴ La eficacia de las estrategias de protección social depende, sin embargo, de las capacidades nacionales para hacer frente a las emergencias y de los vínculos que las unan a otros programas de seguridad alimentaria.

³⁵ Las capacidades nacionales se definen generalmente como la capacidad institucional, financiera y técnica para prestar una asistencia adecuada a las personas necesitadas.

³⁶ Esto podría incluir pagos en forma de cupones para alimentos o de transferencias de dinero con cargo a planes de seguro contra riesgos.



a nivel local, permite a las personas invertir en oportunidades que les proporcionen un medio de subsistencia y favorece la reanudación del funcionamiento de los mercados.

51. En situaciones posteriores a un conflicto, la fragilidad de la seguridad y la inestabilidad limitan el alcance de la utilización de transferencias de dinero. Los cupones para alimentos podrían utilizarse de manera selectiva cuando se hayan reanudado los servicios, como en las zonas urbanas. Se puede considerar asimismo la posibilidad de utilizar los cupones para alimentos y las transferencias de dinero para favorecer el restablecimiento de los medios de subsistencia de los refugiados, siempre que las condiciones en las zonas de regreso o de realojamiento permitan utilizar debidamente estos instrumentos.
52. Las situaciones de recuperación brindan la oportunidad de diseñar programas a la medida que guarden una relación más directa con las causas de la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, muchos pequeños agricultores en el África oriental y meridional dependen de tierras degradadas situadas en entornos marginados. La experiencia del PMA nos muestra que las asociaciones técnicas son un factor clave para mejorar los medios de subsistencia de los agricultores a través de programas, de gran calidad, de gestión de los recursos naturales³⁷. Se podría dar un apoyo adicional a este tipo de iniciativas utilizando los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo como componentes de programas de creación de activos, siempre que existan mercados de productos alimenticios y capacidades³⁸.

⇒ *Objetivo Estratégico 4: Reducir el hambre crónica y la desnutrición*

53. Las experiencias adquiridas en situaciones en las que existen mayores capacidades indican que las transferencias de dinero que van unidas a la asistencia a los centros de salud y las escuelas (transferencias de dinero condicionadas) han contribuido a reducir la desnutrición de larga duración y a mejorar diversos indicadores del desarrollo humano³⁹. Las evaluaciones indican, sin embargo, que para realizar estas transferencias de efectivo condicionadas deben existir sólidas capacidades administrativas, un requisito que por el momento ha limitado su aplicación en los países donde dichas capacidades son más escasas⁴⁰. En estos últimos se ha recurrido en muchos casos a las transferencias de dinero no condicionadas, es decir las que se efectúan independientemente de la prestación de otros servicios. En otras palabras, se ha recurrido sencillamente a la entrega de dinero en efectivo a las personas necesitadas.
54. Las pruebas recogidas sobre el uso que hacen los hogares de las transferencias de efectivo no condicionadas indican un incremento del gasto en productos alimenticios y, en algunos casos, una diversificación de las dietas, aun cuando su impacto a largo plazo en la nutrición es muy limitado. Ha quedado probado que para lograr objetivos nutricionales específicos los programas de cupones para alimentos y transferencia de alimentos son más eficaces que las transferencias de efectivo no condicionadas⁴¹. Una posible razón de que

³⁷ PMA. 2003. "Evaluación de la gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (programa MERET)". Addis Abeba.

³⁸ Por ejemplo, las directrices del PMA sobre la participación en obras públicas y trabajos comunitarios recomiendan, siempre que sea posible y conveniente, utilizar salarios en efectivo en combinación con la modalidad de alimentos por trabajo (*Manual de instrucciones para la elaboración de los programas*, 2002, versión revisada de 2004).

³⁹ Sridhar, D. y Duffield, A. 2006. "A Review of the Impact of Cash Transfer Programmes on Child Nutritional Status and Some Implications for Save the Children UK". Londres, Save the Children, Reino Unido.

⁴⁰ Schubert, B. y Slater, R. 2006. "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?". *Development Policy Review*, 24(5): 571-578.

⁴¹ Barrett, C. 2002. "Food Security and Food Assistance Programs". En B. Gardner y G. Rausser, eds. *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Elsevier.



así sea es que las mujeres suelen ejercer un mayor control sobre los productos alimenticios y los cupones para alimentos que sobre los recursos en efectivo, lo que propicia que su efecto nutricional a nivel de los hogares sea mayor, mientras que el dinero en efectivo podría haberse destinado a cubrir otras necesidades distintas de la nutrición. Por otra parte, en el marco de los programas de transferencia de alimentos se proporcionan productos alimenticios enriquecidos y de alta calidad, unas cualidades que los mercados podrían no ofrecer.

