

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 12-16 de junio de 2006

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2006/5-C
10 mayo 2006
ORIGINAL: INGLÉS

FUNCIÓN Y APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL PMA

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

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

Director, PDP: Sr. S. Samkange Tel.: 066513-2767

Jefe, PDPE: Sr. P. Aklilu Tel.: 066513-3552

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



RESUMEN

El análisis económico, junto con los análisis nutricional, social, político, de género y ambiental, constituye un elemento indispensable para comprender en profundidad y desde una perspectiva multidimensional las causas y los efectos del hambre. La compleja interrelación de las fuerzas económicas que operan en los planos internacional, nacional, local y doméstico es manifiesta en las señales y las decisiones económicas, como los precios, la producción y el consumo, que pueden dar lugar a inseguridad y vulnerabilidad alimentarias. Por ello, las medidas destinadas a luchar contra el hambre aguda y crónica deben basarse, entre otras cosas, en el análisis económico.

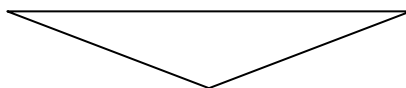
El análisis económico puede contribuir a garantizar la compatibilidad, la coherencia y la integración de las intervenciones de ayuda alimentaria con las estrategias a largo plazo encaminadas a lograr la seguridad alimentaria. Ahora bien, el análisis económico no debe aplicarse mecánicamente, sino adaptarse a las circunstancias de cada operación. Ello implica que la profundidad y la complejidad del análisis variarán en función de la situación, y de la importancia relativa de los factores económicos en el problema general del hambre.

La función del análisis económico en el PMA se sitúa en dos niveles. En primer lugar, forma parte integrante del análisis del hambre y del proceso de elaboración de estrategias adecuadas para luchar contra el hambre. El segundo nivel está relacionado con la gestión de las operaciones basada en los resultados. En el diseño, la puesta en práctica y la extracción de enseñanzas de sus operaciones, el análisis económico puede informar las decisiones programáticas del PMA, mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones y servir de base para la adquisición local y regional de alimentos.

Las constataciones de evaluaciones anteriores y la labor ya realizada apuntan a la existencia de cuatro ámbitos principales en el que la aplicación del análisis económico puede mejorar la comprensión por el PMA de la seguridad alimentaria y favorecer la eficacia de sus operaciones: i) análisis de los factores económicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria; ii) integración de las operaciones del PMA en el contexto nacional de desarrollo; iii) análisis de los mercados de alimentos; y iv) evaluación del impacto y la eficacia de las operaciones y elección de enfoques.

La ampliación de la utilización de los análisis económicos en el PMA sería un importante paso en la mejora de la eficacia de sus intervenciones, lo que contribuiría al logro de los Objetivos Estratégicos. A medida que el PMA avance en sus esfuerzos por integrar el análisis económico en sus actividades, necesitará intensificar el apoyo prestado a las oficinas en los países en los procesos de evaluación, análisis y diseño de las intervenciones. En este contexto, el PMA debe definir las funciones de las oficinas en los países, las oficinas regionales y la Sede, así como las de los asociados. El PMA debe asimismo reforzar su asociación estratégica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otras organizaciones a fin de aprovechar las sinergias y evitar la duplicación de la labor de análisis.

PROYECTO DE DECISIÓN*



Al examinar el documento “Función y aplicación del análisis económico en el PMA” (WFP/EB.A/2006/5-C), la Junta toma nota de la importancia de que el PMA integre el análisis económico en su labor. En particular, la Junta conviene en que la aplicación de estos análisis podría ayudar a: i) analizar los factores económicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria; ii) integrar las operaciones del PMA en los contextos nacionales de desarrollo; iii) analizar los mercados de alimentos; y iv) evaluar el impacto y la eficacia de las operaciones y los enfoques.

La Junta **decide** que:

- el PMA siga invirtiendo en su capacidad de realización de análisis económicos, prestando la debida consideración a la función de los asociados y a las necesidades generales del PMA; y que
- el PMA refuerce su asociación estratégica con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otras organizaciones a fin de aprovechar las sinergias y evitar la duplicación de la labor de análisis.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2006 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.A/2006/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. En los últimos años, una serie de constataciones derivadas de diversas evaluaciones y dos consultas sobre las evaluaciones de las necesidades de urgencia¹ han puesto de manifiesto las deficiencias en la capacidad del PMA para utilizar los análisis económicos con miras a mejorar la eficacia de sus programas. En particular, se destacó la necesidad de que el PMA analizara los aspectos siguientes:
 - los factores económicos que contribuyen a la inseguridad y la vulnerabilidad alimentarias;
 - la función que desempeñan los programas basados en alimentos en las estrategias y planes nacionales destinados a reducir el hambre y la pobreza;
 - el comportamiento de los mercados en las situaciones de emergencia y los efectos probables de las intervenciones de ayuda alimentaria en los mismos;
 - la interacción entre los mercados, la ayuda alimentaria y las medidas encaminadas a luchar contra el hambre y promover el desarrollo; y
 - la eficacia de las decisiones programáticas para apoyar las iniciativas nacionales destinadas a lograr el primer objetivo de desarrollo del Milenio (ODM), consistente en erradicar el hambre.
2. En respuesta a estas deficiencias, el PMA empezó en 2004 a reforzar su capacidad de realización de análisis económicos y a integrar estos análisis en su labor. Entre las medidas adoptadas cabe destacar la creación de la Dependencia de Análisis Económicos y Política de Desarrollo (PDPE) dentro de la Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas, la atención prestada al análisis de los mercados en el marco del proyecto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC) y el refuerzo del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM); no obstante, también se necesita capacidad de análisis económico en otros ámbitos de actividad del PMA. En el Plan Estratégico (2006-2009) se subraya la importancia de que el PMA utilice los análisis económicos para mejorar la eficacia de sus programas con miras al logro de los cinco Objetivos estratégicos.
3. La finalidad del presente documento es presentar un marco para la función y la utilización de los análisis económicos en el PMA, el cual servirá para centrar la creciente capacidad de éste en materia de análisis económico y orientar la evolución futura en este ámbito. Este documento constituye un paso decisivo de consolidación y reflexión en el proceso de integración más completa del análisis económico en la labor del PMA. El establecimiento de asociaciones será fundamental en este proceso: el PMA trabajará con los asociados nacionales y otros organismos para llevar a cabo análisis económicos en áreas que tienen conexión con el hambre.
4. En el documento se define el análisis económico en el PMA como la aplicación de instrumentos analíticos para investigar la dimensión económica del hambre aguda y crónica, examinar las políticas macroeconómicas y sectoriales, formular y evaluar los resultados de las intervenciones, entre ellos el impacto de la ayuda alimentaria en los mercados, y fundamentar las compras y la logística. Este enfoque, que reconoce que los alimentos son un bien económico además de una necesidad vital, es coherente con una

¹ PMA. 2005b. Basadas en las conclusiones de 31 evaluaciones de operaciones de emergencia (OEM) y de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR); BMZ. 2005; PMA.2003a y b.



visión de la economía como disciplina que “examina aquella parte de la acción individual y social que está más estrechamente ligada al logro y al empleo de los requisitos materiales del bienestar”².

JUSTIFICACIÓN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

5. Existen pruebas documentales de que la ayuda alimentaria es un valioso instrumento de lucha contra el hambre y la malnutrición³ cuando la selección de los beneficiarios se realiza sobre la base de un análisis adecuado. El análisis económico, junto con los análisis nutricional, social, político, de género y ambiental, es indispensable para comprender en profundidad y desde una perspectiva multidimensional las causas y los efectos del hambre. La compleja interrelación de las fuerzas económicas que operan en los planos internacional, nacional, local y doméstico es manifiesta en las señales y las decisiones económicas, tales como los precios, la producción y el consumo, que pueden dar lugar a inseguridad y vulnerabilidad alimentarias. Por ello, las medidas destinadas a luchar contra el hambre aguda y crónica deben basarse, entre otras herramientas, en el análisis económico.
6. El análisis económico puede contribuir a garantizar la compatibilidad, la coherencia y la integración de las intervenciones de ayuda alimentaria con las estrategias a largo plazo para lograr la seguridad alimentaria y para entender el contexto macroeconómico más amplio, en particular sus consecuencias probables en lo que a medios de subsistencia y vulnerabilidad se refiere, lo cual incluye la determinación de los grupos de población que pueden verse afectados. Ahora bien, el análisis económico no debe aplicarse mecánicamente, sino adaptarse a las circunstancias de cada operación. Ello implica que la profundidad y complejidad del análisis variarán en función de la situación, y de la importancia relativa de los factores económicos en el problema general de hambre.
7. La función del análisis económico en el PMA se sitúa en dos niveles. En primer lugar, forma parte integrante del análisis del hambre y del proceso de elaboración de estrategias adecuadas para luchar contra el hambre. El segundo nivel está relacionado con la gestión de las operaciones basada en los resultados. En la puesta en práctica y la extracción de enseñanzas de sus operaciones, el análisis económico puede informar las decisiones programáticas del PMA, mejorar la eficiencia y eficacia de las operaciones y servir de apoyo a la adquisición local y regional de alimentos. En ambos niveles, se precisan análisis económicos para valorar la incidencia de los mercados, la producción de alimentos, los ingresos, el empleo y otras variables económicas pertinentes que influyen directa o indirectamente en las condiciones materiales de las personas que sufren hambre, así como prever y evaluar el impacto de la ayuda alimentaria en los mercados y demás factores económicos mencionados.
 - En los niveles estratégico y programático, el análisis económico puede ayudar a:
 - i) determinar qué factores económicos provocan la inseguridad alimentaria crónica y la vulnerabilidad; ii) evaluar las consecuencias de las crisis en los aspectos económicos de la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos; iii) evaluar la capacidad de respuesta de los países al hambre aguda y crónica; y iv) formular programas y estrategias de retirada que sean coherentes con las estrategias y programas nacionales.

² Marshall, 1890.

³ Yamano *et al.*, 2005; Del Ninno *et al.*; Quisumbing, 2003.



- A nivel operacional, el análisis económico puede ayudar a: i) analizar las ventajas relativas de la asignación de efectivo frente a los programas de asistencia alimentaria; ii) valorar la viabilidad y el impacto de los programas; y iii) mejorar la eficiencia y las repercusiones positivas de las compras de alimentos locales y regionales.

APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO EN EL PMA

8. El proceso de integración del análisis económico en la labor del PMA está evolucionando; hay varias iniciativas en marcha. Para llevar a cabo análisis de este tipo, el PMA ha establecido asociaciones con otros organismos, institutos de investigación, instituciones gubernamentales y organizaciones regionales. Al otorgar mayor importancia al análisis económico, el PMA ha reforzado su colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), El Banco Mundial y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, entre otros. La fuerte presencia del PMA sobre el terreno permite resaltar las preocupaciones de los más vulnerables, complementando las capacidades de investigación de estas organizaciones.
9. El análisis macroeconómico ha contribuido a que algunos países se impliquen más eficazmente en la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza⁴ y a apoyar las estrategias nacionales de protección social. Los análisis microeconómicos sirven de base para los análisis de la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y las decisiones programáticas. En el marco del proyecto SENAC, se favorece la utilización del análisis de mercados y la elaboración de perfiles de mercados para mejorar la evaluación de las necesidades de urgencia, la determinación de respuestas no alimentarias a las crisis alimentarias y el análisis de la inseguridad alimentaria y de la vulnerabilidad en países proclives a las crisis. El PMA empieza a desarrollar metodologías para hacer análisis de costos-beneficios y de la eficacia en función de los costos de los proyectos de ayuda alimentaria, y está intensificando la utilización de análisis económicos en investigación aplicada relativa al hambre y en estrategias para combatirla.

El análisis económico como base de los marcos estratégicos y de programación de los países

10. El análisis económico que más utilizan las oficinas del PMA en los países se hace a través de las misiones conjuntas FAO/PMA de evaluación de cultivos y suministros de alimentos en países que se enfrentan a crisis alimentarias relacionadas con la producción. Las evaluaciones de este tipo ofrecen un panorama general del contexto socioeconómico⁵, en el que se describe la situación macroeconómica, el sector agrícola y la situación nacional en lo que se refiere a la pobreza y la seguridad alimentaria; contienen análisis detallados a nivel macroeconómico del efecto de las crisis en los balances nacionales de alimentos, concretamente por lo que se refiere a la producción de alimentos con respecto a niveles anteriores de consumo; asimismo, incluyen análisis mesoeconómicos de la ubicación y las condiciones a que deben hacer frente las personas que sufren inseguridad alimentaria, basándose en los criterios de ingresos, utilización y disponibilidad de alimentos.
11. El PMA está reforzando en la actualidad su compromiso y su capacidad para participar en los procesos de estrategias de reducción de la pobreza en los países en que lleva a cabo

⁴ PMA, 2006c.

⁵ Esta parte del análisis la realiza personal de la FAO.



operaciones⁶, a fin de que sus actividades respondan en mayor medida a las prioridades de los países y de aportar conocimientos específicos sobre la lucha contra el hambre. En algunos países, el equipo de las Naciones Unidas en el país prepara asimismo una evaluación común del país que es el instrumento común del sistema de las Naciones Unidas para analizar las situaciones de desarrollo nacional, y conocer los problemas de desarrollo. La evaluación común del país, o en algunos países la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, sienta los cimientos del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), en el que se basan los programas de desarrollo del PMA. Pocas oficinas del PMA en los países tienen capacidad para aportar análisis macroeconómicos sobre las causas del hambre de cara a la elaboración de las evaluaciones comunes de los países o de las estrategias de lucha contra la pobreza; la Sede todavía puede aumentar más el apoyo técnico y analítico específico que presta; por ejemplo, los funcionarios de la PDPE aplicaron recientemente el análisis económico utilizando técnicas de VAM, entre otros métodos, a fin de cartografiar las zonas vulnerables y contribuir así a la mejora de la estrategia nacional de seguridad alimentaria en el Níger. A raíz de ello, se estableció un marco de cooperación entre el Banco Mundial y el PMA destinado a hacer de la seguridad alimentaria un objetivo de desarrollo estratégico fundamental.

12. La capacidad del PMA de realización de análisis microeconómicos se ve reforzada por su instrumento de VAM. Éste, que es un instrumento analítico interdisciplinario de apoyo al diseño y la selección de actividades de socorro y desarrollo del PMA, incorpora importantes elementos de análisis económico a nivel de los hogares, sobre todo al dedicar atención a comprender las causas probables de la inseguridad alimentaria, determinar las características de las poblaciones vulnerables aquejadas de inseguridad alimentaria y evaluar si la ayuda alimentaria presenta una ventaja comparativa en el tratamiento de las causas fundamentales de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. El VAM utiliza fuentes de información y métodos analíticos diversos, entre ellos algunos de índole esencialmente económica, tales como el seguimiento de la evolución de los precios de mercado y el análisis de los factores económicos que determinan los medios de subsistencia y la vulnerabilidad en lo que se refiere a precios, ingresos y propiedad de activos. En el marco del proyecto SENAC se está trabajando para integrar de forma más sistemática la información de los mercados en los estudios básicos de VAM.
13. Aunque se han hecho progresos, en el PMA y entre sus asociados se reconoce de forma generalizada que el Programa debería aumentar sus capacidades de realización de análisis macroeconómicos y sectoriales, prestando especial atención a las consecuencias de las estrategias económicas y las prioridades fiscales de los gobiernos en la seguridad alimentaria.

El análisis económico como medio para entender los mercados y la función de la ayuda alimentaria

14. En la actualidad, el análisis de los mercados se utiliza principalmente en la evaluación de las necesidades de urgencia y la vulnerabilidad a las crisis alimentarias. Las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos han permitido durante varios años conocer las respuestas macroeconómicas de los mercados a la escasez en el abastecimiento de alimentos. Estas evaluaciones se aplican a las crisis de evolución lenta como las sequías, que afectan a la producción agrícola. Los análisis de los mercados realizados en el marco de estas misiones se llevan a cabo en asociación con la FAO y se centran en valorar cómo influye una crisis en las importaciones y en los precios de los alimentos a fin de facilitar

⁶ PMA, 2006c.



información precisa, oportuna y creíble sobre los problemas alimentarios inminentes de un país o región y alertar a la comunidad internacional sobre la necesidad de actuar. La FAO y el PMA están revisando las directrices de las misiones de evaluación de cultivos y suministros de alimentos a fin de conocer de forma más completa el funcionamiento interno de los mercados, el comercio informal transfronterizo y las cuestiones relativas al acceso de los hogares a los alimentos.

15. En el marco del VAM, se aplica el análisis de los medios de subsistencia para evaluar el grado de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad de los hogares. El VAM determina la situación de seguridad alimentaria de base, mediante instrumentos tales como la evaluación exhaustiva de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Hasta hace poco, los análisis de los mercados mediante VAM se centraban exclusivamente en el acceso de los hogares a los mercados y su dependencia de los mismos; actualmente, estos análisis se están ampliando con la integración sistemática de información adicional sobre los mercados. Existen actividades en curso para mejorar la exploración de vínculos menos directos y complejos entre los factores económicos y las respuestas de los hogares a las crisis.
16. Un tercer tipo de evaluación en el que se realizan análisis de los mercados es la evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias (ESAE). En el marco de estas evaluaciones, el análisis de los mercados permite determinar cómo influyen las crisis en los precios y las funciones de los mercados, centrandó la atención en la respuesta del sector privado y la evolución de la demanda de bienes de consumo. Por ejemplo, un estudio en profundidad del mercado de cereales de Níger facilitó datos para una de las ESAE. También se han llevado a cabo análisis de los mercados tras las crisis del Darfur, Pakistán y Sri Lanka. Basándose en las orientaciones facilitadas por el SENAC en 2005, se intentará prever en mayor medida los efectos de las distribuciones de ayuda alimentaria en los mercados locales y se prestará más atención a la relación entre las tendencias de los mercados y las diversas políticas aplicables⁷. Al incorporar el análisis de los mercados a estas evaluaciones, el PMA puede evaluar las necesidades alimentarias y no alimentarias con mayor precisión y determinar la necesidad de asistencia alimentaria externa, lo que ofrece unas primeras pautas para orientar las medidas de socorro y seleccionar las intervenciones de emergencia posibles.

⁷ Lenz *et al.*, 2005.

Recuadro: Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de la evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC)

El objetivo del proyecto SENAC es reforzar la capacidad del PMA para evaluar las necesidades en materia de seguridad alimentaria durante las situaciones de emergencia mediante evaluaciones precisas e imparciales de las necesidades. El SENAC es un proyecto de tres años de duración financiado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea y centrado en mejorar los métodos e instrumentos de análisis y el material de orientación; cuenta con 11 especialistas en evaluación, entre ellos especialistas en mercados, en sus despachos regionales.

Con objeto de mejorar el análisis por el PMA de la función de los mercados en las situaciones de emergencia y los efectos de la ayuda alimentaria subsiguiente en las mismas, se han realizado hasta la fecha, en el marco del proyecto SENAC, las siguientes actividades:

- elaboración de perfiles de mercados en Afganistán, Côte d'Ivoire, Guatemala, Honduras, Madagascar, el Níger, la República Democrática del Congo, Tayikistán y Timor Leste que facilitan información de referencia esencial para que en futuras ESAE se identifiquen las variables físicas, económicas y políticas que influyen en los mercados en una crisis y se diseñen intervenciones alimentarias más apropiadas; y
- organización de un taller para expertos sobre mercados en el que se examinaron dos instrumentos analíticos para el análisis de los mercados en el marco de las ESAE.

Otras actividades de interés llevadas a cabo en el marco del proyecto SENAC son:

- un estudio sobre ayuda alimentaria y dependencia, en el que: i) se explica cómo pueden los hogares llegar a sufrir una dependencia negativa de la ayuda alimentaria; ii) se indican posibles repercusiones de la ayuda alimentaria en las partes interesadas; como los comerciantes; y iii) se describen a grandes rasgos las metodologías para prever los riesgos de dependencia negativa; y
- un estudio teórico sobre la distinción entre la inseguridad alimentaria crónica y transitoria en las evaluaciones de las necesidades de urgencia, que establece cuatro tipos principales de inseguridad alimentaria (crónica moderada, crónica grave, transitoria moderada y transitoria grave), cada uno de los cuales tiene relaciones diferentes con los mercados.

17. Gracias al proyecto SENAC, se ha reforzado la capacidad de análisis de los mercados y se ha prestado apoyo técnico a las oficinas en los países. En una serie de países se han elaborado perfiles de mercado piloto sobre cuya base se está definiendo una plantilla general de perfiles de mercado, así como listas de comprobación e instrumentos de fácil manejo para la recopilación y el análisis de datos sobre mercados en el marco de las ESAE, las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y los sistemas de seguimiento de la seguridad alimentaria. En la actualidad, el proyecto SENAC ofrece un foro para el intercambio de conocimientos dentro del PMA y para que éste estudie con sus asociados la aplicación de los análisis de los mercados a fin de comprender las necesidades, la vulnerabilidad y las respuestas posibles.

18. Los oficiales de compras de las oficinas en los países realizan periódicamente análisis de los mercados con objeto de determinar la capacidad de los mercados locales para suministrar alimentos destinados a la compra sin que se produzcan efectos de distorsión. Los análisis se centran en los excedentes comercializables nacionales, el comercio formal e informal y la disponibilidad de reservas comerciales a precios competitivos. Los oficiales



de compras no suelen proporcionar informes especializados sobre el análisis de los mercados, pero forman parte integrante de los equipos de las oficinas en los países e intercambian periódicamente información con el personal de VAM y del programa.

19. Sólo ocasionalmente se llevan a cabo evaluaciones *ex-post* de los efectos de desincentivación o desplazamiento que produce la ayuda alimentaria, como en Lesotho y Swazilandia, donde un equipo mixto de la PDPE y un funcionario encargado de la evaluación de los mercados regionales determinaron las repercusiones de la ayuda alimentaria en los mercados nacionales de alimentos. Los objetivos eran ofrecer una perspectiva a largo plazo del impacto de la ayuda alimentaria en los mercados y valorar la validez de la información acerca de los efectos de distorsión de la ayuda alimentaria del PMA, con el fin de permitir a la oficina en el país y a las contrapartes nacionales adoptar decisiones fundamentadas sobre la programación⁸. Los análisis a posteriori de intervenciones previas, incluidas las compras en los mercados, pueden servir de base para la evaluación de las repercusiones con anterioridad a la intervención.

El análisis económico como apoyo de la gestión basada en resultados

20. El “Manual de instrucciones para la elaboración de los programas” ofrece orientación sobre la eficiencia y la eficacia relativas a los costos y, en cierta medida, sobre el análisis de costos-beneficios. El PMA utiliza con frecuencia una medida denominada valor alfa⁹ como indicador de la eficiencia en función de los costos: se trata de una medida que compara el costo global que supone para el PMA y sus donantes la entrega de alimentos a los beneficiarios con el valor en el mercado local de los mismos productos. En varios documentos del PMA¹⁰ se ha señalado la falta de este tipo de análisis. El PMA no ha especificado medidas de eficiencia y eficacia adecuadas para sus contextos operacionales y necesidades de gestión, con la notable excepción del análisis de costos-beneficios realizado por la oficina en el país de Etiopía sobre las medidas aplicadas con asistencia del PMA en relación con la conservación del suelo y el agua y la silvicultura, en el marco del programa de Mejor gestión de los recursos ambientales a fin de lograr medios de subsistencia más sostenibles. El PMA está diseñando métodos de análisis de costos-beneficios para evaluar proyectos de alimentación escolar y de ayuda alimentaria destinados a preservar los medios de subsistencia.

El análisis económico como medio de obtener conocimientos sobre las estrategias de reducción del hambre

21. El PMA está investigando y experimentando nuevos enfoques para adecuar en mayor medida sus programas a las necesidades de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria. Por ejemplo, el PMA está trabajando con asociados para analizar las consideraciones teóricas y prácticas sobre las que se sustentan las respuestas en efectivo a las emergencias alimentarias, lo que depende de la índole de la emergencia, la eficiencia de los mercados y las capacidades administrativas¹¹. El PMA está estudiando también con los gobiernos y los asociados formas innovadoras de combinar las intervenciones alimentarias y no alimentarias como componentes de las estrategias nacionales de protección social. El

⁸ PMA, 2005c; PMA, 2006a.

⁹ Reutlinger *et al.*, 1984.

¹⁰ Entre otros, PMA, 2005a; PMA, Plan Estratégico (2006-2009); BMZ, 2005.

¹¹ Los análisis de las intervenciones con fondos se realizan en la actualidad en el marco de las evaluaciones de urgencia de la seguridad alimentaria.



Despacho Regional para América Latina y el Caribe utiliza el análisis económico para reforzar las estrategias nacionales de protección social, incluyendo investigaciones dirigidas a estimar los costos económicos del hambre¹². Se halla en marcha un proyecto piloto, basado en labor realizada por el Banco Mundial, para probar un mecanismo de seguros basados en el clima en virtud del cual el PMA cobraría indemnizaciones monetarias en caso de que la extrema escasez de precipitaciones hiciese que la probabilidad de crisis a gran escala fuese alta.

22. El primer informe emblemático del PMA de la Serie de informes sobre el hambre en el mundo, “El hambre y el aprendizaje”¹³, marca el inicio de una serie de informes anuales que se basarán en investigaciones multidisciplinarias realizadas por el PMA y sus asociados, que podrán así compartir los últimos datos sobre las estrategias de lucha contra el hambre.

PROFUNDIZACIÓN DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

23. De conclusiones de evaluaciones anteriores y de actividades en curso se desprende que la aplicación del análisis económico podría contribuir a mejorar la comprensión del PMA de la inseguridad alimentaria y promover la eficacia de sus operaciones en cuatro ámbitos: i) análisis de los factores económicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria; ii) integración de las operaciones del PMA en los contextos nacionales de desarrollo; iii) análisis de los mercados de alimentos; y iv) evaluación de las repercusiones y de la eficacia de las operaciones y los enfoques.
24. El análisis económico requiere el acopio y el seguimiento periódico de datos relativos a variables macroeconómicas, mesoeconómicas y microeconómicas, como por ejemplo los flujos comerciales, los precios en los mercados locales y los ingresos de los hogares y las decisiones de consumo.
25. La asociación con organismos nacionales, regionales e internacionales puede resultar beneficiosa para la mayoría de los análisis necesarios. En estas iniciativas conjuntas, el PMA tendrá que evaluar y, cuando sea necesario, adaptar a sus propias necesidades los métodos e instrumentos utilizados por los asociados.

Comprensión de los factores económicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria

26. Es necesario que el PMA conozca mejor la interacción de los medios de subsistencia, las decisiones de consumo y el acceso a los alimentos y la utilización de éstos tanto en el marco del hogar como en otros niveles, a fin de garantizar que sus programas complementen y sustenten las estrategias más amplias de lucha contra el hambre. Las lagunas en la base de conocimientos del PMA son particularmente patentes en lo que se refiere a la identificación de las causas económicas que contribuyen a las crisis de seguridad alimentaria. Se ha empezado a trabajar para mejorar la capacidad del PMA de predicción de las crisis alimentarias ocasionadas fundamentalmente por factores económicos, pero es preciso seguir avanzando en este sentido.
27. Los análisis económicos pueden ser fundamentales para comprender la función de la ayuda alimentaria y las intervenciones no alimentarias de lucha contra el hambre.

¹² PMA, Informe normalizado sobre proyectos, 2005

¹³ PMA, 2006b.



Asimismo, sirven de base para las decisiones sobre la transición entre las diferentes etapas de la intervención (socorro, recuperación, asistencia al desarrollo a largo plazo y retirada). Los sistemas de vigilancia del PMA deberían incorporar indicadores de alerta temprana de las crisis económicas que reconocieran tendencias incipientes, como las pautas del mercado laboral y de migración, que pudieran provocar crisis alimentarias, así como proseguir sus esfuerzos para integrar la información sobre los mercados en los sistemas de vigilancia de la seguridad alimentaria. El PMA debería seguir desarrollando sus capacidades de investigación económica en colaboración con los asociados institucionales y académicos e intensificar su cooperación con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y otros asociados.

Adaptación de las operaciones del PMA al contexto nacional de desarrollo

28. En el Plan Estratégico (2006-2009) se indica que "Las actividades del PMA en algunas ocasiones se han integrado o ajustado en medida insuficiente a las estrategias nacionales de reducción del hambre y la pobreza", aduciendo que "Hay que hacer especial hincapié en que las actividades de transición y de desarrollo del PMA se guíen por las prioridades nacionales, sobre todo participando en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en los enfoques sectoriales globales". Para ello se necesita que en las oficinas en los países, respaldadas por las oficinas regionales y la Sede, se tenga una profunda comprensión de la situación económica general nacional y la situación económica sectorial, así como de las estrategias gubernamentales y las prioridades de políticas, prestando particular atención a las limitaciones fiscales y a los factores económicos causantes del hambre¹⁴. En la elaboración de los programas de alimentación escolar, por ejemplo, se debería tener en cuenta la cuestión de la sostenibilidad a largo plazo en los países beneficiarios.

Análisis de los mercados

29. Es preciso mejorar la capacidad del PMA para prever y analizar los efectos de la ayuda alimentaria, incluidos los posibles efectos de desplazamiento y desincentivación de los mercados¹⁵. Ya se ha empezado a trabajar en este sentido mediante el proyecto SENAC y la capacitación de personal. Una mayor aplicación de los análisis de mercados en las evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad y las ESAE puede aportar mayor precisión al diseño de los proyectos y ayudar a medir los efectos de la ayuda alimentaria en los mercados locales.

30. Se ha de seguir reforzando la capacidad de análisis de los mercados del PMA e integrando este tipo de análisis en las evaluaciones de la seguridad alimentaria. Es prioritario potenciar e incorporar como aspecto básico las actividades de análisis de los mercados que se están llevando a cabo actualmente en el marco del proyecto SENAC y del VAM. Las actividades del SENAC dependen en la actualidad de fondos extrapresupuestarios, por lo que es importante traspasar su financiación al presupuesto ordinario en el próximo bienio, al igual que se hizo con la PDPE. Una mayor vigilancia de los indicadores importantes de los mercados ayudará al PMA a detectar las crisis

¹⁴ PMA, 2006c.

¹⁵ En el documento "Ayuda alimentaria y conservación de los medios de subsistencia en situaciones de emergencia: estrategias para el PMA" (WFP/EB.A/2003/5-A), se señala que en la labor del PMA con miras a un seguimiento y evaluación orientados a los resultados "habrá que incluir asimismo el seguimiento del posible impacto negativo de la ayuda alimentaria - en particular sus efectos sobre la producción y los mercados locales de alimentos - que puede producirse cuando la ayuda se presta durante un periodo prolongado".



alimentarias que empiecen a surgir como consecuencia de factores económicos, así como a hacerles frente. Se dispone de instrumentos de análisis de los mercados e información sobre éstos de asociados como la FAO y FEWSNET (Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna), y las organizaciones nacionales y regionales los generan cada vez en mayor medida. El PMA debería trabajar en asociación y apoyar las iniciativas de colaboración destinadas a mejorar la comprensión del funcionamiento de los mercados y sus consecuencias para la seguridad alimentaria, en particular en relación con las crisis alimentarias.

Evaluación de las repercusiones, eficacia de las operaciones y elección de enfoques

31. El PMA todavía no está en condiciones de facilitar pruebas sistemáticas sólidas de los resultados conseguidos en sus programas¹⁶. Ello limita su capacidad para diseñar operaciones de tal manera que se asegure que las necesidades de los beneficiarios se satisfagan con un aprovechamiento óptimo de los escasos recursos, que se eviten efectos negativos inesperados y que los resultados sean sostenibles. El tipo de evaluación del impacto basado en el análisis económico que se propugna en este documento se centra fundamentalmente en las etapas anteriores a las intervenciones —elección de los instrumentos, diseño y planificación que tenga en cuenta las probables implicaciones de diferentes alternativas— y seguimiento durante la ejecución. Su función es por lo tanto diferente de las evaluaciones a posteriori, que realiza de forma independiente la Oficina de Evaluación (OEDE).
32. Para lograr el Objetivo estratégico 2 —Proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis— se requieren análisis económicos en diversos ámbitos: i) mejorar la comprensión de los cambios en las estrategias y los resultados económicos y de subsistencia; ii) señalar objetivos realistas y las hipótesis y riesgos conexos; y iii) medir la eficacia de los programas de mejora de los medios de subsistencia¹⁷. La mejor forma de realizar análisis económicos de la eficacia y el impacto de los programas relativos a los medios de subsistencia es en asociación y sobre la base de métodos y análisis existentes. Por ejemplo, el “análisis del impacto social y sobre la reducción de la pobreza” del Banco Mundial se utiliza para evaluar la eficacia de las intervenciones destinadas a reducir la pobreza y la privación social. Análogamente, la FAO tiene amplia experiencia en la evaluación de la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones destinadas a mejorar los medios de subsistencia rurales y la base de recursos naturales.
33. El sistema de información para la gestión del PMA debería dar más prioridad al aumento de la transparencia con respecto a la estructura de costos de las diferentes intervenciones alimentarias. El cálculo de la relación costo-eficiencia de las medidas puede, en su caso, servir de base para diseñar las operaciones y realizar la evaluación. La selección de los instrumentos que se aplicarán ha de basarse en una sólida comprensión de la función de los mercados. Siempre que se consideren adecuadas las intervenciones basadas en alimentos, deberán prepararse teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes de las diferentes modalidades para cada contexto por lo que se refiere a la orientación de la ayuda y la relación costo-eficacia o, cuando sea posible, la relación entre los costos y los beneficios¹⁸.

¹⁶ PMA, Plan Estratégico (2006-2009); BMZ, 2005; PMA, 2005a.

¹⁷ BMZ, 2005.

¹⁸ PMA, 2005a.



En consonancia con las recomendaciones del documento de política “Compras de alimentos en los países en desarrollo” (WFP/EB.1/2006/5-B), el análisis económico contribuirá a evaluar las repercusiones de la compra de alimentos en los mercados y en la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables. Actualmente, la falta de análisis sistemáticos dificulta el aprendizaje del PMA y la mejora de sus programas.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

34. Puesto que el hambre es un fenómeno multidimensional determinado en gran medida por factores económicos, el PMA debería utilizar el análisis económico para dar a este fenómeno una respuesta más eficaz, teniendo en cuenta las funciones de las respuestas alimentarias y no alimentarias. Asimismo, el PMA debería seguir desarrollando su capacidad analítica en materia de economía para establecer asociaciones y reforzarlas.
35. En lo que respecta a las estrategias y los programas, el PMA debería:
- mejorar su conocimiento y entendimiento de los factores económicos que contribuyen a la inseguridad alimentaria en un país, con objeto de:
 - ◊ participar en las actividades nacionales de planificación de transición, la formulación de estrategias de reducción de la pobreza y el diálogo sobre políticas de desarrollo;
 - ◊ formular programas que sean coherentes con las estrategias nacionales; y
 - ◊ apoyar a los gobiernos nacionales en la formulación y la gestión de estrategias de seguridad alimentaria y programas de asistencia alimentaria en consonancia con el Objetivo estratégico 5 del PMA;
 - aportar información económica de referencia para apoyar la formulación de estrategias de transición de las operaciones de emergencia (OEM) a operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR), a actividades de desarrollo y a estrategias de retirada;
 - emprender investigaciones y análisis sobre cuestiones económicas relacionadas con el hambre para apoyar estrategias institucionales a largo plazo; y
 - aumentar su participación en los debates mundiales sobre el hambre, la pobreza, la inseguridad alimentaria y las respuestas alimentarias y no alimentarias.
36. A nivel mesoeconómico, el PMA debería seguir utilizando el análisis de mercados para i) evaluar las necesidades alimentarias y las posibles intervenciones; ii) evaluar los efectos de la ayuda alimentaria y la compra de alimentos en los mercados y los medios de subsistencia; y iii) actuar como centinela, vigilando sistemáticamente los indicadores económicos y precisando los umbrales correspondientes para señalar la aparición de crisis alimentarias.
37. A nivel operacional, el PMA debería poder i) llevar a cabo análisis básicos de eficacia y eficiencia en relación con los costos, según el caso, centrándose principalmente en los Objetivos estratégicos 1, 3 y 4; ii) llevar a cabo análisis de costos-beneficios cuando estos últimos sean cuantificables, por ejemplo, cuando se disponga de suficientes datos para realizar intervenciones de mejora de los medios de subsistencia, de conformidad con el Objetivo estratégico 2; y iii) intensificar la cooperación con otros organismos a fin de especificar, valorar y supervisar operaciones y efectuar análisis sectoriales.
38. El aumento de la utilización de los análisis económicos en el PMA sería un importante paso en la mejora de la eficacia de sus intervenciones, contribuyendo con ello al logro de los Objetivos estratégicos. Es probable que, para realizar importantes progresos, bastase una aplicación regular de los instrumentos existentes y la agilización de las iniciativas en



curso, si bien se necesitarían recursos adicionales para desarrollar nuevos métodos analíticos e invertir en nuevas técnicas; el PMA ha empezado a invertir en esta capacidad mediante la incorporación de la PDPE en el Plan de Gestión 2006-2007. A medida que vaya integrando el análisis económico en su labor, necesitará aumentar el apoyo prestado a las oficinas en los países en los ámbitos de la evaluación, el análisis y el diseño de intervenciones. En este contexto, el PMA debe definir las funciones de las oficinas en los países, las oficinas regionales y la Sede, así como la de los asociados. Por otra parte, el PMA debería intensificar su asociación estratégica con la FAO y con otras organizaciones, a fin de aprovechar las sinergias y evitar la duplicación de la labor de análisis.



BIBLIOGRAFÍA

- BMZ.** 2005. “The Joint Evaluation of Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of WFP”. Bonn, Alemania, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.
- DEL NINNO, C., DOROSH, P. & SUBBARAO, K.** 2005. “Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa”. *Social Protection Discussion Paper No. 0538*. Washington D.C., Banco Mundial.
- LENTZ E., BARRETT, C.B. & HODDINOTT, J.** 2005. “Food aid and dependency: implications for emergency food security assessments”. Roma, PMA/ODAN.
- LEVINE, S. & CHASTRE, C.** 2004. “Missing the point. An analysis of food security interventions in the Great Lakes”. *Humanitarian Practice Network Paper*. Londres, ODI.
- MARSHALL, A.** 1890. “The Principles of Economics”, 8th ed. (1920). Londres, Macmillan.
- QUISUMBING, A.** 2003. “Food Aid and Child Nutrition in Rural Etiopía”. *World Development* 31(7): 1309–1324.
- REUTLINGER S. & KATONA-APTE, J.** 1984. “The Nutritional Impact of Food Aid: Criteria for the Selection of Cost-Effective Foods”. *Food and Nutrition Bulletin* 6 (4): 1–10.
- PMA.** 2003a. “Key Issues in Emergency Needs Assessment”, vol. I. *Report of the Technical Meeting*, 28-30 de octubre. Roma.
- PMA.** 2003b. “Key Issues in Emergency Needs Assessment”, vol. II. *Background Technical Papers*, 28-30 de octubre. Roma.
- PMA.** 2005a. “Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Operations”. Roma, Oficina de Evaluación. Ref. OEDE/2006/1.
- PMA.** 2005b. “Annual Evaluation Report, 2004”. Roma, Oficina de Evaluación.
- PMA.** 2005c. “Food Aid, Food Production and Food Markets in Swaziland”. Roma y Lusaka.
- PMA.** 2006a. “Food Aid, Food Production and Food Markets in Swaziland”. Roma y Lusaka.
- PMA.** 2006b. “El Hambre y el aprendizaje”. Serie de informes sobre el hambre en el mundo, 2006. Palo Alto, CA, Estados Unidos, Stanford University Press.
- PMA.** 2006c. “Engaging in Poverty Reduction Strategies” (WFP/EB.A/2006/5-B).
- PMA.** “Plan Estratégico (2006–2009)”. WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1.
- PMA.** “Informe normalizado sobre proyectos”, 2005: *Capacity Building and Technical Assistance in Support of Food-based Social Protection Programmes. Latin America and Caribbean Regional Bureau Development Project 10411.0*.
- YAMANO, T., ALDERMAN, H. & CHRISTIAENSEN, L.** 2005. “Child Growth, Shocks, and Food Aid Rural Etiopía”. *American Journal of Agricultural Economics* 87(2): 273–289.



SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ESAE	Evaluación de la seguridad alimentaria en emergencias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEWSNET	Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ODM	Objetivo de desarrollo del Milenio
ODP	Despacho Regional para América Latina y el Caribe
OEDE	Oficina de Evaluación
OEM	Operación de emergencia
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PDPE	Dependencia de Análisis Económico y Política de Desarrollo
SENAC	Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad