

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 17 - 20 de mayo de 1999

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 4 del programa

HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO



Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/99/4-A

30 abril 1999

ORIGINAL: INGLÉS

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_public/EB_Home.html).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director, SP:	J.M. Powell	tel.: 066513-2600
Jefe, SPP:	Sra. D. Spearman	tel.: 066513-2601
Subdirector Ejecutivo:	J.-J. Graisse	tel.: 066513-2200

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación estableció el objetivo de reducir a la mitad, para el año 2015, el número de personas malnutridas en el mundo. El logro de este objetivo está de lejos fuera del alcance de la capacidad de cualquier gobierno u organización. Para ello tendrán que efectuarse inversiones cuantiosas y aplicarse políticas adecuadas, y se requerirá el esfuerzo combinado de los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones internacionales -y la propia población aquejada por el hambre-, a fin de aliviar la pobreza y alcanzar la seguridad alimentaria sostenible.
2. La ayuda alimentaria representa una proporción relativamente pequeña de toda la asistencia para el desarrollo. Aunque se dispusiera de un volumen mucho mayor de ayuda alimentaria, ésta por sí sola no podría constituir la solución para los aproximadamente 830 millones de personas malnutridas del mundo. La ayuda alimentaria, al tener una propia especialización y función peculiar, contribuirá al logro del objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación¹ no como un recurso “autónomo”, sino en combinación con otras medidas. El PMA trabajará en asociación con interlocutores nacionales e internacionales, y combinará sus recursos y competencia con los de otros asociados, en beneficio de la población pobre aquejada por el hambre. Las estrategias nacionales proporcionarán la base para una acción coordinada, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), así como el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), promoverán una mayor colaboración dentro de la familia de las Naciones Unidas.
3. Para aprovechar plenamente el potencial de la ayuda alimentaria es necesario comprender y desarrollar aquellas cualidades que la hacen diferente de otros tipos de asistencia. Es igualmente importante comprender cuáles son sus limitaciones, manejar sus potenciales desventajas, y examinar cuál es la mejor manera de combinarla con otras intervenciones de desarrollo. El punto de partida es el examen de quiénes son las personas afectadas por el hambre y de cómo su inseguridad alimentaria merma su capacidad para participar en el proceso de desarrollo.

LOS ALIMENTOS COMO AYUDA

4. Los índices elevados de malnutrición guardan una correlación con fenómenos como el reducido crecimiento económico, el suministro escaso de alimentos, el gasto limitado en salud y educación, la escasa alfabetización de las mujeres, el acceso reducido al agua potable y a un saneamiento adecuado, la elevada densidad demográfica en zonas donde la base de recursos naturales es frágil, la falta de infraestructura “pesada” como carreteras, y también “liviana”, como crédito, información y servicios sociales². Estas zonas, y sus habitantes, quedan marginadas y es muy probable que queden excluidos de los beneficios iniciales del crecimiento económico, de los servicios públicos y de mercados eficientes. Se trata, además, de zonas a las que con frecuencia se otorga escasa prioridad en la asignación de los recursos de los gobiernos y los donantes.

¹ Véase el Anexo II.

² Aislar el hambre: la asistencia a los necesitados de los grupos y regiones marginados, *Documentación de referencia*, Consulta del PMA, octubre de 1998.



5. En algunos países, los niveles de malnutrición en los sectores más pobres de las ciudades y las zonas periurbanas compiten ya con los de las zonas rurales marginales¹. Según los pronósticos, en los próximos 20 años el número de personas pobres y desnutridas que residen en las ciudades y pueblos llegará a superar al de las que viven en el campo².
6. La mayor parte de las medidas de desarrollo están concebidas para respaldar la corriente central del crecimiento económico, con lo que es muy probable que las personas más pobres no lleguen a tener acceso a éste; si logran beneficiarse de él, será mucho más tarde. Si queremos que estas personas no se queden al margen del proceso de desarrollo, es preciso idear medidas especiales que se adapten a sus necesidades. En palabras del Banco Mundial, se trata del “reto de la inclusión”.
7. La ayuda alimentaria puede contribuir a que la población marginada aquejada por la inseguridad alimentaria esté en condiciones de participar en el proceso de desarrollo general. Esto es posible, en primer lugar, porque los alimentos son una forma de asistencia que satisface una de las necesidades más básicas de las familias pobres, quienes normalmente dedican entre el 65 y el 70 por ciento de sus ingresos a la adquisición de alimentos³. Nada puede reemplazarlos. Por otra parte, la perspectiva de alcanzar la seguridad alimentaria en un futuro próximo no logra compensar una nutrición inadecuada en el presente.
8. Además, la ayuda alimentaria selectiva es una vía rápida para llegar a los pobres. El modo en que esta ayuda llega a las comunidades, directa e inmediatamente, no es equiparable a ningún otro tipo de asistencia. De esta manera se ayuda a la población mientras los efectos del crecimiento económico o del incremento de la productividad le permitan mitigar su inseguridad alimentaria.
9. El impacto que la asistencia en forma de alimentos tiene en la familia es diferente del que podría tener un aumento de sus ingresos en efectivo. Cuando una familia pobre recibe asistencia en forma de alimentos, la consumirá por completo, o por lo menos en su mayor parte; si en cambio se le brinda un incremento equivalente a sus ingresos en efectivo, su gasto se distribuirá de manera más amplia, y el efecto en el consumo alimentario y la nutrición del hogar será menor⁴.
10. El impacto de la ayuda alimentaria en la situación nutricional de un hogar es mayor cuando ésta se pone en manos de las mujeres, dado que es más probable que ellas la utilicen para beneficiar a la familia y atender a las necesidades de los niños⁵. Además, en la mayor parte de las sociedades las mujeres pueden mantener el control de los recursos, incluso cuando éstos se dirigen inicialmente a las mujeres. Transferir la ayuda alimentaria directamente a las mujeres significa darles el control de un recurso valioso y capaz de potenciar su papel en la sociedad⁶.

¹ Ibid.

² Urban Challenges to Food and Nutrition Security, IIPA, 1997.

³ Poverty Reduction Handbook; Banco Mundial, 1992.

⁴ El factor alimentario, *Documentación de referencia*, Consulta del PMA sobre la Ayuda Alimentaria y el Desarrollo, octubre de 1998.

⁵ Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods and Policy, Haddad, Hoddinot, Alderman, IIPA, 1997.

⁶ Participación de la mujer en las intervenciones de ayuda alimentaria: repercusiones y problemas, *Documentación de referencia*, Consulta del PMA, octubre de 1998.



11. Para poder utilizar eficazmente la ayuda alimentaria es necesario consolidar las características que se indican a continuación. Se trata de la asistencia preferencial en las situaciones y los períodos en que el consumo de alimentos amenaza la salud y la productividad de los hogares pobres; y además, es un recurso adecuado para proporcionar una ayuda inmediata a la población marginada pobre que está en espera de recibir, algún día, los beneficios derivados de otras inversiones. Sin embargo, han de tenerse en cuenta tanto las posibles desventajas de la ayuda alimentaria, como sus puntos fuertes.
12. La posibilidad de que se cree una situación de **dependencia** es siempre motivo de preocupación cuando se proporciona asistencia. La intención es apoyar y no reemplazar la adopción de medidas adecuadas por parte de los beneficiarios. Pero no es fácil encontrar el justo equilibrio entre ayudar a los receptores para que hagan lo que puedan, y pretender que hagan todo lo posible. Esto es cierto ya sea que se considere receptor al gobierno que recibe ayuda, o bien a las comunidades y familias beneficiarias.
13. No siempre es la asistencia lo que destruye la iniciativa. El hambre de por sí limita las energías y la productividad, haciendo que sea extremadamente difícil para un hogar ayudarse a sí mismo. Para estas personas la ayuda alimentaria del PMA no representa una salida fácil, dado que está vinculada ante todo con una obligación y, en virtud de esta obligación, con la posibilidad de mejorar su propia situación.
14. Las probabilidades de crear una situación de dependencia se reducen aún más si se tiene en cuenta que por lo general sólo en las emergencias humanitarias el PMA proporciona una cuantía de alimentos suficiente para alimentar a una entera familia. En las demás situaciones, la ayuda alimentaria se recibe, por ejemplo, a cambio de unas cuantas semanas de trabajo en un proyecto de construcción, o bien se proporciona únicamente a los niños que asisten a la escuela. Esto no basta para que una familia deje de esforzarse por obtener alimentos.
15. En otras palabras, no puede ignorarse la eventualidad de que se cree una situación de dependencia. Ésta podrá evitarse, sobre todo, proporcionando ayuda alimentaria sólo en las situaciones y los períodos en los que se necesita verdaderamente. Para lograr retirar la ayuda en el momento oportuno deberían utilizarse también indicadores que detecten la necesidad de proporcionar alimentos para ayudar a una comunidad a superar una temporada de escasez o un año particularmente negativo.
16. La intervención temprana constituye otra forma de evitar la dependencia. En épocas particularmente difíciles deberá ofrecerse ayuda con rapidez a fin de evitar que se llegue a una situación de indigencia total, ya que son las personas que se hallan en estas condiciones quienes tienen mayores probabilidades de llegar a ser dependientes.
17. Debe examinarse también el posible riesgo de que los gobiernos locales y nacionales confíen en la ayuda alimentaria u otra forma de asistencia para reemplazar, más bien que apoyar, sus propios esfuerzos, a fin de evitar que se cree una situación de dependencia y de sentar las bases de la sostenibilidad.
18. Un buen diseño del proyecto puede aumentar en cierta medida las probabilidades de lograr la sostenibilidad. La participación comunitaria en la selección y gestión de las actividades aumenta las probabilidades de un mantenimiento constante. En un estudio del Banco Mundial sobre proyectos “de tipo asistencial”¹, la participación local directa en la actividad propuesta se utiliza como indicador de la sostenibilidad a más largo plazo.

¹ Appraising Workfare Programs, M. Ravallion, Policy Research Working Paper 1955, Banco Mundial, 1998.



Cuando las comunidades se dan cuenta de los beneficios que derivan de la educación de las niñas, aumentan las perspectivas de suscitar el interés de la comunidad y obtener su apoyo.

19. En muchos casos la sostenibilidad de los beneficios es un factor intrínseco; por ejemplo, el niño que va a la escuela y aprende bien porque ha recibido una comida nutritiva, retiene durante toda su vida la enseñanza que se le ha impartido, por lo cual el resultado final de una buena nutrición durante la primera infancia resulta duradero. Lo que más preocupa a este respecto es la continuación y el mantenimiento de las actividades que reciben apoyo del PMA. En algún momento se pondrá fin al apoyo que el PMA presta al proyecto, y la sostenibilidad de éste último dependerá principalmente del compromiso político asumido.
20. No hay nada que pueda sustituirse al compromiso de los receptores de la ayuda, y tampoco puede obtenerse un éxito duradero sin ellos. Al mismo tiempo, los recursos disponibles son escasos. Para realizar una evaluación realista de lo que los gobiernos receptores pueden hacer -si es cierto que la reducción del hambre es una verdadera prioridad-, y de las probabilidades de que hagan de hecho todo lo posible por cumplir con los compromisos asumidos al apoyar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, es preciso establecer una distinción entre compromiso y capacidad.
21. En primer lugar, es muy probable que la ayuda alimentaria resulte más eficaz en el contexto de un entorno político propicio, es decir, un entorno en el cual, de conformidad con los siguientes aspectos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación:
 - la erradicación del hambre y el logro de una seguridad alimentaria sostenible a nivel de los hogares y en el plano nacional constituyan las prioridades políticas máximas (compromiso 2.1 a));
 - se promueva el acceso a la educación básica y la atención primaria de salud para todos, en especial la población pobre y los grupos vulnerables y desventajados (objetivo 2.4);
 - se asegure la equidad de género y la potenciación del papel de la mujer (objetivo 1.3);
 - se establezcan redes de asistencia social y de nutrición, de carácter selectivo, a fin de satisfacer las necesidades de la población aquejada por la inseguridad alimentaria (compromiso 2.2 c));
 - se someta a seguimiento la disponibilidad y la idoneidad nutricional de los suministros alimentarios y las reservas de alimentos, prestando particular atención a las zonas expuestas a mayor riesgo de inseguridad alimentaria, los grupos vulnerables desde el punto de vista nutricional y las zonas en las que las variaciones estacionales tienen consecuencias importantes (compromiso 2.3 a)); y
 - se tenga plenamente en cuenta la necesidad de una ordenación sostenible de los recursos naturales en la producción de alimentos (objetivo 3.1).
22. En segundo lugar, los gobiernos nacionales deberán demostrar la voluntad política de ayudar a los grupos más vulnerables cuando colaboren con el PMA para orientar la ayuda alimentaria hacia quienes más la necesitan y para utilizar enfoques participativos que permitan una mejor selección de las actividades.
23. En tercer lugar, los gobiernos demostrarán su compromiso al poner a disposición personal y recursos financieros, de conformidad con las responsabilidades que les corresponden según los acuerdos concertados para la ejecución de los programas.



24. Por último, una coordinación eficaz dentro de los ministerios de los gobiernos receptores, y entre los mismos, constituye una prueba concreta del compromiso de utilizar la ayuda alimentaria del PMA de la mejor manera posible.
25. La adopción conjunta de políticas y medidas de este tipo debería disipar toda inquietud acerca de la posibilidad de que la asistencia del PMA sustituya, en lugar de apoyar, los esfuerzos de todo gobierno comprometido a mejorar la situación de la población pobre aquejada por el hambre. Se trata asimismo de la mejor indicación de que es probable que las actividades que reciben apoyo del PMA sean sostenibles.
26. Al proporcionar ayuda alimentaria, es importante asimismo evitar el riesgo de los desincentivos. Es improbable que el volumen de la ayuda alimentaria que el PMA entrega y dirige a la población que se halla en extrema pobreza tenga, en el plano nacional, un impacto significativo en los precios. De hecho, en algunos países en desarrollo el PMA es más un comprador de alimentos que un proveedor, lo que estimula la demanda de producción local en el mercado. El PMA deberá incrementar estas compras, siempre que los donantes pongan a disposición recursos para este fin.
27. A veces otro motivo de preocupación son también los posibles efectos de la ayuda alimentaria del PMA sobre los mercados locales. Lo que más inquieta es que los alimentos que el PMA lleva a una región puedan competir con la producción local, provocar una reducción de los precios y desalentar a los agricultores para producir más. Se trata de un peligro potencial del cual el PMA ya es consciente: un peligro que jamás debe llegar a hacerse realidad.
28. Gran parte de los alimentos del PMA se proporcionan en lugares y momentos en que existe una verdadera escasez de alimentos, en general durante la temporada agrícola improductiva o en años de malas cosechas, y se facilitan a personas cuyas necesidades nutricionales por lo general tienen escaso impacto en el mercado. Además, se brindan en situaciones y períodos en que el mercado no está en condiciones de ofrecer alimentos suficientes a precios abordables para la población. En estas circunstancias, es improbable que se produzcan efectos de desincentivo.
29. Se requiere una mayor atención en situaciones en las que se dispone de alimentos en el mercado local y la falta de acceso es la causa del consumo insuficiente. Teóricamente, el PMA debería tratar de comprar en el lugar al menos una parte de la cesta de alimentos (los productos rápidamente disponibles), si el mercado está en condiciones de hacer frente a una intervención de este alcance. Otro enfoque que puede adoptarse es la distribución de cupones que puedan utilizarse estrictamente para comprar alimentos en el mercado local. De esta manera se mantendrían las ventajas de la asistencia en forma de alimentos, en lugar de en dinero, y se apoyarían a la vez la producción y los mercados locales.
30. En breve, el análisis de los posibles efectos de desincentivo y la respuesta a los mismos tienen que determinarse en función de cada situación específica y tener carácter local. La única norma general puede ser tener en cuenta la situación real de los mercados, y proceder con cautela. Además, es sumamente importante estar en condiciones de hacer frente a los posibles riesgos, que no deben representar un motivo de inactividad.



CREAR CONDICIONES PROPICIAS PARA EL DESARROLLO: LA FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

31. Las familias en situación de inseguridad alimentaria crónica quedan apesadas en el cepo del hambre. A causa de la absoluta insuficiencia e incertidumbre de su suministro de alimentos, es difícil para ellas mejorar sus condiciones de vida a más largo plazo¹. Aunque haya oportunidades de desarrollo, a menudo las familias pobres no pueden aprovecharlas. Para ellas no hay ninguna solución a largo plazo sin que se encuentre antes una a corto plazo.
32. Y es en esta fase donde puede enmarcarse la contribución de la ayuda alimentaria. Al ayudar a un hogar pobre a incrementar su consumo de alimentos a corto plazo, es posible que se le ponga en condiciones de invertir tiempo o recursos para construirse un futuro mejor. En los proyectos de ayuda alimentaria se le debería dar a la población pobre la posibilidad de desarrollar su ingenio y de desplegar esfuerzos por obtener un mayor acceso a los beneficios del desarrollo. Ésta debería ser la especialización peculiar de la ayuda alimentaria del PMA.
33. En base a algunas definiciones, en este caso no se trata de “desarrollo”. Sin duda alguna, esta ayuda difiere del tipo de contribución que aportan a la corriente principal del desarrollo los proyectos de inversión, la asistencia técnica o la financiación del ajuste estructural. La ayuda alimentaria del PMA debe desempeñar una función diferente, que no consiste en promover el desarrollo de la misma manera que otras organizaciones, sino en poner a la población marginada en condiciones de tomar parte en este proceso y de compartir sus beneficios. La ayuda alimentaria constituye un factor habilitador, una preinversión capaz de conferir a la población marginada la libertad necesaria para aprovechar las oportunidades de desarrollo que permiten acrecentar el capital humano o adquirir bienes. Ya sea que se le llame “desarrollo”, “predesarrollo” “preinversión” o de alguna otra manera, esta ayuda desempeña una función vital al permitir a millones de familias no quedar apesadas en el cepo del hambre.
34. Una familia pobre a menudo tiene que efectuar compensaciones entre el consumo alimentario adicional y otras necesidades básicas, tales como la vivienda, el atuendo, la salud y la educación. Estas formas de compensación con frecuencia tienen consecuencias negativas, tanto a corto como a largo plazo. Basta pensar, por ejemplo, en los efectos a largo plazo de la reacción más común ante los reveses económicos, que consiste en reducir o modificar el consumo. Se reduce el número de las comidas que consume la familia, o su cantidad, o bien se compran alimentos más baratos y menos nutritivos. El resultado de ello es la malnutrición crónica o estacional. Aunque el hogar consigue mantenerse por encima del nivel de inanición, se compromete la capacidad de los miembros adultos de la familia para trabajar y obtener ingresos, y los niños sufren consecuencias que durarán en el tiempo.
35. Cuando los alimentos no bastan para que toda la familia se alimente adecuadamente, se dará la preferencia a quien le proporciona el sustento. A corto plazo esto parece razonable; la familia necesita de los ingresos que esta persona obtiene mediante su trabajo físico. Sin embargo, este tipo de compensación supone a menudo privaciones para las mujeres y los niños, y en particular para las niñas. El daño para la salud es grave y duradero.
36. Otro mecanismo de supervivencia que puede utilizar la familia consiste en reducir los gastos en salud y educación. Cuando escasea el suministro de alimentos, a menudo se quita

¹ El cepo del hambre, PMA, 1997.



a los niños de la escuela para que ayuden a la familia en las laboriosas tareas para satisfacer las necesidades alimentarias, y para evitar pagar los derechos de escolaridad y los demás costos. La asistencia escolar de los niños muy frecuentemente tiene carácter estacional y sus períodos de abandono coinciden con las épocas de escasez de alimentos.

37. Los hogares expuestos a inseguridad alimentaria son decididamente reacios a correr riesgos; por ejemplo, vacilan antes de adoptar una tecnología agrícola mejorada, si el riesgo de deterioro de la situación pone en peligro su seguridad alimentaria. Estas familias no pueden permitirse poner en juego la seguridad de su subsistencia inmediata por una promesa de mayores rendimientos a largo plazo que con el tiempo aumentarían su productividad y sus ingresos.
38. Millones de personas cuya seguridad alimentaria familiar depende de tierras de bajo potencial atienden a sus necesidades inmediatas de alimentos recurriendo a mecanismos que minan su seguridad alimentaria a largo plazo. En una situación de una presión demográfica y pobreza crecientes, y con escasa o ninguna capacidad para introducir mejoras en sus tierras y acceder a otras oportunidades de empleo, no les queda más alternativa que sobreexplotar sus recursos naturales para poder alimentar hoy a sus familias. De esta manera se reduce su capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias futuras, y menos aún para mejorar su situación.
39. Además, una ordenación deficiente de los recursos naturales, centrada exclusivamente en su utilización presente, prepara el camino para crisis alimentarias futuras. Las sequías e inundaciones recurrentes tienden a provocar efectos más graves en las zonas de recursos degradados que en las que se someten a una ordenación ambiental adecuada.
40. Cuando las personas viven ya en el límite, no hace falta mucho para agravar su hambre. Las fluctuaciones del rendimiento de los cultivos, así como los cambios que se producen en los precios del mercado, en los índices salariales o en las oportunidades de empleo, pueden hacer que personas que viven ya marginadas superen el límite que las separa del hambre. Aunque se trate de dificultades relativamente modestas, quizás sean más de lo que estos grupos pueden manejar sin comprometer sus perspectivas a largo plazo. Si las dificultades se suceden sin interrupción, su capacidad de supervivencia irá mermándose gradualmente.
41. Con el tiempo, la familia está obligada a vender sus bienes de producción (herramientas y ganado), o bien a hipotecar sus tierras o sus cosechas actuales y futuras para obtener medios de subsistencia, lo que erosiona aún más su capacidad productiva. Y al año siguiente la familia se va a encontrar en una situación todavía más precaria.
42. Para los grupos extremadamente pobres existe un vínculo íntimo entre el hambre, es decir, un consumo alimentario insuficiente, y la inversión. Hasta que reciban ayuda para hacer frente al problema de un consumo alimentario insuficiente, el hambre seguirá destruyendo sus perspectivas de inversión.
43. Esta estrecha conexión entre el consumo y la inversión ofrece oportunidades de ayuda. El PMA utilizará la mejora en el consumo de alimentos para poner a la población pobre en condiciones de obtener bienes, asegurando en cualquier caso que gracias a las intervenciones sea posible invertir en capital humano o en bienes de valor duradero.
44. Emplear la ayuda alimentaria para que los hogares pobres tengan acceso directo a las oportunidades de desarrollo significa trabajar en asociación. Trabajando en cooperación con los gobiernos nacionales y otras organizaciones que financian actividades de desarrollo, el PMA puede establecer un vínculo entre estas oportunidades y un mayor consumo de alimentos, y ayudar así a la población pobre a sacar provecho de ellas.



TRABAJAR EN ASOCIACIÓN

45. Hay diferentes formas de asociación. A veces éstas comportan una combinación de recursos del PMA y competencias técnicas proporcionadas por las autoridades nacionales, tal vez con el apoyo de organismos técnicos tales como la FAO, la OMS, la OIT o la UNESCO. En otras circunstancias, la colaboración supone un uso complementario de los recursos de los programas. La colaboración entre el PMA y el FIDA constituye un buen ejemplo de ello. El FIDA y el PMA han mantenido una colaboración “amplia y variada” colaboración desde 1979, y las dos organizaciones juntas han adquirido una valiosa experiencia en la combinación de la ayuda alimentaria y los proyectos de mitigación de la pobreza del FIDA¹. Una tercera posibilidad es la colaboración secuencial. En Bangladesh, por ejemplo, el PMA proporciona alimentos a las familias para que las mujeres pobres puedan recibir enseñanza de oficios. Así se preparan para aprovechar los microcréditos ofrecidos por conducto de una ONG nacional, el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC).
46. El PMA se asocia, en primer lugar y principalmente, con las autoridades nacionales. La coherencia con las estrategias y objetivos nacionales, así como la participación y el apoyo genuinos de las autoridades del país, constituyen requisitos indispensables para una asistencia eficaz. Sin embargo, sobre todo en los países más pobres, la escasa capacidad para administrar y complementar la asistencia externa, ya sea del PMA o de otros organismos, representa una limitación concreta².
47. Las ONG, tanto nacionales como internacionales, tienen mucho que aportar en su calidad de organizaciones asociadas, trabajando con el PMA en el contexto más amplio de la política nacional³. Una mayor cooperación con las autoridades gubernamentales y también, con el acuerdo del gobierno, con ONG nacionales e internacionales, puede ampliar la capacidad nacional de asociación.
48. A menudo las iniciativas de los gobiernos reciben apoyo de los organismos internacionales. En el pasado ha habido demasiado poca coordinación entre ellos. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), la colaboración promovida por el UNDG, y el concepto de Marco de desarrollo general, elaborado por el Banco Mundial, brindan la oportunidad de modificar esta situación.
49. El PMA se ha comprometido a participar en forma activa y constructiva en el UNDAF en los países donde apoya actividades de desarrollo. Junto con los otros organismos de las Naciones Unidas, adoptará un enfoque constructivo análogo para el nuevo Marco de desarrollo general. Para ello se precisarán no sólo la voluntad de trabajar con asociados, sino también un esfuerzo enérgico por buscarlos y por identificar oportunidades concretas de colaboración.
50. El PMA tiene que ser un buen asociado y buscar a asociados idóneos. Además, tendrá que dar cabida a los intereses e inquietudes de otras organizaciones. Probablemente esto significará, por ejemplo, que habrá que aceptar algunos compromisos y renunciar en alguna medida al “control” sobre la formulación y ejecución de las actividades. Asimismo, el

¹ Declaración pronunciada por Fawzi H. Al-Sultan, Presidente del FIDA, en la Consulta del PMA celebrada el 23 y 24 de octubre de 1998.

² Medidas destinadas a aumentar la programación del PMA en los países más pobres, WFP/EB.3/97/3-A, 1997.

³ Asociaciones con ONG, WFP/EB.1/99/3-A, 1999.



PMA deberá ser realista en cuanto a las exigencias del asociado, especialmente en relación con el tiempo de trabajo del personal y con la mayor lentitud de los procesos de formulación y aprobación¹. Por último, deberá ser un asociado confiable, así como espera poder confiar en sus colaboradores.

EL EJE CENTRAL DE LA FUTURA PROGRAMACIÓN DEL PMA

51. El reto que se le plantea al PMA es concentrar sus esfuerzos en satisfacer las necesidades urgentes de la población que queda ampliamente excluida de los procesos tradicionales de desarrollo. El Programa lo logrará utilizando la ayuda alimentaria para crear condiciones propicias que permitan a los hogares y las comunidades pobres aquejados por la inseguridad alimentaria efectuar inversiones que les sirvan de ayuda a más largo plazo. Esto significará a menudo trabajar con poblaciones situadas en lugares aislados, con una capacidad institucional limitada pero con enormes exigencias de carácter humanitario; actuar en zonas que plantean problemas logísticos y administrativos; y gestionar intervenciones que a veces pueden conllevar costos superiores a los de otras medidas “de más fácil aplicación”, pero que permiten ayudar a aquellas personas que de otra manera quedarían marginadas.
52. El PMA se centrará exclusivamente en las cinco actividades que se proponen a continuación, y en ninguna otra. Es improbable que un programa en el país llegue a abarcar las cinco actividades. De entre éstas se seleccionarán esferas de actividad que se combinarán luego de conformidad con la situación particular del país receptor y su estrategia nacional de seguridad alimentaria. No hay ningún orden de prioridad entre las cinco esferas principales.

Primero: Crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición

53. En el curso de toda la vida una nutrición adecuada es fundamental para la salud y la productividad. Sin embargo, las mujeres embarazadas y madres lactantes, y los niños pequeños, tienen necesidades nutricionales especiales. En otras palabras, estas personas no necesitan solamente una cantidad suficiente de alimentos sino alimentos de calidad adecuada para proporcionar los nutrientes necesarios para el crecimiento y el desarrollo intelectual. El estado nutricional de una mujer durante el embarazo tiene efectos importantes en el crecimiento del feto y su peso al nacer; una buena nutrición durante la lactancia compensa el costo energético de la misma, permite a la madre mantener un nivel de actividad normal y asegura que la leche materna sea suficiente para proporcionar al lactante los micronutrientes que necesita. En el caso de niños de corta edad, la nutrición repercute considerablemente en el crecimiento, la gravedad y duración de las enfermedades, la mortalidad, los niveles de actividad y el desarrollo cognoscitivo y psicológico.
54. Si no se satisfacen las necesidades nutricionales especiales de niños pequeños, mujeres gestantes y madres lactantes, las consecuencias serán graves y duraderas. Los efectos

¹ Establecer asociaciones eficaces para los proyectos de ayuda alimentaria, *Documentación de referencia*, Consulta del PMA, octubre de 1998.



perjudiciales en la capacidad física, la predisposición a las enfermedades y el desarrollo intelectual perdurarán toda la vida.

55. Hasta en condiciones óptimas, solamente algunos de los casos de interrupción del crecimiento provocados por el hambre durante la infancia pueden recuperarse en edad más avanzada. La mayor parte de los daños sufridos durante los primeros años de vida no puede repararse fácilmente. Habida cuenta de ello, en 1997 la Junta Ejecutiva decidió que el PMA hiciera más hincapié en las medidas encaminadas a combatir la malnutrición en la primera infancia¹.
56. Al formular dichas medidas ha de tenerse en cuenta que la malnutrición temprana es un problema de salud y de alimentación, en igual proporción. El 31 por ciento, aproximadamente, de los niños en edad preescolar en los países en desarrollo están expuestos a enfermedades y peligro de muerte por estar desnutridos², y se estima que un 50 por ciento de los casos de muerte por enfermedad entre los lactantes podría evitarse si se erradicara la malnutrición infantil³. Al mismo tiempo, las enfermedades o las prácticas inadecuadas de crianza de los niños pueden provocar malnutrición aunque el niño reciba una alimentación suficiente. La presencia de ciertos parásitos intestinales, por ejemplo, limitará la capacidad del niño para absorber y utilizar los nutrientes. El PMA tendrá que determinar en cada situación si el suministro de una alimentación, cuya cantidad y calidad no sean adecuadas, constituye realmente una causa importante del problema.
57. El PMA tendrá que asegurar, de manera rutinaria y sistemática, que en las intervenciones dirigidas a las mujeres gestantes y madres lactantes y a los niños se utilicen alimentos enriquecidos de manera óptima. Además, deberá hacerse un mayor uso de alimentos de mezcla para afrontar el importantísimo reto de los programas de alimentación complementaria, a saber, asegurar que la mayor parte de los beneficios nutricionales que proporcionan los alimentos vayan, dentro de cada hogar, a aquellos miembros que más los necesitan, en lugar de dispersarse entre los varios integrantes de la familia. La experiencia reciente demuestra la ventaja de utilizar los alimentos de mezcla en las intervenciones alimentarias en pro de los niños de corta edad; y es que estos productos son ideales para los beneficiarios a los que están destinados, pero a los miembros adultos de la familia no les resultan familiares ni apreciables. Gracias a ello, es posible lograr una adecuada selección de los beneficiarios incluso cuando los alimentos de mezcla para el destete se proporcionan en raciones para llevar a casa. Esto resulta más eficaz y menos costoso que las prácticas tradicionales. Asimismo, parece más factible orientar la asistencia hacia las mujeres gestantes mediante alimentos enriquecidos, que son diferentes de la alimentación familiar habitual y fácilmente separables de la misma. Los nuevos sistemas que sigan estos criterios deberán ser objeto de seguimiento y experimentación, con miras a su aplicación más generalizada.
58. El PMA deberá continuar, siempre que sea factible, su práctica de apoyar la capacidad local de producción de alimentos de mezcla apropiados; el asesoramiento y equipo técnicos requeridos permitirán al país, con una inversión relativamente pequeña, satisfacer sus necesidades de alimentos de mezcla a un costo aceptable. También la actividad de

¹ Llevar la ayuda a los niños y las madres en momentos críticos de sus vidas, WFP/EB.3/97/3-B, 1997.

² ACC/SAC, 1996 Latest Developments in the World Nutrition Situation.

³ D. Pelletier *et al.* The effects of malnutrition on child mortality in developing countries, Boletín de la Organización Mundial de Comercio, 1995.



promoción e información acerca de las ventajas de los alimentos de mezcla enriquecidos podrá aportar una contribución importante a bajo costo.

59. El PMA debe combinar sistemáticamente el suministro de alimentos con la realización de actividades de atención de salud y educación nutricional, en los casos en que, como suele ocurrir, esto permita potenciar al máximo los efectos de su intervención. Para ello tendrá que trabajar en asociación con las autoridades sanitarias nacionales y muy a menudo con la OMS, el UNICEF y el FNUAP. En estos casos concretos se necesitará competencia técnica (en materia de salud), y con mucha frecuencia la alimentación complementaria se proporcionará en combinación con intervenciones de atención de salud. En las zonas y los períodos de mayor inseguridad alimentaria, el suministro de alimentación complementaria, además de tener repercusiones nutricionales, permite a las mujeres recibir atención prenatal y beneficiarse de los otros servicios de salud.
60. Al mismo tiempo, la eficacia del programa de servicios de salud infantil integrados realizado en la India subraya el hecho de que no siempre se necesita una estructura de dispensarios de salud. A través de los grupos de mujeres y las ONG que trabajan con ellas puede proporcionarse una combinación eficaz de alimentación complementaria, nutrición y educación nutricional, y servicios de consulta. En el futuro, el PMA estudiará con más detenimiento la posibilidad de proporcionar este tipo de asistencia, lo que puede ayudar al Programa a prestar mayor apoyo a las mujeres gestantes, madres embarazadas y niños de corta edad en los países menos adelantados, así como en los países relativamente más ricos, donde hasta ahora se concentraban estos proyectos.
61. Las actividades de nutrición y educación nutricional deben ir acompañadas prácticamente siempre de actividades apoyadas por el PMA y dirigidas a las mujeres gestantes y madres lactantes. A veces estas actividades de información podrán ser financiadas por los asociados operacionales nacionales o internacionales del PMA; cuando esto no sea posible, una financiación relativamente modesta de los costos de apoyo directo podrá contribuir considerablemente a la eficacia de dichas actividades. No siempre es necesario facilitar la información en cuestión en el contexto de proyectos de alimentación complementaria; también otras actividades destinadas a las mujeres, como por ejemplo la capacitación en oficios, pueden ofrecer la oportunidad de impartir educación nutricional y sanitaria y, en algunos casos, de proporcionar alimentación complementaria.
62. De manera análoga, el PMA buscará oportunidades para integrar el tratamiento antihelmíntico en los planes de alimentación escolar, así como en programas dirigidos a los niños más pequeños. Se trata de una manera relativamente sencilla y poco costosa de eliminar una causa importante de la malnutrición infantil, ya que los parásitos inhiben la absorción de nutrientes. El resultado de esto, ya sea que se considere una medida sanitaria o bien una intervención nutricional, es que los niños gozarán de un mejor estado de salud ya desde los primeros meses de vida.

Segundo: Crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación

63. La educación básica brinda importantes beneficios no sólo a las personas, consideradas individualmente, y a sus futuras familias, sino a toda la sociedad en su conjunto¹. Además, la educación de las niñas repercute directamente en la malnutrición infantil. En un reciente estudio realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas

¹ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998/99, Knowledge for Development, págs. 40-42.



Alimentarias se ha concluido que el 44 por ciento de la reducción de la malnutrición infantil, entre 1970 y 1995, puede atribuirse al mayor nivel de instrucción de las mujeres. Cuando la educación de las mujeres va acompañada de una mejora de su condición social, la suma de ambos factores es responsable del 50 por ciento de la reducción de la malnutrición infantil¹.

64. La ayuda alimentaria no puede proporcionar escuelas, capacitar a las maestras, elaborar el programa de estudios ni introducir cambios radicales en la condición de la mujer. Sin embargo, cuando la inseguridad alimentaria familiar constituye un obstáculo, este tipo de asistencia resulta eficaz para:
- reducir el costo de oportunidad que comporta el mandar a la escuela primaria a los niños, y especialmente a las niñas;
 - garantizar que el hambre a corto plazo no inhiba su capacidad de aprendizaje;
 - permitir que las mujeres tengan más tiempo libre para adquirir nuevos conocimientos prácticos o una alfabetización de base, o bien para obtener acceso a otras actividades de desarrollo.

Asistencia escolar

65. El PMA utilizará la ayuda alimentaria para poner a las familias en condiciones de mandar a los niños a la escuela y de ayudarles en el proceso de aprendizaje escolar. Esta forma de apoyo deberá centrarse en aquellas zonas geográficas que presentan, a la vez, una situación de inseguridad alimentaria y bajas tasas globales de asistencia a la escuela primaria, o bien una asistencia reducida de las niñas. Los indicadores utilizados para seleccionar dichas zonas deben someterse a seguimiento y emplearse para activar la supresión gradual de la asistencia cuando la situación haya cambiado suficientemente.
66. Se prestará particular atención al acceso de las niñas a la escolarización. En algunos casos, la ayuda alimentaria se traducirá en una inversión familiar en la educación de las niñas sólo si se cumplen, al mismo tiempo, otras condiciones propicias como la existencia de internados y de letrinas adecuadas para ellas. Habrá que evaluar estos aspectos y establecer arreglos específicos con los asociados nacionales e internacionales, antes de proceder.
67. La ayuda destinada a compensar el costo de oportunidad que supone enviar un niño a la escuela primaria no necesariamente ha de proporcionarse durante todo el año, o todos los años. Es común y previsible que la asistencia escolar se reduzca considerablemente durante la temporada improductiva de la agricultura y en los años de malas cosechas, o en épocas de mayor desempleo. Posiblemente la ayuda alimentaria destinada a mantener a los niños en la escuela sólo se necesitará hasta que termine el período difícil. El PMA estará preparado para llevar a cabo en estas condiciones sus actividades de fomento de la asistencia escolar, según sea necesario, de manera flexible y oportuna.
68. El PMA deberá examinar enfoques diferentes del de la alimentación escolar tradicional. Si bien el apoyo a la alimentación escolar seguirá representando una importante herramienta para la programación, el PMA deberá considerar la posibilidad de aplicar también en otros sitios, según las circunstancias de cada caso, el enfoque ya experimentado en Malawi, Marruecos, Níger, Pakistán y Yemen. En estos países el PMA proporciona una

¹ Overcoming Child Malnutrition in Developing Countries: Past Performance, Future Possibilities (borrador del documento de debate 2020), IIPA, 1998.



ración de alimentos a la familia cuya hija asiste a la escuela, y no mediante la alimentación de la niña en el establecimiento escolar. Este enfoque resulta potencialmente ventajoso porque permite orientar la ayuda vinculándola directamente con la asistencia escolar de las niñas. Si el efecto habilitador de la ayuda alimentaria sólo se necesita en determinadas temporadas, o en años particularmente malos, este sistema puede resultar más flexible y de más fácil manejo. En otros casos, puede tratarse sencillamente de un enfoque más eficaz en función de los costos.

Concentración y aprendizaje

69. Crear las condiciones para que los niños puedan asistir a la escuela representa la primera etapa, pero los niños que llegan a la escuela sin haber comido, y a menudo tras haber caminado mucho, no podrán obtener el máximo beneficio de las clases a las que asisten. El hambre inmediata inhibirá su concentración y su aprendizaje. El suministro de algún alimento a primera hora durante la jornada escolar les permitirá mejorar su aprendizaje y sentar la base cognoscitiva para sus estudios futuros¹. Esta forma de utilizar la ayuda alimentaria permite a los niños recibir mayores beneficios de su asistencia escolar.
70. Existe un claro enlace entre alimentación escolar y aprendizaje. Por ello, muchos países han decidido apoyar estos programas con cargo a sus propios recursos nacionales. Tal como ha aprobado la Junta Ejecutiva en 1997, el PMA puede desempeñar una función valiosa al compartir su experiencia en materia de alimentación escolar y facilitar el intercambio de expertos y experiencias entre los países que efectúan inversiones en pro de los niños de esta manera².

Capacitación y alfabetización

71. El hecho de utilizar la ayuda alimentaria para permitir a la población pobre beneficiarse de las oportunidades de capacitación no es ninguna novedad para el PMA. Sin embargo, deberá hacerse más hincapié en poner a las mujeres, que son las que se hacen cargo casi por completo de la seguridad alimentaria de sus hogares, en condiciones de aprovechar las oportunidades que se les ofrecen para adquirir nuevas aptitudes para la generación de ingresos y recibir educación no académica. Es necesario que el trabajo con grupos de mujeres, tanto en zonas rurales como urbanas, constituya un mecanismo importante en la programación del PMA. Esto se ajusta al compromiso del PMA de aumentar el acceso de las mujeres a los bienes productivos y de lograr su plena participación en las estructuras de poder y adopción de decisiones.
72. Las actividades deberán formularse teniendo en cuenta las otras exigencias a las que deben dedicar tiempo las mujeres, de modo que éstas puedan participar sin resultar sobrecargadas. El análisis de las funciones y relaciones específicas de hombres y mujeres deberá estar sólidamente incorporado en el diseño de las actividades que reciben apoyo del PMA, desde el comienzo mismo de éstas³.

¹ The Economist, 19 de septiembre de 1998, pág. 98.

² Apoyo del PMA a países para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria (WFP/EB.2/97/3-A), 1997.

³ Participación de la mujer en actividades de ayuda alimentaria: repercusiones y problemas, *Documentación de referencia*, Consulta del PMA, octubre de 1998.



Tercero: Posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres

73. Según las palabras que figuran en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, “una estrategia de erradicación de la pobreza que se centre en las personas debe partir de la construcción de bienes para la población pobre”¹. Poner a las personas en condiciones de desarrollar sus bienes (por ejemplo, carreteras, plantaciones de árboles frutales, sistemas de riego, instalaciones de almacenamiento, ganado, y conocimientos prácticos pertinentes) significa darles la oportunidad de invertir en su futuro.
74. El PMA cuenta con una gran experiencia en el empleo de ayuda alimentaria para la creación de bienes, en especial mediante obras rurales. Sin embargo, en el futuro el PMA hará más hincapié en cerciorarse de que los activos creados realmente están destinados a la población pobre, y ésta no los va a perder durante los períodos más difíciles. El eje central de la ayuda a la población pobre aquejada por el hambre tendrá que desplazarse del mecanismo (el empleo temporal) al bien creado. Cada vez que el PMA termine una intervención de este tipo, la comunidad o la familia pobre deberá disponer de un nuevo bien duradero.
75. La población aquejada por la inseguridad alimentaria deberá recibir los beneficios a largo plazo de las intervenciones del PMA, además de la ventaja a corto plazo que significa el consumo adicional. En adelante el PMA respaldará la creación de bienes que constituyan una ayuda para los beneficiarios seleccionados. Si una actividad no cumple con este criterio, no deberá seleccionarse para recibir apoyo del PMA. La construcción de un simple puente que comunique a varias aldeas con una ciudad donde hay mercado quizás le sea más útil a la población pobre y vulnerable que la construcción de una importante carretera; un estanque piscícola administrado por la comunidad puede ser más importantes, respecto de sus necesidades, que un vasto sistema de riego cuyos beneficiarios sean los agricultores relativamente ricos, aquéllos que poseen tierras.
76. No siempre será fácil formular intervenciones que respeten esta norma. Los beneficios dependen en gran medida de la situación del hogar, del tipo de infraestructura en cuestión, y del diseño de la actividad. El PMA tendrá que aprender de la experiencia adquirida e ir desarrollando gradualmente procedimientos eficaces para la selección de los bienes que han de crearse. Además, será preciso que los aspectos de la sostenibilidad, el mantenimiento del bien creado y las repercusiones ambientales reciban una atención más explícita, ya que todos estos factores repercuten directamente en los beneficios que se han de obtenerse de un bien determinado.
77. En este sentido, una innovación que resultará de utilidad es el uso más generalizado de enfoques participativos para la selección y formulación de las actividades. En el futuro, el PMA se dedicará de manera más sistemática a hacer participar a los grupos de beneficiarios en la selección y el diseño de los activos que han de crearse. Además, tendrá que mantener una interacción con los gobiernos y ONG locales y con los grupos comunitarios, al igual que con los ministerios nacionales.
78. Los hogares pobres no tienen solamente que construir una propia reserva de bienes, sino que también deben conservarlos durante los períodos difíciles. Para ello es preciso intervenir en una fase temprana a fin de evitar la venta a precios desfavorables de los bienes familiares de vital importancia, tales como herramientas, tierra o ganado, y de

¹ Informe sobre el Desarrollo Humano, PNUD, 1997.



prevenir a la vez la reducción del capital humano, por ejemplo, poniendo a la familia en condiciones de seguir mandando a los niños a la escuela.

79. Para actuar con tempestividad, el PMA tiene que planificar anticipadamente su asistencia. Debe haber proyectos listos para ser ejecutados ante las primeras señales de dificultad. Es preciso que estos proyectos tengan un diseño sencillo, una magnitud modesta y una duración limitada, y se planifiquen por adelantado. Si se planifican previamente y se ejecutan con rapidez, actividades tan comunes como la construcción de cisternas comunitarias, la silvicultura social, la construcción de caminos de acceso y la educación, pueden contribuir a mitigar las dificultades encontradas, aunque no consigan eliminarlas del todo.
80. La posibilidad de una intervención precoz depende de la capacidad para seguir de cerca las fluctuaciones económicas y productivas que se registran en las zonas vulnerables. Las dependencias de ACV del PMA proporcionarán la capacidad necesaria para identificar en especial a los grupos vulnerables. Gracias a las asociaciones establecidas con las autoridades y las ONG locales, que participarán conjuntamente en las actividades del SICIVA, y a los conocimientos adquiridos mediante una presencia continua sobre el terreno, el PMA podrá identificar mejor a aquellas comunidades en las que las estrategias de supervivencia empiezan a poner en peligro los bienes productivos.
81. En las zonas donde la disponibilidad de alimentos o la situación económica suelen sufrir oscilaciones, la programación en los países deberá incluir, como componente intrínseco, la preparación previa de medidas de intervención temprana que pongan a los hogares en condiciones de preservar sus escasos bienes.

Cuarto: Mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole

82. Las catástrofes naturales constituyen un factor importante en relación con la seguridad alimentaria de zonas propensas a sufrir inundaciones, sequías y brotes de plagas y enfermedades. Algunos de los países en donde actúa el PMA sufren sequías o inundaciones con gran frecuencia, tres años de cada cinco. Este nivel de previsibilidad es suficiente para justificar la planificación y financiación de medidas destinadas a moderar los efectos de esos fenómenos.
83. El PMA ha apoyado ocasionalmente medidas que han contribuido a la prevención de casos de catástrofe y a la mitigación de sus efectos, pero esto no se ha hecho de manera estratégica y tampoco sistemática. En el futuro, las medidas de prevención de situaciones de catástrofe deberán evaluarse y abordarse estratégicamente en forma sistemática, en el marco de la programación en los países del PMA, en aquellos países expuestos a catástrofes naturales recurrentes.
84. Las actividades de mitigación de los efectos de catástrofes podrían incluir medidas que reduzcan o impidan la aparición de posibles amenazas, eviten su intensificación y limiten su influencia en la productividad de la campaña agrícola sucesiva. La prevención puede consistir en la construcción o reparación de infraestructuras rurales para limitar los daños provocados por las inundaciones, o bien en la detención del avance de la desertificación. Por ejemplo, estructuras físicas como diques marinos, gaviones o pequeñas presas pueden prevenir los daños que provocan las inundaciones, mientras que una faja de protección a lo largo de una playa costera ayudaría a reducir las pérdidas ocasionadas por un huracán. La utilización de la ayuda alimentaria con estos fines sin duda alguna resultará adecuada solamente en las zonas donde el consumo de alimentos constituya un problema.



85. Hay un segundo conjunto de actividades destinadas a ayudar a las personas en los períodos de crisis. Este tipo de actividades deberían programarse con antelación para ponerse en práctica, y financiarse, cuando surge un problema concreto. A menudo estarán orientadas a la preservación o protección de bienes, y serán similares a las que se proponen brindar apoyo a la población para que supere los reveses económicos sin perder sus activos o sin poner en peligro su acceso a los servicios de educación y atención de salud.
86. Habrá otros casos en los que esto no será suficiente. En los últimos meses se han registrado inundaciones de niveles excepcionales en Bangladesh, China y Somalia y un huracán devastador, que ha azotado a América Central. En casos como éstos, lo que permite al PMA actuar con eficacia es su capacidad de respuesta rápida, sus sistemas de información y su conocimiento de las condiciones locales, adquirido gracias a su presencia constante en el país. El Programa debe estar dispuesto y preparado para responder a las necesidades alimentarias inmediatas de la población afectada, y emprender luego rápidamente actividades que permitan a estas personas reconstruirse una vida.

Quinto: En el caso de hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados, crear las condiciones para que éstos puedan pasar a medios de subsistencia más sostenibles

87. Quienes viven en zonas de escaso potencial tienen que efectuar continuamente difíciles compensaciones entre suministro alimentario a corto plazo y producción sostenible a más largo plazo. Normalmente las familias están obligadas a atender a sus necesidades inmediatas, incluso a expensas de su base de recursos naturales y de su producción futura. En la mayor parte de los casos, tampoco los propios agricultores pueden sufragar el costo que les supondría aplicar un nuevo enfoque. Si no reciben ayuda para desarrollar medios de producción sostenibles y otras maneras de garantizar su seguridad alimentaria, seguirán volviendo a caer en estrategias que llevan al agotamiento de la base productiva.
88. La ayuda alimentaria puede poner a la población en condiciones de incrementar la producción sostenible que obtiene de sus recursos naturales. Sin embargo, será importante tener siempre en cuenta que la función del PMA consiste en prestar asistencia a la población, y no en el hecho mismo de invertir en los recursos naturales. En el futuro, el eje central de los programas de ordenación de recursos naturales será la población aquejada por la inseguridad alimentaria. Una ordenación más adecuada de los recursos naturales constituirá a veces un medio para mejorar las perspectivas de seguridad alimentaria a más largo plazo. El PMA no participará en ningún proyecto que no proporcione beneficios a las familias y comunidades que padecen hambre.
89. El PMA deberá intervenir allí donde aún haya cabida para aumentar la productividad y evitar que la base de recursos y la seguridad alimentaria de los hogares sigan deteriorándose. En algunos casos las intervenciones se llevarán a cabo en una fase temprana y tendrán carácter preventivo, mientras que en otros apoyarán la transición de prácticas no sostenibles a otras que sí lo sean, antes de que los recursos se hayan degradado hasta el punto de agotarse. El PMA intervendrá asimismo para combatir posibles “emergencias silenciosas de recursos naturales”, como las que derivan de un deterioro invisible pero progresivo de la base de recursos: por ejemplo, el desplazamiento continuo de los arenales que van invadiendo las tierras de labranza. Si estas zonas no se estabilizan, el fenómeno terminará por destruir los medios de subsistencia de la población.



RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

90. El PMA proporcionará asistencia **solamente** en situaciones y períodos en que el consumo alimentario es insuficiente para lograr un estado de salud y un nivel de productividad satisfactorios. Allí donde no existe un problema de consumo de alimentos, no se necesita ayuda alimentaria.
91. En cada intervención del PMA para el desarrollo, **la asistencia para un mayor consumo de alimentos se utilizará para fomentar la inversión y dejará detrás de sí un bien duradero** (bien material o capital humano) que ayudará a la comunidad o al hogar, una vez retirada la ayuda alimentaria.
92. Estos **bienes duraderos, así como los efectos a corto plazo de la ayuda alimentaria sobre el consumo, deberán repercutir en beneficio de los hogares pobres expuestos a inseguridad alimentaria.**
93. El PMA limitará sus actividades de desarrollo a los objetivos que se indican a continuación, y que se seleccionarán y combinarán en el marco de programas en los países, de conformidad con las circunstancias específicas y la estrategia nacional del país receptor:
- Crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición.
 - Crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación.
 - Posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres.
 - Mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole.
 - Crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.
94. La **selección geográfica** se aplicará a fin de concentrar los recursos en las zonas aquejadas por la inseguridad alimentaria dentro de los países receptores. Se tratará, por lo general, de zonas rurales de baja productividad, zonas propensas a sufrir catástrofes naturales recurrentes, y zonas expuestas a grandes fluctuaciones de la producción y a situaciones periódicas de escasez de alimentos. Cuando proceda, el PMA trabajará también en zonas urbanas y periurbanas con índices de malnutrición elevados. En muchos casos se realizará una **nueva selección** a fin de identificar los beneficiarios a los que se prevé ayudar en estas zonas geográficas. Para identificar a potenciales participantes se utilizarán, cuando proceda, indicadores antropométricos y de otro tipo. En otros casos, se emplearán distintos indicadores adecuados, se realizarán encuestas sobre la economía alimentaria del hogar, y se aplicarán sistemas de selección basados en los grupos o métodos de autoselección.
95. La **oportunidad** se tratará como un aspecto de la orientación de la ayuda, ya que para ser eficaz la ayuda debe proporcionarse en el momento oportuno, así como su retirada gradual.
- El PMA procurará intervenir en una fase temprana, prestando asistencia antes de que los hogares en situación de inseguridad alimentaria vendan sus bienes; contribuyendo a la adecuada nutrición de los niños pequeños, ya que ésta es especialmente importante en la



primera infancia; utilizando la ayuda alimentaria para ayudar a los niños en la asistencia a la escuela primaria y en el aprendizaje; y ayudando a la población pobre a hacer un uso sostenible de los recursos naturales antes de que éstos queden irrecuperablemente degradados.

Durante la formulación de todas las intervenciones de desarrollo, el carácter estacional se tendrá en cuenta de manera explícita.

En las zonas propensas a experimentar amplias fluctuaciones en su nivel de seguridad alimentaria, la programación del PMA tendrá en cuenta el hecho de que la asistencia se necesita en ciertos años pero no en otros.

96. El PMA se esforzará aún más por comprender los problemas y las necesidades de los participantes, y por utilizar indicadores claros y objetivos que señalen dónde se necesita ayuda, **y también dónde ha llegado el momento de suprimirla gradualmente.**
97. Por lo general, el PMA hará uso de **enfoques participativos** a fin de entender las necesidades de los beneficiarios, hacerlos participar en la identificación de actividades adecuadas para su situación, y obtener de ellos comentarios y sugerencias acerca de los resultados.
98. La función especial de la ayuda alimentaria consiste en brindar a la población pobre oportunidades de desarrollo. **Por consiguiente, el PMA tendrá un papel dinámico en la búsqueda y selección de entidades con las que asociarse.**
99. En todas sus actividades el PMA hará hincapié en la **relación costo-eficacia**, que examinará con referencia a los resultados de desarrollo que ha de alcanzar, más bien que a los costos de ejecución. La **atención se centrará en los resultados**, en consonancia con estos objetivos programáticos. También el seguimiento y la presentación de informes se centrarán más en los resultados.
100. Se experimentarán y someterán a seguimiento **nuevos enfoques**, y los resultados obtenidos se integrarán en la programación general de manera más rápida y sistemática.
101. El énfasis puesto en la innovación irá acompañado de una formulación de las actividades más **rigurosa a fin de mejorar la calidad** de los proyectos que reciben apoyo del PMA.
102. Al hacer suyas estas recomendaciones en materia de políticas, el PMA concentrará sus recursos en aquellas actividades en las que la ayuda alimentaria, debidamente utilizada, resultará más eficaz. Sin embargo, el Programa tendrá que aplicar prácticas y sistemas que respalden y faciliten la aplicación de estas recomendaciones y prioridades, y cerciorarse luego de que su aplicación se ajusta al diseño y ejecución de sus actividades. En las secciones a continuación se explica brevemente cómo deberá hacerse.

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

103. La información constituye el punto de partida para programas sobre calidad. Factores decisivos a este respecto son la identificación de la información que necesitan los responsables de la adopción de decisiones a fin de formular, ejecutar y administrar programas eficaces, así como el hecho de asegurar que los sistemas se apoyen y se complementen recíprocamente. El seguimiento, la selección, el análisis de los problemas, la formulación de las actividades y la gestión de los programas son actividades enlazadas entre sí. Fortaleciendo los sistemas de información y de seguimiento y evaluación, y



desarrollando nuevas herramientas de diagnóstico y evaluación, el PMA estará en mejores condiciones para plantear preguntas adecuadas y encontrar una respuesta.

Llevar la ayuda a los beneficiarios adecuados

104. El hecho de llevar la ayuda a los beneficiarios adecuados depende de que se determine quiénes son, el lugar donde viven, el momento en que se hallan aquejados por la inseguridad alimentaria y el motivo de ello. Para esto es necesario comprender el concepto de inseguridad alimentaria, a nivel tanto nacional como local; responder con actividades adecuadas para beneficiar a la población destinataria en el momento oportuno; establecer objetivos programáticos claros; seleccionar y formular las actividades de manera que estén bien concebidas; y establecer un sistema de seguimiento para cerciorarse de que la selección se ajusta a los objetivos programáticos generales y al diseño de las actividades. Las dependencias de ACV, en consulta con el Sistema de información y cartografía sobre la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias (SICIVA), ayudan a las oficinas en los países a establecer bases de información a partir de los datos nacionales disponibles, a fin de determinar en qué lugares la asistencia del PMA puede resultar más eficaz.
105. Por lo general, para la selección de los beneficiarios el PMA se basa en tres métodos principales: 1) mecanismos de evaluación individuales centrados en criterios como por ejemplo el género o el tamaño de las parcelas de tierra; 2) una selección de grupo que otorga beneficios a todos los miembros que comparten características comunes (por ejemplo, seleccionar a todas las personas que viven en una cuenca hidrográfica); y 3) la autoselección, que se basa en la decisión individual de las personas que quieren participar en las actividades de desarrollo que reciben ayuda alimentaria. La participación comunitaria contribuye a perfeccionar todos estos métodos, que requieren instrumentos que permitan identificar fácilmente los principales rasgos de los grupos destinatarios del PMA y los lugares en los que viven poblaciones con estas características. La eficacia de la programación del PMA, por ejemplo, depende de la capacidad de orientar la ayuda hacia las personas que para sobrevivir están obligadas a realizar actividades no sostenibles y a vender sus bienes, y hacia quienes sufren inseguridad alimentaria estacional y transitoria, que con frecuencia quedan excluidos debido a unos criterios de selección más generales.
106. El PMA tendrá que invertir más recursos en establecer líneas de demarcación y asegurar que todas las oficinas en los países cuenten con la capacidad necesaria para utilizar eficazmente los datos cuantitativos y cualitativos. Para ello se necesitarán procedimientos de recopilación de la información más sistemáticos; acuerdos de asociación más sólidos con las instituciones locales, nacionales e internacionales; y mecanismos para asegurar que la información llegue a los responsables de la adopción de decisiones.
107. El PMA examinará las prácticas de selección de los beneficiarios vigentes a fin de establecer una vinculación más sólida entre el análisis de la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y el diseño de los programas, y de asegurar que los métodos de selección se ajusten a los enfoques comunitarios. Se definirán con mayor precisión el concepto de inseguridad alimentaria, los criterios de vulnerabilidad y algunos indicadores de los resultados normalizados, como por ejemplo indicadores nutricionales y agroecológicos. Los instrumentos y métodos así desarrollados permitirán al PMA pasar de un análisis general de la inseguridad alimentaria a una interpretación más precisa de la vulnerabilidad a nivel local, e identificar los lugares en los que la ayuda alimentaria puede utilizarse de manera más eficaz.



Conocer a los participantes

108. Al entender mejor cómo las personas utilizan los escasos recursos que poseen, y de qué modo hacen frente a la inseguridad alimentaria y efectúan compensaciones para atender a sus necesidades básicas, los beneficios de la ayuda alimentaria a corto plazo podrán vincularse con los objetivos de desarrollo a más largo plazo. El PMA confeccionará un paquete de técnicas y herramientas cualitativas y cuantitativas, como por ejemplo la apreciación rural rápida (ARR), la apreciación rural participativa (ARP) y la evaluación participativa de la pobreza, a fin de comprender mejor cuáles son las necesidades de la población de las comunidades pobres.
109. Para llevar la ayuda a los beneficiarios adecuados, proporcionándoles la cantidad de alimentos que precisan y en el momento oportuno, el punto de partida es determinar la cantidad y el tipo de alimentos a los que tienen acceso las mujeres, los hombres y los niños, las cantidades que necesitan, el modo en que los obtienen, los momentos en que experimentan déficit de alimentos y el motivo de ello. La otra tarea más difícil es por tanto decidir mediante qué actividades podrá colmarse con el tiempo este déficit alimentario con objeto de construir un paquete de actividades comunitarias cuya realización coincida temporalmente con los períodos de déficit de alimentos. Las ONG pueden desempeñar una función importante colaborando con la comunidad en el establecimiento de planes y “mecanismos de activación” que indiquen cuándo se necesitan alimentos y cuándo se deja de necesitar ayuda.

Participación

110. La adopción de enfoques e instrumentos apropiados puede ayudar al PMA a localizar mejor a los grupos vulnerables que padecen hambre y a entender sus problemas. La población pobre se beneficia de su participación también al adquirir nuevas aptitudes y conocimientos y una mayor autosuficiencia. Mediante procesos participativos se presta apoyo asimismo al enfoque del PMA centrado en la población y a sus Compromisos relativos a la mujer.
111. Tanto los asociados como el PMA han de comprometerse firmemente a adoptar el enfoque participativo y a contar con los conocimientos, el tiempo y las aptitudes necesarios para ponerlo en práctica a fin de hacerlo efectivo. La FAO, el FIDA, el PNUD, UNICEF, el FNUAP, el Banco Mundial, las ONG y otros interlocutores han adquirido una capacidad reconocida en participación comunitaria. El PMA analizará su ya considerable experiencia, y la de sus asociados, en materia de participación para determinar las mejores prácticas y técnicas, y aprender de las mismas.
112. El PMA trabaja con la FAO para seleccionar un conjunto de herramientas de diagnóstico en régimen participativo que se centre en unos pocos temas que puedan integrarse en diferentes métodos de evaluación, como por ejemplo la identificación de los mecanismos de supervivencia que utilizan los participantes y la determinación del momento oportuno para distribuir los alimentos. También se hará hincapié en adaptar dichos instrumentos a las situaciones locales mediante apreciaciones participativas comunitarias, técnicas para realizar visitas sobre el terreno, entrevistas semiestructuradas y la implicación de los participantes en el seguimiento y la evaluación para una estimación conjunta de los resultados. Los elementos participativos se incorporarán también en los planes de capacitación, las directrices, la presentación de informes y los acuerdos concertados con los asociados.



Un diseño bien concebido de las actividades es la clave para el logro de la calidad

113. Las actividades sobre calidad son intervenciones específicas que responden a una necesidad identificada de la comunidad, corresponden a las capacidades locales de ejecución, son técnicamente racionales y tienen una cronología y secuencia temporal adecuadas como para enlazarse con programas de asistencia para el desarrollo más amplios. Las apreciaciones técnicas, que representan una de las etapas más valiosas para asegurar un diseño eficaz de las actividades, tendrán que convertirse en un componente más sistemático de la formulación de los programas.
114. Un factor decisivo es el fortalecimiento de los acuerdos concertados con organizaciones tales como la FAO, el FIDA, la OIT, la UNESCO y la OMS. Asimismo, se tratará de concertar acuerdos de cooperación con las instituciones nacionales para apoyar el proceso de delegación de facultades a las oficinas del PMA en los países, que deben estar en condiciones de acceder a los recursos disponibles de manera oportuna y eficaz, y de recurrir fácilmente a los expertos nacionales. Se determinarán con mayor precisión qué tipo de respaldo técnico se requiere del PMA, con qué medios se puede acceder al mismo, y cuáles son las consecuencias de ello para la plantilla de personal en las oficinas regionales y en los países. El plan establecerá también criterios mínimos de apoyo técnico para formular diferentes categorías de actividades e identificar mecanismos sencillos que aseguren la calidad técnica.

Actividades eficaces en función de los costos

115. Para determinar la relación costo-eficacia es necesario no sólo evaluar el simple costo por tonelada de alimentos entregados, sino también estimar cuánto cuesta, por beneficiario, brindar una oportunidad de desarrollo. Lo que cuenta es seleccionar a las personas apropiadas y decidir luego la manera más eficaz con respecto al costo de alcanzar los resultados deseados¹.
116. De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva, el PMA trabaja en las zonas más pobres de los países en desarrollo, que suelen ser las que cuentan con los mecanismos de apoyo más frágiles. Por lo tanto, alcanzar el nivel deseado de beneficios en estas zonas será por lo general más costoso que en las zonas de potencial más elevado, que necesitan menos la ayuda del PMA. En algunos casos, resulta difícil tener que juzgar si la realización que se prevé obtener equivale o no al costo que conlleva.
117. La evaluación de la eficacia en función de los costos resulta pertinente sobre todo al examinar el apoyo que ha de proporcionarse a las actividades emprendidas en zonas aisladas o particularmente difíciles, es decir, las que más necesitan ayuda del PMA. Es importante tener en cuenta los costos de transacción, la llegada puntual de los productos, el costo de almacenamiento, la duración en almacén de los productos, el tiempo que se requiere de parte de los participantes, y las necesidades de creación de capacidad. Estas consideraciones sobre la eficiencia son técnicamente difíciles de evaluar, pero el hecho de saber cómo subdividir las compras entre importaciones y compras locales, dentro de los

¹ El PMA ha demostrado que se pueden formular estrategias alimentarias eficaces en función de los costos para hacer frente a la malnutrición temprana utilizando nuevos enfoques. El documento "Llevar la ayuda a madres y niños en momentos críticos de sus vidas" hace hincapié también en que un determinado beneficio debe obtenerse al mínimo costo y que esto a menudo es posible mediante enfoques no tradicionales. En India, el PMA y sus asociados proporcionan raciones de unos 20 kilogramos de alimentos de mezcla por año y persona a más de dos millones de personas, a un costo inferior a 10 dólares per cápita, dado que el proyecto opera fuera del contexto tradicional de los centros de salud (WFP/EB.3/97/3-B).



límites del dinero en efectivo de que dispone el PMA para sus adquisiciones, es fundamental para mejorar la relación costo-eficacia de los programas de desarrollo del PMA. Sin embargo, se prepararán directrices y planes de capacitación conexos que permitirán a las oficinas en los países incorporar mejor estos aspectos en el diseño de los programas.

Demostrar los resultados obtenidos

118. La información sobre los resultados es fundamental para saber qué beneficios reciben los participantes de la ayuda alimentaria y de las actividades de desarrollo del PMA. El PMA recoge normalmente dos tipos principales de información para medir los progresos y resultados de su labor: información sobre el proceso para fines de seguimiento, e información sobre la eficacia y el impacto obtenido, a efectos de la evaluación.
119. La información sobre el proceso se refiere a los insumos, los mecanismos de las actividades y los progresos hacia el logro de los resultados deseados; permite al PMA determinar si el proceso elegido funciona eficazmente, de acuerdo con el calendario convenido, y a qué costo.
120. La información recogida para las evaluaciones se relaciona con la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, y los efectos (previstos e imprevistos) de las intervenciones, y con los resultados obtenidos con respecto a los objetivos previstos. Las conclusiones de las evaluaciones pueden brindar enseñanzas generalizables, y resultar útiles en la ejecución o el diseño de otros proyectos.
121. El hecho de que el seguimiento y evaluación comiencen junto con el proyecto permite recabar, a lo largo del tiempo, información cuantitativa y cualitativa de una gran variedad de fuentes, y especialmente de los asociados y participantes. Esto supone incorporar el seguimiento y evaluación al ciclo de programas en la fase de formulación, y definir una serie de indicadores del rendimiento que permitan seguir los progresos y resultados y puedan aplicarse globalmente a todas las actividades programáticas del PMA.
122. En el ámbito de los programas se elaborarán indicadores clave del rendimiento para comenzar y terminar una actividad, y también para medir las realizaciones obtenidas con respecto a los objetivos previstos. Por ejemplo, los bienes creados en relación con obras materiales y capital humano representan un indicador valioso para estimar las realizaciones y los resultados. La antropometría (determinación del peso para la estatura como medida de la delgadez o emaciación y, por tanto, como indicador de la malnutrición) podría utilizarse, en relación con los objetivos, para evaluar el estado nutricional.
123. Al combinar el seguimiento del proceso con la evaluación de la eficacia y del impacto se respaldará la gestión basada en los resultados, y se pondrá al PMA en condiciones de mostrar sus realizaciones y de sentar la base para mejorar el proceso de adopción de decisiones e introducir cambios oportunos en los planes de ejecución. El marco de los resultados constituirá la base para determinar la presentación y frecuencia de los informes, los datos comunes que han de sumarse entre todas las actividades (por ejemplo, el número de beneficiarios), las definiciones comunes, y el establecimiento de un sistema completo de indicadores del rendimiento.
124. Para adoptar una gestión basada en los resultados será necesario introducir nuevas prácticas y la capacitación correspondiente. Antes de introducir características nuevas en los sistemas existentes, se llevará a cabo un estudio de los sistemas de seguimiento y evaluación del PMA. He aquí algunos de los aspectos principales en los que ha de centrarse el estudio:



- **Un marco de análisis** para garantizar que se tomen en cuenta los vínculos y las relaciones de causa y efecto asociadas con la intervención y el entorno (social, político, económico, cultural, geográfico y ecológico).
 - **Objetivos e indicadores** para evaluar los datos cuantitativos y cualitativos relativos a la marcha de la ejecución y las realizaciones hacia el logro de esos objetivos y, por consiguiente, determinar la información de referencia que se necesita. Se estudiarán los indicadores más apropiados para ser utilizados en los diferentes tipos de actividades.
 - **Información de referencia** indispensable para medir los efectos de una intervención. Se estudiarán distintos métodos para obtener la información de referencia, incluidos estudios para determinar los cambios que se han producido en la situación de los beneficiarios, entrevistas exhaustivas y encuestas informales.
 - **Instrumentos de retroinformación** que comprenden un **sistema de seguimiento de las recomendaciones**, destinado a establecer si efectivamente se han aplicado las medidas recomendadas en los informes de evaluación y si se obtienen los efectos esperados; y un **sistema de lecciones aprendidas**, que brindará información, a los encargados de formular y planificar las intervenciones, acerca de lo que funciona o no funciona en determinadas condiciones.
125. El estudio de seguimiento y evaluación previsto también se ocupará de la presentación de informes: momento, frecuencia, modelo de presentación, niveles de notificación, e información que se requiere. Además, establecerá cómo deben integrarse los datos del seguimiento y evaluación con información procedente de otras fuentes para responder adecuadamente a las necesidades de los participantes, prestar servicios de manera más eficaz y evaluar los beneficios. Un aspecto importante del estudio consistirá en examinar la capacidad actual del personal del PMA y de contraparte, así como el apoyo técnico que necesitan las oficinas en los países. Sobre esta base se determinarán las necesidades de capacitación.

AFIANZAR LAS REALIZACIONES

126. La experiencia del PMA en materia de género, ACV, programación por países y fortalecimiento de las asociaciones constituye un buen punto de partida para la aplicación de las nuevas directrices de política. Otras varias iniciativas ayudarán al Programa a incorporar sus actividades en contextos nacionales y a buscar una forma de sinergia con las otras actividades apoyadas por las Naciones Unidas. El PMA seguirá participando en la realización de evaluaciones conjuntas para los países y marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Género—La clave para la seguridad alimentaria

127. Los Compromisos del PMA relativos a la mujer establecen un programa destacado para “asegurar el acceso de la mujer a las estructuras de poder y adopción de decisiones, y su participación en las mismas”. El compromiso del PMA para con la mujer va más allá del compromiso asumido a este respecto por la mayor parte de los organismos, ya que establece una serie de mecanismos (el Fondo para actividades en materia de género y el Grupo de trabajo sobre temas de género) y adopta un enfoque que incorpora la perspectiva



de género¹ en el desarrollo, en lugar del enfoque basado en la mujer en el proceso de desarrollo.

128. Si bien es demasiado pronto para medir el impacto de dichos compromisos sobre los participantes, los primeros resultados de un reciente estudio, realizado por la Oficina de Evaluación² del PMA, indican que desde que se establecieron los Compromisos, el Programa ha conseguido incorporar una perspectiva de género y adquirir mayores capacidades de análisis de las cuestiones de género y una mayor comprensión de los problemas y dificultades que se encuentran en la programación relacionada con el género.
129. En el estudio se indica además que el PMA ha de emprender varias iniciativas para que el programa sobre temas de género vaya echando raíces más profundas. Entre estas iniciativas figuran el fortalecimiento del acopio de datos de referencia para medir mejor los avances realizados, y una mayor capacidad de análisis de género a nivel de campo. El PMA seguirá trabajando para el logro de la igualdad entre el hombre y la mujer y el cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer, y colaborará a este fin con sus asociados, quienes desempeñan una función más amplia en la ejecución, a fin de adoptar mecanismos de planificación, selección y distribución de alimentos específicos por género.

Programación en los países

130. Los programas en los países, basados en el proceso del UNDAF, seguirán ofreciendo el marco para formular actividades que recibirán apoyo del PMA y se ajustarán a las estrategias nacionales de desarrollo y las actividades de los otros asociados en el desarrollo
131. El Programa ha adoptado varias medidas para proporcionar orientaciones más estrictas al personal sobre el terreno, pero hay numerosas cuestiones que requieren nuevos trabajos. El PMA está aún tratando de resolver el problema de cómo lograr una mayor coherencia y complementación entre las actividades de un determinado programa en el país, y entre las actividades de desarrollo y las operaciones de urgencia y rehabilitación que hoy constituyen unas dos terceras partes de su labor. Es necesario que se proporcione orientación sobre la selección y evaluación de las actividades, en consonancia con las directrices en materia de políticas.
132. Hasta ahora un punto débil ha sido la falta de puntualidad en la llegada de los artículos no alimentarios. Gracias a la aplicación de las *Políticas de recursos y financiación a largo plazo*, ratificadas en el primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 1999, las oficinas en los países estarán en mejores condiciones de asegurar los insumos técnicos necesarios y los artículos no alimentarios complementarios, dado que estos costos se incluirán en el presupuesto que se examinará para fines de aprobación.

Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV)

133. La Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad del PMA permite al Programa mejorar la eficacia de sus programas identificando con precisión las zonas aquejadas de inseguridad alimentaria y las poblaciones que padecen hambre, y dirigiéndoles la ayuda alimentaria. Para comprender mejor la relación entre vulnerabilidad e inseguridad alimentaria y garantizar que estos nuevos datos se integren de manera eficaz en las decisiones acerca de la programación del PMA, la ACV ha perfeccionado y

¹ Un enfoque de género tiene una visión más amplia que considera las relaciones entre mujeres, hombres y niños y se basa en la necesidad de comprender cómo funcionan estas relaciones en cada caso específico.

² Evaluación de mitad de período de los Compromisos relativos a la mujer, 1996-2001 (borrador del PMA, 1999).



regularizado la recopilación y gestión de datos secundarios sobre vulnerabilidad. Un aspecto importante del trabajo de la Dependencia es la creación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas necesarias para sostener el proceso de acopio y análisis de datos en el ámbito del PMA y de las instituciones gubernamentales hospedantes. Para el final del año 2000 todas las oficinas de los polos regionales del PMA y las principales oficinas en los países individuales podrán llevar a cabo actividades de ACV.

Asociaciones

134. El PMA tiene que actuar en forma selectiva para asegurar que sus asociaciones sean eficaces. Esto significa con frecuencia seleccionar a asociados que tengan un mandato similar de asistencia a las personas más pobres. El FIDA y el Banco Mundial, por ejemplo, pueden aportar recursos adicionales y capacidad para el diseño; la FAO puede brindar competencia analítica y apoyo técnico; el PNUD y el UNICEF pueden financiar otros insumos para los proyectos; las grandes ONG internacionales pueden poner a disposición expertos técnicos y socioeconómicos; y las ONG nacionales pueden ofrecer capacidad de ejecución a nivel de base y una gama más amplia de oportunidades de desarrollo de las que pueden beneficiarse los participantes.

Con objeto de aplicar estas directrices de políticas, se llevarán a cabo las siguientes realizaciones:

- *inventario de las mejores prácticas y lecciones aprendidas;*
- *herramientas y métodos adaptados; y*
- *programas de capacitación.*

ORIENTACIONES DE ACCIÓN

135. El PMA se ha comprometido a aplicar las recomendaciones de políticas de manera práctica y progresiva, teniendo en cuenta que en la práctica no es posible cambiar todos los sistemas y programas en los países simultáneamente, ni tampoco es ilimitado el número de funcionarios con que cuenta el PMA capaces de elaborar y adoptar nuevos métodos de trabajo. Los cambios que han de introducirse tendrán alta prioridad pero llevarán igualmente cierto tiempo, ya que no se trata simplemente de ajustes secundarios.
136. El compromiso del PMA es efectivo y mensurable. Durante los próximos dos años y medio, el PMA fortalecerá sus principales sistemas de formulación, aplicación y seguimiento de los programas, con objeto de examinar (en cuanto a su valor) la mayor parte de su cartera de desarrollo de conformidad con las directivas de políticas; y formulará y pondrá en práctica una estrategia para el trabajo en asociación.
137. Para mantener el impulso necesario, el PMA designará un grupo de acción que se encargará de aplicar oportunamente las Orientaciones de Acción, y de presentar informes sobre los progresos realizados.



En el marco de las Orientaciones de Acción, el PMA se compromete a::

- *Formular un plan de ejecución detallado tras las decisiones que adopte la Junta Ejecutiva en mayo de 1999;*
- *Introducir inmediatamente las medidas más necesarias para fortalecer sus sistemas;*
- *Someter al examen de la Junta Ejecutiva, para finales de 2001, más del 75 por ciento (en relación con el valor) de su cartera de desarrollo para asegurar que las operaciones estén en consonancia con las nuevas directivas de políticas; la Directora Ejecutiva examinará con igual atención las actividades que enmendará o aprobará en virtud de las facultades en ella delegadas;*
- *Asignar recursos humanos y financieros suficientes para dicha tarea; y*
- *Establecer hitos y presentar informes sobre los avances realizados al respecto a la Junta Ejecutiva, en su período de sesiones anual del 2000.*

MARCO TEMPORAL

138. Las decisiones en materia de políticas ratificadas por la Junta Ejecutiva entrarán en vigor el 1º de enero del 2000. Esto significa que el PMA tendrá unos seis meses para organizar efectivamente, de manera rápida pero duradera, lo que requiere la aplicación de las Orientaciones de Acción, y para someter a seguimiento el proceso de cambio. El enfoque del PMA se basará en tres elementos: 1) fortalecer simultáneamente los sistemas de apoyo esenciales, por ejemplo los de seguimiento y selección de los beneficiarios; 2) reformular la cartera de desarrollo; y 3) establecer asociaciones eficaces y trabajar dentro del proceso del UNDAF. Las actividades relacionadas con estos elementos se describen en la sección siguiente.

139. En el 2000 se realizará una evaluación provisional de los progresos alcanzados, que se presentará a la Junta Ejecutiva en su período de sesiones anual del mismo año, y en el período de sesiones anual de 2001 se le presentará un informe parcial más detallado.

El calendario correspondiente será el siguiente:

PRIMERA FASE, ORIENTACIONES DE ACCIÓN JUNIO DE 1999-OCTUBRE DE 2001

MEDIDAS	FECHAS
Período preparatorio	Junio de 1999 – enero de 2000
Presentación del informe parcial provisional a la Junta Ejecutiva	Período de sesiones anual (mayo) de 2000
1. Fortalecimiento de sistemas	
Realización de exámenes	junio de 1999 – febrero de 2000 (todos los exámenes)



	deben realizarse durante este período, teniendo una duración media de nueve meses cada uno)
Elaboración de métodos e instrumentos	junio de 1999 – junio de 2000 (comenzará durante el período del inventario)
Formulación de directrices	debe concluirse para enero de 2001
Comienzo de la capacitación	iniciación gradual a partir de enero de 2000

2. Examen de los programas en los países y reformulación de la cartera de desarrollo

Examen por parte de la Junta Ejecutiva de más del 75% de la cartera de desarrollo; reformulación de las otras actividades de desarrollo	para el 3º período de sesiones de 2001 de la Junta Ejecutiva
---	--

3. Estrategia de trabajo en asociación

deberá ultimarse para mayo de 2000

PRODUCTOS Y RESULTADOS

Fortalecimiento de los sistemas

140. Las mejoras introducidas en los sistemas echarán los cimientos de la nueva generación de programas en los países y se basarán en las directrices ya existentes y las mejoras en curso. Se diseñarán en consulta con las oficinas en los países, para luego pasar a experimentarse y ensayarse en las oficinas en los países que trabajan en la nueva generación de programas en los países. También los asociados del PMA, tales como la FAO, la OIT, la UNESCO, el UNICEF, la OMS, las ONG y los institutos nacionales de investigación, tendrán que participar activamente ayudando a elaborar instrumentos y métodos. Entre las mejoras introducidas en los sistemas figurarán las siguientes:

Inventario de las mejores prácticas y lecciones aprendidas:

- ***examen del manual de formulación de programas y del proceso de formulación de las actividades:*** se incluyen los procedimientos destinados a fortalecer el proceso de programación en los países; un examen del ciclo de los proyectos; los procedimientos de formulación y apreciación; y el apoyo que requieren las oficinas regionales y oficinas en los países.
- ***examen de las prácticas de selección de beneficiarios, evaluación de las necesidades y análisis de la vulnerabilidad:*** el fortalecimiento de las prácticas vigentes de selección de los beneficiarios y gestión de la información, inclusive el empleo de las bases de datos existentes y la elaboración de nuevos procedimientos de acopio y análisis de datos, así como instrumentos novedosos de selección de los beneficiarios.
- ***examen de enfoques participativos:*** el inventario de las prácticas y los enfoques participativos, los instrumentos participativos establecidos y las medidas adicionales destinadas a apoyar los Compromisos del PMA relativos a la mujer.
- ***necesidades de apoyo técnico:*** se elaborará un plan de apoyo técnico que identifique: las medidas destinadas a fortalecer el apoyo técnico para las oficinas regionales y oficinas en los países; el establecimiento de relaciones más sólidas con



los organismos técnicos de las Naciones Unidas (FAO, OIT, OMS, UNESCO) y con organizaciones e institutos técnicos locales.

- **orientación relacionada con la eficacia en función de los costos:** la identificación de procedimientos y métodos para evaluar los costos de transacción, analizar cuestiones relacionadas con la eficacia en función de los costos e incorporar el análisis de eficiencia a la formulación de los programas.
- **examen del seguimiento y evaluación:** la estimación de los procesos actuales de seguimiento y evaluación; la identificación de aspectos importantes para mejorar los mecanismos de recopilación y análisis de datos así como de retroinformación, incluidos los elementos de la gestión basada en los resultados.

Métodos e instrumentos adaptados a la utilización sobre el terreno:

- métodos de selección de los beneficiarios;
- métodos cualitativos y cuantitativos para evaluar las necesidades y analizar la seguridad alimentaria en los hogares;
- instrumentos participativos establecidos;
- directrices para evaluar la eficacia con respecto a los costos;
- métodos de seguimiento y evaluación, incluidos indicadores clave y elementos de métodos basados en los resultados.

En cuanto a los programas de capacitación en los métodos, instrumentos y directrices mencionados, el PMA:

- elaborará un plan de capacitación orientado a aumentar la capacidad del personal y a acelerar la aplicación de las nuevas directivas de políticas;
- efectuará una evaluación de las aptitudes básicas necesarias, a fin de cerciorarse de que las oficinas en los países las poseen. Para refrescar estos conocimientos se recurrirá a una ulterior capacitación periódica.

Reformulación de los programas en los países

141. Los nuevos enfoques se introducirán durante la preparación de los nuevos Perfiles de las estrategias en los países (PEP), programas en los países, exámenes de mitad de período de los programas en los países y evaluaciones de los programas en los países y los proyectos de desarrollo. El PMA examinará con los gobiernos beneficiarios la cesación gradual de ciertas actividades que posiblemente ya no se ajusten a las nuevas políticas, y la iniciación progresiva de otras que en cambio estén en consonancia con dichas políticas.
142. Para finales de 2001, la Junta Ejecutiva habrá examinado más del 75 por ciento de la cartera de desarrollo del PMA. Inmediatamente después de su decisión acerca de este documento, se revisarán los PEP, programas en los países y proyectos de desarrollo a fin de asegurar que se ajusten a las nuevas orientaciones para el sector del desarrollo. De todos los programas en los países que se ha programado que la Junta Ejecutiva examine hasta finales de 2001, se prevé que tomarán parte en las actividades del UNDAF 11 países, a los cuales podrán añadirse también otros.



Estrategia de trabajo en asociación

143. El PMA promoverá activamente el establecimiento de nuevas asociaciones o el fortalecimiento de las que ya existen, desde las primeras fases de la planificación de sus programas en los países y proyectos de desarrollo. Allí donde exista un proceso del UNDAF, éste facilitará la formulación de la estrategia de asociación. La experiencia adquirida hasta la fecha demuestra que este proceso ofrece a las oficinas del PMA en los países una oportunidad única de coordinar mejor los recursos del sistema de las Naciones Unidas y de lograr que los programas en los países de las organizaciones del sistema se sincronicen entre sí y con los planes gubernamentales.
144. El PMA tiene que seleccionar a sus asociados basándose en la competencia profesional y el potencial que éstos ofrecen para proporcionar recursos complementarios y apoyo técnico, y teniendo en cuenta a la vez también otras cuestiones. Algunos asociados del PMA, como por ejemplo el FIDA, no tienen ninguna oficina en los países, mientras que otros, como la FAO y el UNICEF, cuentan con una amplia red de oficinas. En caso de que los asociados potenciales no tengan oficinas en los países, la sede del PMA tendrá que asumir una función directiva en la conducción de los acuerdos de asociación. Sin embargo, en el caso de los asociados con oficinas en los países, la sede del PMA podrá negociar un convenio marco general, aunque el impulso inicial procederá del plano nacional, en virtud del proceso del UNDAF. Las necesidades específicas de cada país constituirán el factor determinante principal en la selección de los asociados del PMA, ya que un mismo asociado podrá no ser adecuado para todos los países. En caso de que los organismos especializados de las Naciones Unidas no cuenten con programas adecuados, se establecerá una relación diferente de prestación de servicios al PMA, en base a la cual éste último pagará los servicios al organismo especializado en cuestión.
145. En el Cuadro que figura en el Anexo I se ilustra la gama de asociados con los cuales el PMA podría trabajar, algunas posibles esferas de colaboración, y las etapas inmediatas que se proponen sobre el terreno y en la sede. Se reconoce la labor de gestión del cambio del PMA, que ha modificado las relaciones entre la sede y las oficinas en los países a través del proceso de descentralización y la mayor delegación de facultades al personal de campo. En el Cuadro se refleja asimismo el compromiso del PMA de mejorar la calidad técnica de sus actividades de desarrollo, en especial revitalizando su colaboración con los organismos especializados de las Naciones Unidas, tanto en la sede como sobre el terreno.

FORTALECER LAS CAPACIDADES Y LOS RECURSOS HUMANOS

Capacitación

146. El PMA capacitará a su personal y al de la contraparte en la aplicación de los enfoques, instrumentos y prácticas esenciales en que se basan los programas de desarrollo sobre calidad. En la medida de lo posible se añadirán nuevos módulos a los programas de capacitación en curso, y se mandará a algunos funcionarios a seguir cursos de formación más prolongados en instituciones de desarrollo. Las oficinas regionales, y en particular sus asesores de programas, y las oficinas en países individuales apoyarán el intenso esfuerzo por introducir nuevos enfoques y elaborar nuevos PEP y programas en los países.



Capacidad de dotación de personal

147. Se establecerá un grupo de acción, que permanecerá en sus funciones durará de dos a tres años, para que guíe la integración de las Orientaciones de Acción en la programación del PMA. Aunque para la aplicación de los cambios necesarios el papel de conducción lo tendrá el Departamento de Operaciones (OD), es indispensable que éste reciba apoyo de toda la Organización. El fuerte impulso inicial que se desea dar sólo será posible si la tarea se asigna a un grupo de funcionarios de categoría superior, incluyendo asesores regionales de programas, y personal de la Oficina de Evaluación (OEDE) y la Dirección de Estrategias y Políticas (SP).

APOYO FINANCIERO

148. Las mejoras que han de introducirse mediante las Orientaciones de Acción, muchas de las cuales constituyen una consolidación o ampliación de la labor ya realizada, repercutirán en igual medida en pro de las actividades de desarrollo y de las operaciones de socorro de urgencia y operaciones prolongadas de socorro y recuperación del Programa. Esto significa, por ejemplo, que el marco de los resultados tendrá que abarcar todas las actividades del Programa, y no solamente las de desarrollo. Además, los cambios introducidos en los enfoques de seguimiento y evaluación se aplicarán en todas las categorías de programas. Un costo que no sea imputable a ninguna categoría de programas y resulte necesario para llevar a cabo las actividades del PMA, constituye un costo de apoyo indirecto (CAI), que por tanto puede sufragarse con cargo al presupuesto AAP. En consecuencia, la disposición financiera para aplicar las propuestas de políticas se incorporará en el presupuesto AAP para el bienio 2000-2001, que la Junta Ejecutiva examinará en su tercer período de sesiones ordinario, en el mes de octubre de este año.

149. Los aumentos adicionales asociados con la fase de puesta en marcha podrán cubrirse con cargo al presupuesto AAP o mediante una consignación extraordinaria efectuada con cargo a la porción no asignada del Fondo General. Dado que actualmente, en el proceso de determinación del presupuesto, se están evaluando las necesidades relativas al AAP y los costos de apoyo directo (CAD) de las oficinas de campo y la sede, no es posible presentar en este documento un costo adicional concreto y comprobado. Aunque éste resultara de hasta cinco millones de dólares, en base a las previsiones que figuran en el Plan Estratégico y Financiero para 2000-2003, estos costos de puesta en marcha constituirían un 0,2 por ciento de la tasa de CAI empleada para el reembolso del AAP. Una vez que se hayan sufragado los gastos de puesta en marcha, los costos de actualización de los materiales, organización de cursos de perfeccionamiento y de capacitación ordinaria del nuevo personal se considerarían parte de un programa de trabajo en curso, financiado con cargo al AAP.

150. Los cambios introducidos en los programas en los países y las actividades y proyectos en curso, no se refieren a CAI sino a CAD, en virtud de la nueva clasificación de costos aprobada por la Junta Ejecutiva. Es posible que sea necesario acrecentar la capacidad de las oficinas en los países recurriendo a expertos locales por un período limitado de tiempo, por ejemplo para reacondicionar el sistema de seguimiento mediante elementos basados en los resultados. Por lo general, el costo de la introducción de estos sistemas en los programas en los países y las actividades realizadas estará a cargo de las actividades en cuestión y se sufragará aumentando la asignación para CAD mediante revisiones del presupuesto destinado a dichas actividades. Además, la alternativa consistiría en cubrir el costo adicional con una asignación del Fondo General, pero es posible estudiar la posibilidad de



combinar una asignación de este tipo con un aumento de la asignación para CAD. Hasta que no se revisen todos los presupuestos, el costo adicional no podrá estimarse con seguridad. A medida que se presenten los futuros programas en los países y los proyectos de desarrollo, la Junta tendrá la posibilidad de examinar la cuantía y composición del presupuesto relativo a los costos de apoyo directo con respecto al tamaño y la complejidad del programa en el país que se ejecutará, y normas de rendimiento y responsabilidad financiera adecuadas.

HITOS

Medida	Hito	Fecha
Decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el documento de política	El PMA adopta nuevas orientaciones para su política de desarrollo	Mayo de 1999
Informe parcial provisional	Presentación a la Junta Ejecutiva del informe parcial	Mayo de 2000
Examen	Presentación del informe a la Junta Ejecutiva	Mayo de 2001
Elaborar una estrategia para el trabajo en asociación	La estrategia de trabajo en asociaciones se hace operativa	Diciembre de 2000
Fortalecimiento de los sistemas	Ultimación de los exámenes, planes, conjuntos de herramientas y directrices	Diciembre de 2000
Reformulación de los programas de desarrollo	La Junta Ejecutiva examina más del 75% de la cartera de desarrollo	Tercer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva de 2001
Comienzo de la capacitación	Plan de capacitación preparado y comenzado	Marzo de 2000



CONCLUSIÓN

151. Las decisiones que la Junta Ejecutiva adopte acerca de estas propuestas llevarán a concluir un largo debate sobre las mejores utilidades de la ayuda alimentaria en apoyo del desarrollo. El PMA se ha comprometido firmemente a introducir las nuevas orientaciones de política y ha elaborado unas Orientaciones de Acción desafiantes pero realizables. De esta manera, el PMA podrá utilizar la ayuda alimentaria, acompañada de otras medidas de desarrollo, cuándo y dónde esta ayuda sea más eficaz, y lo hará mediante actividades bien concebidas y supervisadas. Con estas medidas el PMA sienta la base para garantizar una mayor corriente de recursos de desarrollo a fin de ayudar a las personas pobres y afectadas por el hambre en el camino hacia el logro de una seguridad alimentaria sostenible.



ANEXO I







ANEXO II

EL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN Y LAS ORIENTACIONES DE POLÍTICA DEL PMA: TRABAJAR PARA REDUCIR EL HAMBRE

1. Las orientaciones para la política del PMA, que se han resumido en este documento, abordan importantes cuestiones planteadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Representan un aporte a la realización de los compromisos enunciados en el Plan de Acción de la Cumbre, y orientan las actividades de desarrollo del PMA de manera que su trabajo se dirija a reducir a la mitad el número de personas malnutridas del mundo para el año 2015, uno de los principales objetivos de la Cumbre. El PMA capitalizará las cualidades que distinguen a la ayuda alimentaria de otros tipos de asistencia, empleándola para satisfacer necesidades de consumo y, al mismo tiempo, habilitando a las familias aquejadas por la inseguridad alimentaria para que puedan sacar provecho de las oportunidades de desarrollo, con lo cual fomentará su seguridad alimentaria.
2. En el Plan de Acción de la Cumbre se destaca que para garantizar el acceso a los alimentos es indispensable erradicar la pobreza. Siguiendo el rumbo marcado por el Plan de Acción, el PMA se propone crear un entorno propicio para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria, y facilitar la participación de la población pobre en el proceso de desarrollo.
3. Reconociendo que “la ayuda alimentaria es uno de los muchos instrumentos que pueden ayudar a promover la seguridad alimentaria”, el Plan de Acción enuncia siete compromisos que conforman un marco de colaboración para la realización de los objetivos de la Cumbre. Las nuevas orientaciones del PMA en materia de políticas fortalecerán el Plan de Acción en su conjunto, al contribuir al cumplimiento de todos los compromisos. En la sección siguiente se resumen los elementos clave de las orientaciones políticas propuestas, en relación con cada uno de los compromisos del Plan.

Compromiso primero: Garantizar un entorno propicio

4. El hambre es a la vez causa y síntoma de la pobreza; es un cepo que apresa a las personas haciendo muy difícil que éstas puedan ayudarse así mismas. Las nuevas orientaciones de política pondrán al PMA en mejores condiciones para habilitar a las familias a liberarse de este cepo. Dichas orientaciones hacen hincapié en la necesidad de crear un entorno propicio para la reducción de la pobreza, llevando la asistencia a aquellas personas para las cuales los alimentos insuficientes representan un obstáculo para su desarrollo.
5. Las personas aquejadas por el hambre viven en zonas rurales y en tugurios urbanos. El hambre echa raíces en las zonas con altas concentraciones de pobreza, con recursos degradados y crisis alimentarias periódicas, así como entre los grupos de población que se hallan marginados de la corriente central del desarrollo. Además, dondequiera que vivan, las mujeres y los niños, y en particular las niñas, representan un sector desproporcionadamente grande de la población pobre y aquejada por el hambre. Las nuevas orientaciones de políticas del PMA promueven la creación de un entorno propicio para la reducción de la pobreza, mediante las siguientes medidas:



orientar la asistencia hacia los países más pobres y, dentro de ellos, hacia la población marginada;

seguir respondiendo a las necesidades particulares de las mujeres embarazadas y madres lactantes así como de los niños pequeños, a fin de impedir que el hambre se transmita de una generación a otra;

buscar asociados que también se comprometan a prestar asistencia a personas muy pobres, y que puedan ofrecer oportunidades de desarrollo vinculadas a las intervenciones del PMA;

seguir el camino marcado por los Compromisos relativos a la mujer asumidos en Beijing; sobre todo, poner los alimentos en manos de las mujeres, puesto que esta solución es la más beneficiosa para la familia y especialmente para los niños y es capaz, al mismo tiempo, de potenciar el papel de la mujer; y

hacer mayor uso de enfoques participativos, a fin de lograr la intervención de las comunidades en la selección y formulación de las actividades y de llegar más eficazmente a los miembros más vulnerables de cada comunidad.

Compromiso segundo: Mejorar el acceso a los alimentos

6. A menudo los grupos marginados no están en condiciones de sacar provecho de las oportunidades de desarrollo que los programas pertinentes pueden ofrecerles. Las nuevas orientaciones del PMA responden al reto de la inclusión tratando de influir en los mecanismos de compensación de los hogares e inclinando la balanza a favor de las inversiones, destinadas tanto a los propios miembros del hogar como a mejorar su seguridad alimentaria.

7. Trabajando en colaboración con los asociados del PMA en su labor de desarrollo, las actividades que reciben apoyo del Programa proporcionarán, por un lado, un consumo inmediato de alimentos a quienes lo necesitan, y por otro dejarán un beneficio duradero a las familias aquejadas por la inseguridad alimentaria. La ayuda alimentaria así proporcionada permitirá que estas personas busquen oportunidades de desarrollo y participen en ellas, con el resultado de un amplio crecimiento y una mejora de la seguridad alimentaria que se obtendrán, concretamente, de la siguiente forma:

ayudando a las familias a obtener bienes, que pueden consistir en capital humano, como la adquisición de conocimientos prácticos o un mejor estado de salud, en tecnologías mejoradas o en activos materiales;

protegiendo los bienes en los momentos de dificultad económica, mediante una intervención precoz que ayude a impedir que las familias vendan sus bienes o hipotequen sus tierras;

preservando los bienes, al fomentar modalidades sostenibles de desarrollo; e

invirtiendo para el futuro al proporcionar nutrición a los niños pequeños y apoyar la asistencia escolar, sobre todo de las niñas.

Compromiso tercero: Fomentar un uso sostenible de los recursos

8. Las personas que residen en zonas poco productivas deben conciliar su capacidad para obtener alimentos en lo inmediato con la de disponer de medios de sustento que sean sostenibles a largo plazo. Para el PMA es de importancia crucial ayudar a las familias a



preservar sus recursos naturales para el futuro: una gestión deficiente de los mismos reduce la capacidad productiva de la tierra y prepara el camino para futuras crisis alimentarias.

9. A muchas personas no les queda más alternativa que degradar sus recursos naturales para poder alimentar a sus familias. Es así como su vulnerabilidad, de transitoria, se vuelve estructural. La solución consiste en encontrar tecnologías apropiadas y otras fuentes de subsistencia. Sin embargo, para que una agricultora o un agricultor adopte nuevos métodos de cultivo, o siga cursos de capacitación, es necesario primero que esté en condiciones de alimentar a su familia. El nuevo enfoque del PMA centrado en las zonas marginales y en una gestión adecuada de los recursos apoyará el uso sostenible de los recursos naturales, de la siguiente forma:

interviniendo en una fase temprana, antes de que los recursos naturales se degraden;

centrando la atención en las personas, al apoyar solamente aquellas actividades de ordenación de los recursos naturales que resulten beneficiosas para las personas y comunidades aquejadas por el hambre;

usando enfoques participativos para ayudar a las comunidades a elaborar las soluciones que les resulten más adecuadas a largo plazo;

eligiendo, para la ejecución de las actividades, el momento adecuado a fin de que la ayuda alimentaria coincida con un déficit del suministro alimentario de las familias, y se reduzca así la presión tendiente a sobreexplotar los recursos; y

preparándose para prestar una asistencia periódica hasta que las familias empiecen a beneficiarse de las prácticas mejoradas de gestión.

Compromiso cuarto: Desarrollar los mercados

10. Las nuevas orientaciones para las políticas del PMA dedican especial atención a suministrar la ayuda alimentaria de manera que ésta esté en consonancia con los mercados locales. El compromiso del PMA de efectuar compras locales y regionales, por ejemplo, ayudará a ofrecer salidas de mercado a los agricultores capaces de producir excedentes, y también podrá contribuir a la creación de una infraestructura para el mercadeo dentro de los países y entre los mismos.

11. En las zonas marginales los mercados de alimentos suelen ser poco eficientes, y no ofrecen productos suficientes a precios abordables para la población. También es posible que se verifiquen auténticas situaciones de escasez, aunque sólo en ciertos períodos, que coinciden, por lo general, con la temporada improductiva de la agricultura o con años de malas cosechas. Además, ciertos mercados no pueden proporcionar alimentos especiales, por ejemplo para el destete, que satisfagan las necesidades nutricionales de los niños pequeños. El PMA seguirá apoyando el desarrollo del mercado alimentario y llevando la asistencia a quienes quedan excluidos del mismo, para lo cual adoptará las siguientes medidas:

seguir efectuando compras locales y regionales de alimentos, siempre que sea viable;

intervenir en las zonas donde no haya un suministro suficiente de alimentos a precios abordables;

planificar actividades y proporcionar alimentos únicamente durante los períodos de escasez alimentaria;



proporcionar alimentos especiales, por ejemplo alimentos de mezcla para el destete y productos enriquecidos para mujeres embarazadas, a fin de garantizar que quienes necesitan una nutrición adicional efectivamente la reciban; y

utilizar su capacidad de análisis y cartografía de la vulnerabilidad para orientar con más precisión sus esfuerzos hacia aquellos lugares y momentos en que a la pobreza se suma una disponibilidad insuficiente de alimentos.

Compromiso quinto: Mitigación de los efectos de catástrofes y recuperación tras situaciones de crisis

12. La recuperación después de una crisis constituye un proceso de transición, una situación fluida en la que es preciso combinar medidas tradicionales de socorro con respuestas a más largo plazo. Cuando las personas viven ya en el límite, no hace falta mucho para agravar su hambre. Es mucho más probable que los problemas se presenten en forma de una mala cosecha o de la pérdida de un empleo extragrícola, y no de una situación de hambruna. A menudo no existe una demarcación clara entre socorro y desarrollo, entre una situación de emergencia y un revés económico que podría sortearse con una cantidad de ayuda limitada. En ambos casos, la ayuda alimentaria del PMA puede funcionar como factor habilitador preservando los bienes y manteniendo abierta la posibilidad de que los asociados inviertan en el desarrollo. Las nuevas orientaciones para la política del PMA apoyarán el control de las situaciones de crisis, de la siguiente manera:

interviniendo en una fase temprana a fin de salvar los bienes de los beneficiarios;

fortaleciendo los vínculos entre operaciones de socorro y programas de desarrollo;

ofreciendo a las comunidades que viven en una zona gris, entre crisis y normalidad, una conexión con las oportunidades de desarrollo que proporcionan los asociados;

dedicando sistemáticamente su atención a mitigar los efectos de catástrofes en zonas propensas a sufrir desastres naturales, incluida una planificación previa que garantice la intervención precoz y la disponibilidad de proyectos de reserva; y

efectuando un cuidadoso seguimiento para identificar a aquellas comunidades en las que las estrategias de supervivencia comienzan a poner en peligro los bienes productivos.

Compromiso sexto: Facilitar la inversión en zonas marginales

13. A causa de la necesidad de efectuar compensaciones entre su consumo alimentario y la satisfacción de otras necesidades básicas, las familias más pobres consumen una cantidad demasiado escasa de alimentos y no cuentan con capacidad alguna de inversión. Al no disponer de capital, ni de tiempo para la capacitación, ni de mecanismos para amortiguar los riesgos, a estas familias les quedan pocas posibilidades de salir de la pobreza. Tal como se ha mencionado en este documento, el PMA inducirá un cambio al apoyar el consumo y ayudar, al mismo tiempo, a la población a adoptar nuevas tecnologías, aplicar modelos de cultivo más sostenibles, o diversificar sus fuentes de ingresos.

14. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación reconoció la importancia vital que reviste la inversión, sobre todo en zonas de bajo potencial, para la seguridad alimentaria futura. Sin embargo, los agricultores que viven en la inseguridad alimentaria a menudo no pueden sufragar el costo de las inversiones necesarias, o correr el riesgo de que un nuevo método fracase. Para los hogares más pobres no es posible una solución a largo plazo si no se resuelve primero su problema inmediato, que es el de no contar con alimentos suficientes



para la familia. El nuevo enfoque del PMA se dirige especialmente a apoyar la inversión en zonas de bajo potencial, mediante las siguientes medidas:

establecer un vínculo entre consumo e inversión, usando el consumo alimentario mejorado como instrumento para poner a la población pobre en condiciones de obtener bienes y de preservarlos;

con particular atención a las variaciones estacionales, intervenir en un momento temprano y saber cuándo ha llegado la hora de terminar una intervención; y

lograr más asociaciones de tipo secuencial, especialmente para alentar a otros organismos internacionales a que presten mayor apoyo a las zonas marginales.

Compromiso séptimo: trabajar en cooperación

15. Muchas oportunidades de desarrollo existen independientemente del PMA, pero habitualmente a las personas muy pobres les resulta difícil sacar partido de ellas. Desde el punto de vista del PMA, para lograr que las familias pobres puedan acceder a esas oportunidades de desarrollo se hace necesario asociarse con otros organismos: la ayuda alimentaria casi nunca se utiliza sola, y resulta más eficaz cuando pone a la población aquejada por la inseguridad alimentaria en condiciones de sacar provecho de las oportunidades mencionadas. Es éste el lugar específico que corresponde al PMA, que sin duda está en condiciones de ayudar a alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

16. El elemento clave de la nueva orientación de la política del PMA es la necesidad de buscar asociados. No se formulará ninguna actividad que no cuente con un asociado adecuado, para que éste pueda proporcionar al programa recursos complementarios o bien asistencia técnica e insumos y, lo que es más importante, brindar oportunidades de desarrollo que los participantes en la actividad puedan aprovechar. Además el PMA, entregando los alimentos en el momento oportuno y en cantidad adecuada, demostrará que constituye un asociado confiable. El PMA trabajará en asociación con:

las autoridades nacionales (asociado primero y principal del Programa), para asegurarse la voluntad política y el compromiso de éstas de apoyar las actividades del PMA;

la sociedad civil, colaborando con ONG locales, con el sector privado y con los gobiernos locales, y fortaleciendo su cooperación con las ONG internacionales;

otros organismos internacionales, fortaleciendo su colaboración con los que son sus asociados desde hace largo tiempo y utilizando el UNDAF para buscar nuevas oportunidades de complementación y fortalecimiento recíproco de las actividades; y

la FAO, para contribuir a aplicar los objetivos y compromisos que figuran en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.



MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES

Categoría de instituciones	Esferas de colaboración	Programación en colaboración (principalmente mediante el Marco de desarrollo general y el UNDAF)	Análisis nacional/sectorial; identificación y evaluación de las necesidades	Formulación y apreciación de proyectos y actividades	Gestión, seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos y actividades	Estudios especiales	Medidas requeridas	
							Sede	Campo
Organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo		Si, en el contexto del UNDAF (o del Marco de desarrollo general) o de otros acuerdos de coordinación en el marco de los programas	En los planos nacional, subnacional, sectorial y de las actividades	Competencias técnicas	Apoyo técnico e insumos/recursos	Si	Entablar debates con el UNICEF sobre un posible Memorando de Entendimiento (ME) marco relativo al desarrollo. Examinar la posibilidad de ampliar el acuerdo al PNUD y el FNUAP	Colaboración en el marco de las evaluaciones conjuntas para los países/UNDAF, y los posteriores PEP/programas en los países
FAO		Si, sobre todo mediante programas especiales (por ejemplo, el Programa especial para la seguridad alimentaria)	En los planos nacional, subnacional, sectorial y subsectorial	Competencias técnicas pagadas por el PMA	Apoyo técnico pagado por el PMA e insumos/recursos aportados mediante programas especiales	Si	Formalizar los acuerdos para fortalecer el apoyo técnico a la labor de desarrollo del PMA, tanto para la sede como para las oficinas en los países Estrechar las relaciones en el marco de un conjunto de ME relativos a las esferas más importantes	Hacer participar a organismos especializados en los procesos de evaluación conjunta para los países/UNDAF Buscar los medios de asegurar el apoyo técnico en todas las fases del ciclo de proyectos/actividades Estudiar modalidades de colaboración en relación con programas especiales
IFAD		Si, en el contexto del UNDAF (o del Marco de desarrollo general) y de los sectores y las actividades	En los planos nacional, sectorial y de las actividades	Si	Apoyo técnico/ financiación complementaria	Si	Entablar debates sobre el posible ME marco	Colaborar con las misiones del FIDA, y asegurar que al FIDA se le dé la oportunidad de participar en los procesos de elaboración de PEP/programas en los países
OMS, UNESCO, OIT		Si, principalmente mediante programas	En los planos nacional, subnacional, sectorial y	Competencias técnicas pagadas por el PMA	Apoyo técnico pagado por el PMA e insumos/recursos aportados	Si	Formalizar los acuerdos para fortalecer el apoyo técnico a la labor de	Hacer participar a organismos especializados en los procesos de evaluación conjunta para los

MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES

Categoría de instituciones	Esferas de colaboración	Programación en colaboración (principalmente mediante el Marco de desarrollo general y el UNDAF)	Análisis nacional/sectorial; identificación y evaluación de las necesidades	Formulación y apreciación de proyectos y actividades	Gestión, seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos y actividades	Estudios especiales	Medidas requeridas	
							Sede	Campo
		especiales	subsectorial		mediante programas especiales		desarrollo del PMA, tanto para la sede como para las oficinas en los países Estudiar modalidades de colaboración en relación con programas especiales	países/UNDAF Buscar medios de asegurar el apoyo técnico en todas las fases del ciclo de proyectos/actividades Estudiar modalidades de colaboración en relación con programas especiales
Instituciones financieras internacionales	Si		En los planos nacional y sectorial	Si	Apoyo técnico e insumos/financiación complementaria	Si	Identificar dos o tres esferas para comenzar la colaboración, como por ejemplo estudiar modalidades de asociar el apoyo del Banco Mundial al sector de la educación con la ayuda que el PMA puede proporcionar en forma de alimentación escolar Entablar debates sobre un posible ME marco con el Banco Mundial Examinar la posibilidad de ampliar el concepto a los bancos regionales	Misiones conjuntas en algunos países. Examinar las posibilidades de colaboración dentro de los sectores concertados en el marco de los programas en los países existentes Incorporar las estrategias/actividades convenidas en el ámbito del Marco de desarrollo general y del UNDAF
Organizaciones no gubernamentales								
Nacionales	Si, en parte en el contexto del UNDAF, pero con posibles		Si, en especial a nivel local y de las actividades, mediante ARR, y a nivel de	Si	Competencias y apoyo técnicos e insumos para las actividades	Si, pero por lo general a escala limitada	Alentar a las oficinas en los países	Establecer/fortalecer asociaciones con ONG, tanto en el contexto del UNDAF como en la labor posterior de los proyectos

MEDIDAS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE ASOCIACIONES

Categoría de instituciones	Esferas de colaboración	Programación en colaboración (principalmente mediante el Marco de desarrollo general y el UNDAF)	Análisis nacional/sectorial; identificación y evaluación de las necesidades	Formulación y apreciación de proyectos y actividades	Gestión, seguimiento y evaluación de la ejecución de proyectos y actividades	Estudios especiales	Medidas requeridas	
							Sede	Campo
		limitaciones.	identificación de las necesidades, mediante enfoques participativos					y actividades
Internacionales	En parte, preferentemente en el contexto del UNDAF	Véase más arriba, e inclúyanse también métodos de evaluación de las necesidades	Si	Competencias y apoyo técnicos, e insumos/posible financiación complementaria para las actividades	Si, incluidos estudios del impacto	Ampliar los ME concertados con los principales asociados operacionales para abarcar el sector del desarrollo Utilizar las consultas anuales entre el PMA y las ONG para adelantar el proceso	Iniciativa a cargo de las oficinas en los países	
Instituciones nacionales	Normalmente no	En los planos nacional, sectorial y local	Especialización técnica	Competencias técnicas	Si, incluidos estudios del impacto	Apoyo a las oficinas en los países para ampliar los contactos y la colaboración	Iniciativa a cargo de las oficinas en los países	