55. Estas consideraciones indican que las transferencias de dinero no condicionadas en contextos caracterizados por capacidades limitadas deben considerarse intervenciones nutricionales menos eficaces que las transferencias alimentarias y los cupones para alimentos. La razón de que así sea guarda relación, por un lado, con la justificación inherente a la entrega de dinero en efectivo (es decir, ofrecer a los beneficiarios la posibilidad de elegir, con lo cual las expectativas de que el dinero se destine de manera exclusiva a la nutrición podrían no atenderse plenamente) y, por otro, con otras motivaciones más sustantivas, como se expone en el presente documento en la sección “Enfoque global”.
56. Las raciones para llevar a casa que se entregan en el marco de los programas de alimentación escolar sirven a veces de incentivo para que las familias manden a sus hijos a la escuela. Estas raciones representan una ayuda directa para los hogares, a diferencia de los programas de alimentación escolar, cuyos únicos beneficiarios directos son los niños. Se podría considerar la posibilidad de utilizar los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo como instrumentos para incentivar a las familias en situación de inseguridad alimentaria a mandar a sus hijos a la escuela, siempre que existan los mercados y las capacidades necesarios para la correcta ejecución de estos programas⁴².

⇒ *Objetivo Estratégico 5: Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales*

57. Las capacidades nacionales para hacer frente a los problemas del hambre y la vulnerabilidad representan un factor determinante para la formulación del enfoque global y la composición del conjunto de instrumentos del PMA en un contexto y un momento determinados. A medida que aumentan las capacidades nacionales, también suele mejorar el funcionamiento de los mercados y de los sistemas alimentarios, y el equilibrio entre la asistencia alimentaria y la asistencia monetaria puede inclinarse hacia esta última⁴³. El poder adquisitivo que otorgan los cupones para alimentos y el dinero en efectivo podrían también apoyar el desarrollo sostenible de los mercados, mejorar el acceso de los agricultores a dichos mercados y multiplicar las oportunidades generadoras de ingresos para los pequeños agricultores y la economía local. De hecho, se podrían aprovechar las actividades relacionadas con los cupones para alimentos y las transferencias de dinero (como el análisis de los mercados) para reforzar las capacidades de los países y los vínculos con los programas del PMA, como por ejemplo la compra local de alimentos.
58. Esto indica que, en tales circunstancias, la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero podría favorecer el traspaso a los gobiernos de las

⁴² Adato, M. y Bassett, L. 2007. “What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? “A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates”. Washington D.C., IIPA (pág. 124).

⁴³ PMA. 2004. “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).



responsabilidades de los programas del PMA, especialmente en el marco de los sistemas nacionales de protección social. Ahora bien, la fase de desarrollo de dichos sistemas varía considerablemente según el contexto de que se trate, lo que brinda al PMA la oportunidad de apoyar a los gobiernos que cuentan con capacidades menores. Cuando crecen las capacidades nacionales, aumenta el número y la diversidad de las asociaciones y disminuye la necesidad de asistencia operacional, una situación que brinda la oportunidad de adaptar el conjunto de instrumentos del PMA de una forma diferente y más acorde con las necesidades (por ejemplo, haciendo hincapié en el apoyo técnico y el asesoramiento normativo más bien que en la ejecución de las operaciones).

REPERCUSIONES

59. La mayor utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo repercute en el diseño de los programas, las capacidades y las asociaciones; aspectos clave todos ellos para emprender una ampliación *gradual* de la programación de las actividades de entrega de cupones para alimentos y de transferencias de efectivo.

Programación

60. *Elaborar material de orientación sobre cupones para alimentos y transferencias de dinero.* Para una ejecución eficaz y eficiente de los programas es necesario disponer de directrices operacionales. Aunque parte del material de orientación existente podría adaptarse a la programación de actividades de entrega de cupones para alimentos y de transferencias de dinero, debe haber manuales específicos que orienten sobre su diseño, ejecución y evaluación⁴⁴.
61. *Vincular entre sí el análisis, la programación y la evaluación de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero.* Debe determinarse asimismo qué mecanismos de programación serán necesarios para garantizar que las principales constataciones acerca de la idoneidad de las transferencias que el PMA extraiga antes y después de sus evaluaciones se traduzcan, en su caso, en mejoras del diseño de los programas. A este respecto, se están realizando iniciativas encaminadas a fortalecer la capacidad del PMA y a vincular mejor las evaluaciones con las intervenciones programadas⁴⁵.
62. *Determinar cuál es la combinación adecuada de transferencias que mejor se adapte a cada contexto.* En algunos casos, la intervención más adecuada estriba en una combinación de cupones para alimentos, transferencias de efectivo y transferencias alimentarias. Debe existir material de orientación sobre cómo diseñar combinaciones óptimas de las distintas transferencias que se adapten a los diferentes contextos.
63. *Elaborar y actualizar el material de orientación sobre temas afines.* En algunos casos, la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero requiere que se elaboren o actualicen las directrices sobre temas afines, como por ejemplo, la participación en las estrategias de protección social, la programación en zonas urbanas y las obras públicas y trabajos comunitarios.

⁴⁴ Aprovechando su experiencia en materia de ejecución, el PMA ya ha preparado una serie de directrices y procedimientos operacionales sobre las transferencias de dinero a los beneficiarios. Estas directrices tratan sobre presupuestación, selección de los asociados, procedimientos de entrega y formatos de los informes. Actualmente se encuentran en fase de elaboración unas orientaciones similares sobre los programas de cupones para alimentos (véase el documento del PMA "Guidance Note on the Delivery of Cash Transfers in Pilot Projects" (Nota de orientación sobre las transferencias de dinero en el marco de los proyectos piloto) (2008).

⁴⁵ PMA. 2008. "Strengthening Decision-Making in Relief and Recovery: Improved Response Analysis Capacity". OMXF. Roma.



Capacidades

64. *Reforzar la evaluación de las necesidades en situaciones de transición y desarrollo.* La utilización de la transferencia más adecuada o la combinación de transferencias más idónea debe basarse en una evaluación sólida de las necesidades. La considerable labor realizada por el PMA para incrementar su capacidad en materia de evaluación de las necesidades goza de amplio reconocimiento. Al ser probable que la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero resulte especialmente pertinente en las situaciones de transición y desarrollo, el PMA, en sus evaluaciones, debe analizar la viabilidad y la idoneidad de dichos instrumentos en tales circunstancias. La evaluación de las necesidades se realiza casi siempre conjuntamente con los asociados, entre los que se incluyen los gobiernos, las ONG y otros organismos de las Naciones Unidas. La experiencia y las capacidades de dichos asociados representan una importante contribución a las recomendaciones sobre las posibles opciones de intervención.
65. *Reforzar la capacidad de análisis de los mercados y los vínculos con los sistemas de información sobre la compra de alimentos y la planificación para imprevistos.* El conocimiento de los mercados y una evaluación de los mismos es un requisito de suma importancia para una programación eficaz de los cupones para alimentos, las transferencias de dinero y las transferencias alimentarias. Para poder utilizar los cupones para alimentos y las transferencias de dinero será necesario reforzar la capacidad de análisis de los mercados de modo que dichos análisis informen sobre: i) la idoneidad y la viabilidad de dichas transferencias; ii) el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación capaces de facilitar información sobre la respuesta adecuada⁴⁶; y iii) el diseño de planes para imprevistos. Se debe velar por que se establezcan vínculos con la información sobre los mercados de la que se hará uso para comprar los productos alimenticios a los agricultores locales, y especialmente para diseñar los programas de cupones para alimentos⁴⁷.
66. *Gestión financiera.* Se han formulado orientaciones iniciales sobre la elaboración de presupuestos, la asignación de recursos y la repartición de costos en los proyectos piloto. Si los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo pasan a formar parte del conjunto de instrumentos del PMA, será necesario desarrollar procedimientos financieros que garanticen una transparencia total, la rendición de cuentas y la seguridad de las transacciones.
67. *Evaluación de las instituciones asociadas.* El PMA debe mejorar sus aptitudes para analizar la capacidad de las instituciones financieras que podrían participar, ya sea directamente o por conducto de ONG, en los programas de transferencia de dinero. Será necesario asimismo evaluar la capacidad de los minoristas para participar en los programas de cupones para alimentos, y la selección final se hará mediante procedimientos de licitación transparentes.

⁴⁶ Una información que permita una toma de decisiones adecuada podría derivar, por ejemplo, del análisis de los precios. Periódicamente, el PMA recaba datos sobre los precios de los alimentos en los niveles subnacionales de algunos países. En el Afganistán, el PMA ha ido recopilando mensualmente desde 2000 datos sobre los precios de los alimentos en los mercados principales, como los de Kabul, Kandahar, Jalalabad, Herat, Mazar y Faizabad. En Malawi, está formulando un nuevo proyecto piloto combinado de transferencias monetarias y alimentarias que establece los precios mínimos por encima de los cuales es más eficaz en función de los costos entregar alimentos en vez de dinero.

⁴⁷ Los cupones para alimentos suelen utilizarse en el “extremo inferior” (o a nivel micro) de la cadena de suministro de productos, es decir, a nivel de los minoristas. Por otro lado, en la mayoría de los casos, la compra de productos alimenticios entraña la celebración de contratos con mayoristas y productores en el “extremo superior” (o a nivel macro/nivel medio).

68. *Conocimientos especializados, capacitación y cesiones temporales.* El PMA debe incluir en su perfil de puestos estándar a expertos que tengan conocimientos técnicos en materia de programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero. Cabe pensar asimismo que los economistas y expertos en finanzas podrían contribuir de manera significativa en todas las etapas de programación de actividades de este tipo. Entretanto, el personal del PMA podría beneficiarse de cursos de capacitación técnica y del intercambio de personal debidamente experimentado con los gobiernos (como en el caso del Brasil, Indonesia y México), los donantes, las instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial), los institutos de investigación (como el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), las ONG y el sector privado⁴⁸.

Asociaciones

69. Un factor decisivo para una programación eficaz y eficiente es la ejecución de programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero por conducto de asociaciones. Como ha quedado dicho en secciones anteriores, la experiencia internacional en materia de programación en gran escala sigue siendo limitada, por lo que es necesario llevar a cabo evaluaciones detenidas de las capacidades y los posibles riesgos. Siempre que sea posible y conveniente, se buscará la integración con los sistemas gubernamentales de cupones para alimentos y transferencias de dinero, que en muchos casos forman parte de los planes nacionales de protección social y las redes de seguridad.
70. *Gobiernos.* Los programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero deberían concebirse y ejecutarse en consonancia con las prioridades, estrategias y procesos de política nacionales. En tales programas, los gobiernos son asociados fundamentales y, como tales, deben participar y dar orientaciones cuando proceda en el diseño, la ejecución y la evaluación de los propios programas. Teniendo en cuenta que la mayor parte de estos programas están dirigidos por los gobiernos, el PMA podría apoyar y complementar tal labor a fin de fomentar el sentido de apropiación nacional, lograr formas de apoyo a largo plazo a la protección social, y facilitar la aplicación de estrategias de traspaso de responsabilidades.
71. *Donantes.* Además de la función imprescindible que desempeñan en la financiación de los programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero, los donantes podrían contribuir también a las iniciativas encaminadas a fomentar las capacidades, así como a la documentación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en materia de diseño, ejecución y evaluación de estos instrumentos.
72. *Sistema de las Naciones Unidas.* Las asociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas podrían incluir, por ejemplo, nuevas colaboraciones con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que actualmente examina la posibilidad de utilizar transferencias de dinero no condicionadas para prestar asistencia a los ancianos, los huérfanos y otros grupos vulnerables; con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); para vincular los programas del PMA a proyectos de microcrédito; y con la FAO, para promover un enfoque integrado de desarrollo en pro de las pequeñas explotaciones agrícolas. Se podría examinar la posibilidad de establecer nuevas asociaciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fin

⁴⁸ Algunos miembros del personal del PMA han participado en iniciativas encaminadas al fomento de las capacidades, tales como un curso básico del Banco Mundial sobre diseño y aplicación de redes de seguridad eficaces; el curso de capacitación sobre diseño y ejecución de programas de transferencia social ofrecido por el Instituto de Investigaciones de Políticas Económicas; y el módulo de capacitación sobre programación de las transferencias de dinero, de Save the Children.



de que los refugiados puedan beneficiarse de actividades de entrega de cupones para alimentos y transferencias de dinero.

73. *Banco Mundial.* La utilización de cupones para alimentos y transferencias de efectivo podría ser una oportunidad más de colaborar con el Banco Mundial. Existen posibles esferas de colaboración, por ejemplo, en ámbitos como la educación, la protección social, el análisis de los mercados, el apoyo a los pequeños agricultores, la entrega de cupones para alimentos en zonas urbanas y las transferencias de dinero condicionadas.
74. *ONG.* Los principales asociados del PMA serían las ONG dotadas de la capacidad necesaria para llevar a cabo programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero. En el caso de los programas de transferencia de efectivo, las ONG se encargarían de entregar a los beneficiarios el dinero en efectivo por conducto de instituciones financieras pertinentes y de acuerdo con las directrices operacionales del PMA.
75. *Sector privado.* Será necesario establecer nuevas formas de asociación con las instituciones financieras que permitan a los minoristas canjear los cupones para alimentos así como entregar y distribuir a los beneficiarios las transferencias de dinero. En el caso de los cupones para alimentos será necesario establecer nuevas asociaciones con los minoristas.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
DFID	Ministerio (británico) para el Desarrollo Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IDS	Estrategia Internacional del Desarrollo
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
MERET	Gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido)
OMXF	Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria
ONG	Organización no gubernamental
PSBAP	Programa de protección social basado en actividades productivas
RHVP	Programa regional contra el hambre y la vulnerabilidad
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia