

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-B**  
16 mayo 2006  
ORIGINAL: INGLÉS

## **PARTICIPACIÓN DEL PMA EN LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

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

Asesor Superior de Políticas, PDP: Sr. S. Tejno Tel.: 066513-3545

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

La formulación de la estrategia de reducción de la pobreza de un país se está volviendo rápidamente un proceso de acción conjunta de gobiernos, donantes y organismos de las Naciones Unidas para luchar contra la pobreza de manera coherente, eficaz y selectiva, y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

Mediante su participación en los debates sobre políticas, el PMA puede proporcionar a los gobiernos y demás partes interesadas información de vital importancia acerca de las personas más pobres de entre los pobres, de modo que puedan establecer estrategias de lucha contra la pobreza mejor fundamentadas.

Cuando el PMA intervenga en el proceso de las estrategias de reducción de la pobreza, deberá hacer uso de sus ventajas estratégicas y comparativas. El PMA debe recurrir a su propia capacidad y experiencia para hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y para apoyar la preparación y prestación de asistencia en casos de emergencia. Debería, asimismo, hacer uso de su propio conocimiento de las circunstancias locales, la vulnerabilidad de los diversos lugares, así como de las opciones de desarrollo y de las capacidades operacionales necesarias para abordar las emergencias.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*

La Junta recomienda al PMA que:

- participe en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza para asegurarse de que la disminución del hambre ocupe el debido lugar en ellas;
- apoye a los gobiernos, mediante el fomento de la capacidad, para que establezcan programas de reducción de la pobreza;
- apoye las iniciativas de armonización y ajuste, en el marco de los procesos de elaboración de las estrategias de lucha contra la pobreza, mediante su participación en una programación conjunta y su colaboración con los Equipos de las Naciones Unidas en los países;
- prepare orientaciones detalladas sobre la participación del Programa en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza;
- examine de qué manera puede contribuir mejor a fomentar las capacidades del personal y apoyar a las oficinas en los países, con arreglo a su mandato y a sus Objetivos estratégicos, teniendo en cuenta las distintas y opuestas necesidades de recursos y las prioridades operacionales.

\* 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. La formulación de la estrategia de reducción de la pobreza de un país se está volviendo rápidamente un proceso de acción conjunta de gobiernos, donantes y organismos de las Naciones Unidas para luchar contra la pobreza de manera coherente, eficaz y selectiva, y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). Cuando este proceso integra la planificación para el desarrollo de los países, ofrece a las Naciones Unidas y los donantes un marco natural para armonizar y hacer coincidir sus actividades a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en la superación de la pobreza y el análisis de cuestiones afines.
2. Actualmente se está procurando armonizar y simplificar los procesos de ayuda para que sean más eficaces, tal como se desprende de las declaraciones de Roma y de París<sup>1</sup>. Esta evolución responde al deseo de aumentar la capacidad de identificación nacional con el proceso de desarrollo y definir con mayor claridad las respectivas funciones de los donantes y los asociados. Existe un vínculo evidente entre los compromisos para que las estrategias de reducción de la pobreza sean un fiel reflejo de las prioridades nacionales y los esfuerzos realizados por donantes y asociados para definir un marco estratégico de cooperación. En el ámbito de la ejecución, tanto los Gobiernos como los donantes emplean cada vez más los enfoques sectoriales como medio de asegurarse un instrumento de ejecución de uso común. Conforme al espíritu de las declaraciones de Roma y de París, y como parte de las iniciativas de reforma del Secretario General, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas están definiendo la función específica que cumplen dentro de ese proceso, al que se ha dado inicio pero que dista mucho de finalizarse.
3. Por lo tanto, resulta importante que el PMA cuente con los debidos recursos para participar en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza nacionales y ayudar a los países, cuando lo necesiten, a formular estrategias de reducción de la pobreza focalizadas, integradas en sus iniciativas de lucha general contra la pobreza.
4. En este documento se reflexiona sobre las oportunidades y las dificultades que plantea la participación del PMA en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza y programas afines, como los enfoques sectoriales.

### La importancia de las políticas en la erradicación del hambre

5. La inseguridad alimentaria y la malnutrición son aspectos importantes de la pobreza, como lo indica la prioridad asignada al hambre en el primer ODM. Hay pruebas de que el aumento del ingreso nacional puede contribuir a reducir la inseguridad alimentaria, pero la reducción del hambre y la mejora del estado nutricional a menudo están a la zaga de la disminución de la pobreza relativa obtenida. Se ha demostrado, por ejemplo, que sólo la mitad de la reducción de la desnutrición infantil documentada en los países en desarrollo puede atribuirse a un aumento de los ingresos. La erradicación del hambre es una condición previa necesaria para reducir la pobreza pues, dado el impacto negativo que tiene en la educación, el aprendizaje y la productividad de la mano de obra, limita la capacidad de las personas para superar la pobreza. Unas estrategias bien definidas de seguridad alimentaria y nutricional integradas en la estrategia de reducción de la pobreza general pueden asegurar que los avances en la lucha contra el hambre no sólo vayan a la par de la disminución de la pobreza, sino que además sirvan de base para lograr que ésta se reduzca a ritmos más acelerados.

---

<sup>1</sup> Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y Declaración de Roma sobre la armonización.



6. Tradicionalmente, los gobiernos y los asociados en el desarrollo han acordado poca prioridad a los programas de reducción del hambre o los programas nutricionales por cuatro razones principales<sup>2</sup>:
- i) La mayor parte de las familias desnutridas son pobres y suelen vivir en zonas rurales, a menudo remotas, y por lo tanto tienen poco peso.
  - ii) Los gobiernos y los asociados en el desarrollo han tardado en reconocer el costo del hambre y la malnutrición, especialmente que el hambre está impidiendo avanzar no sólo en el logro del primer ODM sino en el de varios otros ODM.
  - iii) Hay poca demanda de servicios de nutrición por parte de las comunidades, puesto que la malnutrición leve y moderada no se detecta fácilmente, especialmente la malnutrición debida a la mala calidad de la alimentación, como las carencias de vitamina A, hierro y yodo.
  - iv) Como son varias las instituciones y organizaciones interesadas que intervienen en asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, no siempre resulta claro o preciso quién ha de asumir la responsabilidad de abordar el tema, no sólo en el caso de los gobiernos sino también en el de las organizaciones donantes.
7. La reducción del hambre es un tema que no puede abordarse a partir de un único sector. Dado que los fondos de los países suelen asignarse a sectores particulares, las intervenciones intersectoriales requieren una gran coordinación o una conducción institucional para aplicar estrategias nacionales. Sin medidas coordinadas, focalizadas y reforzadas, es poco probable que se logren progresos significativos en materia de seguridad alimentaria y nutricional, y ello compromete la capacidad de alcanzar todos o casi todos los ODM. Los mandatos complementarios del PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) incluyen la aportación de orientaciones y experiencia en materia de estrategias y políticas de reducción de la inseguridad alimentaria y la desnutrición, y el apoyo al fortalecimiento de la capacidad en esferas conexas.

---

## LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

### Antecedentes

8. En 1999, tras extensos diálogos y debates con las partes interesadas, la comunidad de donantes reconoció la necesidad de aplicar medidas de alivio de la deuda. Sin embargo, los donantes estaban preocupados por que los recursos liberados por el alivio de la deuda se orientaran efectivamente a la lucha contra la pobreza. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), concebido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), debía servir como documento marco para que los gobiernos emplearan los fondos liberados gracias al alivio de la deuda externa en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).

---

<sup>2</sup> World Bank. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development – A Strategy for Large-Scale Action*. Washington, D.C.



9. El Banco Mundial y el FMI definieron las principales características del DELP de modo que incluyera:
- un marco analítico y general, que integrara aspectos macroeconómicos, estructurales, sectoriales y sociales; y
  - una serie de medidas y políticas de reducción de la pobreza con indicadores mensurables de los progresos.
10. Los documentos debían responder a la iniciativa nacional, se elaborarían mediante un proceso participativo y se orientarían a los resultados. Además, ahora reflejan cada vez más los ODM. Si bien inicialmente los documentos se centraron en un horizonte temporal de tres años, su concepción debía fundarse en plazos más largos. El proceso de formulación de la estrategia de reducción de la pobreza debía definir las características básicas de los pobres en un país —quiénes, dónde y por qué—, y elaborar una estrategia orientada a los resultados y un plan de acción con prioridades, dentro de los límites de los recursos disponibles, para garantizar una reducción mensurable de la pobreza. Debía emplearse un proceso participativo para lograr una estrategia amplia, cohesiva e integral, así como una mayor identificación del país con el proceso. Aunque los primeros DELP indicaron distintos grados de identificación de los gobiernos con el proceso y de intervención de las partes interesadas, las revisiones efectuadas han tratado de fomentar una mayor identificación de los países promoviendo su integración en el proceso de planificación nacional de desarrollo de los gobiernos.
11. Dado que se reconoce que el proceso es tan importante como el producto, ahora se hace mayor hincapié en el proceso de elaboración que en el documento, lo cual ha conducido, entre otras cosas, a adoptar nombres locales para el documento y a emplear la expresión “proceso de elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza” en lugar de “documento de lucha contra la pobreza”. Ni el Banco Mundial ni el FMI aprueban ya formalmente la estrategia resultante, si bien es poco probable que una estrategia nacional que no cuente con el apoyo general de la comunidad de donantes reciba muchos compromisos de financiación.
12. El marco de la estrategia de reducción de la pobreza también puede cumplir una función importante en los países afectados por conflictos o los Estados frágiles. Dado que los países afectados por conflictos a menudo se caracterizan por una situación inestable que cambia rápidamente, mientras la capacidad de los gobiernos y de otras instituciones representativas se ve sometida a grandes limitaciones, el proceso de elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza y la propia estrategia deben estructurarse de manera tal que se tenga en cuenta estas necesidades. Por tanto, su diseño y aplicación deberían permitir a los gobiernos responder con relativa rapidez a los cambios de la situación, ser flexibles en la concepción y aplicación de las estrategias, y proponer opciones alternativas cuando las medidas adoptadas se vuelven inadecuadas como consecuencia de los cambios de situación.
13. Hasta la fecha se han completado 60 estrategias de reducción de la pobreza, de las cuales 10 son provisionales. El PMA cuenta con oficina en 45 de estos 60 países. En vista de que muchos de los países que están tratando de cumplir los criterios para poder beneficiarse del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa relativa a los PPME se encuentran en África, la mayor parte de las actuales estrategias de reducción de la pobreza proceden de ese continente. Sin embargo, el Banco Mundial está alentando el desarrollo de procesos similares para obtener asistencia también de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con lo cual muchos países que no están incluidos en la Iniciativa relativa a los PPME han emprendido ahora procesos y estrategias similares. Las estrategias de reducción



de la pobreza se están volviendo cada vez más el marco estratégico nacional preferido, y no simplemente un medio para poder para beneficiarse de la Iniciativa relativa a los PPME.

14. El PMA participa de manera creciente en este proceso para ayudar a los países a incorporar en las estrategias las consideraciones relacionadas con la inseguridad alimentaria y la nutrición, que actualmente no están bien representadas.

## **Armonización**

15. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del cual el PMA es miembro del Comité Ejecutivo, ha elaborado un Plan de acción como medida complementaria a la Declaración de París. En él se plasma el compromiso de abordar una serie de problemas apremiantes y complejos, en el marco de un nuevo modelo de ayuda. En el plan se exponen detalladamente los principales principios en que se basa el compromiso, a saber:
  - i) dar prioridad a los planes de desarrollo nacionales, tales como las estrategias de reducción de la pobreza, en la programación de las Naciones Unidas en los países;
  - ii) fortalecer la capacidad nacional; y
  - iii) usar y fortalecer cada vez más los sistemas nacionales.
16. El plan prevé armonizar los ciclos programáticos, tanto por lo que respecta a los organismos de las Naciones Unidas como a los procesos de la estrategia de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales; aumentar al máximo la sinergia entre la evaluación común del país (CCA)/Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los procesos nacionales, incluido el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza y los enfoques sectoriales, así como la programación conjunta. El PMA, junto con el PNUD, el UNFPA y el UNICEF han convenido en:
  - simplificar de manera importante las operaciones;
  - prestar atención especial a los sistemas nacionales; y
  - reducir los costos de transacción.
17. La armonización y la adecuación son procesos que requieren muchos recursos, no sólo en un primer momento sino también a mediano y largo plazo. Sin embargo, para que el PMA pueda cumplir su mandato fundamental de reducir el hambre y atender a sus otras preocupaciones de carácter humanitario, debe concederse prioridad a la participación activa en la transición hacia la armonización tanto a nivel de la Sede como en los planos regional y nacional.

## **Relaciones entre la estrategia de reducción de la pobreza, la CCA y el UNDAF**

18. Las directrices e instrumentos del Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países para la formulación y ejecución de programas también guardan relación con el proceso de formulación de la estrategia de reducción de la pobreza. Según estas directrices, el equipo debe participar en los procesos de elaboración de los DELP como plataforma para promover un enfoque más holístico vinculado a los derechos humanos. Dos de esos instrumentos, la CCA y el UNDAF son particularmente importantes a este respecto. La CCA es una evaluación analítica de la situación, las estrategias y las necesidades de desarrollo de un país. El UNDAF proporciona un marco para la programación conjunta de la utilización de los recursos de las Naciones Unidas, con miras a lograr objetivos acordados por todos los asociados en el desarrollo bajo la conducción del gobierno. El UNDAF se está dirigiendo cada vez más al logro de los ODM nacionales y, en ese sentido,



puede considerarse una hoja de ruta sobre la manera en que las Naciones Unidas han acordado trabajar con los gobiernos en la lucha contra la pobreza en su sentido más amplio.

19. La CCA solía ser un paso obligatorio en la preparación del UNDAF y, en consecuencia, también para los distintos programas en los países; los Equipos de las Naciones Unidas de apoyo en los países tienen ahora la opción de emprender una CCA o de emplear otros instrumentos analíticos, como el proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza. Cuando la opción es la CCA, ésta representa el consenso del sistema de las Naciones Unidas sobre las dificultades que se plantean al desarrollo del país en ese momento y puede representar un instrumento útil en el proceso de elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza como un elemento integrado del proceso y porque aprovecha considerablemente la capacidad analítica, la neutralidad y la universalidad del sistema de las Naciones Unidas.
20. Cuando no se preparan CCA, las ventajas de la utilización del proceso de la estrategia de reducción de la pobreza en la formulación de un UNDAF son evidentes. Tomar el proceso de formulación de la estrategia como base para el establecimiento del marco de asistencia de las Naciones Unidas y, por tanto, de los programas individuales o del programa común en el país de los distintos organismos, fondos y programas, garantiza que las estrategias de reducción de la pobreza aprobadas oficialmente sean el punto de partida para la planificación.
21. A menudo el UNDAF deberá ir más allá de lo que es posible o conveniente en el contexto del proceso de elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza, por cuanto es la base de los planes e intervenciones operacionales, incluida su contribución al logro de los ODM nacionales
22. Todos los nuevos programas en los países aprobados por la Junta Ejecutiva en 2004 y 2005 tuvieron una estrategia de reducción de la pobreza y un UNDAF como estrategia y marco rectores, respectivamente. En este contexto cabe tomar nota de que no sólo el PMA se beneficia de la participación en estas actividades analíticas y de planificación comunes, sino que también el propio proceso podría beneficiarse de la capacidad analítica y los conocimientos del PMA.

### **Tanzanía y la estrategia de reducción de la pobreza: Mkukuta<sup>3</sup>**

Este ejemplo demuestra cómo puede emplearse la estrategia de reducción de la pobreza para preparar el UNDAF. La Mkukuta y un examen estratégico conjunto independiente del sistema de las Naciones Unidas se completaron en 2005. Basándose en éstos, y con el fin de asegurarse de que el UNDAF estuviera en total consonancia con la Mkukuta, el equipo de gestión de las Naciones Unidas en el país decidió no preparar una CCA sino usar la Mkukuta como base del UNDAF. Se establecieron inicialmente seis grupos de trabajo para el nuevo UNDAF —que más adelante éstos se redujeron a tres<sup>4</sup>— que abordarían las esferas de interés indicadas en el examen estratégico conjunto y la Mkukuta a fin de que la respuesta de las Naciones Unidas se focalizara más. El PMA ha asignado personal para que participe en cada grupo, según proceda.

Cada grupo de trabajo preparó un análisis conforme a un árbol de problemas en el que se determinaban: i) los objetivos generales más importantes de la Mkukuta; ii) los efectos conexos del UNDAF al final del ciclo; iii) los efectos en el programa en el país; iv) los productos del programa en el país; v) la función de los asociados; y vi) las metas de la movilización de recursos.

El proceso es nuevo para muchos miembros del personal del PMA que no han trabajado nunca en el ámbito de un UNDAF/estrategia de reducción de la pobreza<sup>5</sup>. Si bien es una vía que toma tiempo y que no siempre está en directa relación con la labor inmediata del PMA, la participación en tal proceso es valiosa para la organización por cuanto el desarrollo está ocupando un lugar cada vez más importante en muchos países. En Tanzanía, la conducción del Gobierno de una estrategia de asistencia conjunta ha vuelto imperativo que el sistema de las Naciones Unidas demuestre su ventaja comparativa para apoyar las prioridades de desarrollo gubernamentales de manera conjunta, integrada y coordinada. El personal del PMA debe adquirir rápidamente nuevas aptitudes y capacidad para asimilar la teoría de desarrollo a fin de que el Programa quede en condiciones de actuar en un entorno de ayuda en rápida evolución. Las oficinas en los países están dependiendo del apoyo externo de los Despachos Regionales y la Sede del PMA para contar con las aptitudes técnicas e intelectuales adecuadas y, al mismo tiempo, obtener indicaciones sobre el camino que debe seguirse. Ello asegurará que los conocimientos y experiencia particulares del PMA se empleen para abordar los problemas de seguridad alimentaria y nutricional como parte del apoyo brindado por el sistema de las Naciones Unidas al Gobierno.

<sup>3</sup> La sigla en Swahili correspondiente a la estrategia de reducción de la pobreza en Tanzanía es Mkukuta, que es el término que suele emplearse. Cabe destacar que fueron las oficinas en los países las que prepararon los ejemplos y, por lo tanto, muestran la perspectiva de éstas en cuanto a la participación en la estrategia de reducción de la pobreza. La Sede estuvo plenamente de acuerdo con la perspectiva presentada. Esto se aplica tanto al caso de Tanzanía como al de Sierra Leona.

<sup>4</sup> a) Crecimiento y pobreza de recursos monetarios; b) calidad de vida y bienestar social; y c) buena gestión de los asuntos públicos. Uno de los grupos de trabajo iniciales, encargado de las actividades en el noroeste de Tanzanía, ha elaborado un programa conjunto de las Naciones Unidas financiado por el Japón a través del Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana, que está aplicándose al mismo tiempo que la formulación del UNDAF. Un segundo grupo de trabajo participa en la preparación del programa de reducción de la pobreza en Zanzíbar.

<sup>5</sup> Esto se debe en parte a la elevada movilidad del personal, pues la oficina en el país del PMA participó en el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza en 2000.



## Enfoques sectoriales

23. Las políticas y estrategias deben convertirse en programas operacionales. Las estrategias de reducción de la pobreza son declaraciones de intención generales con respecto a un objetivo relacionado con la pobreza, con las que pueden elegirse opciones en relación con la fijación general de prioridades y la formulación de políticas; pero no pretenden ser planes específicos con repercusiones e instrumentos operativos o presupuestarios detallados. Una de las opciones que se está empleando cada vez más para que las estrategias pasen a ser programas son los enfoques sectoriales, que son planes y programas sectoriales que ofrecen más oportunidades de realizar un trabajo analítico y tener un diálogo sobre opciones y posibilidades concretas de política. Los enfoques sectoriales son los cauces a través de los cuales se pueden aplicar elementos de las estrategias de reducción de la pobreza. Son independientes de éstas, pero a menudo coordinadas con ellas.
24. Tales enfoques suelen formularse para sectores sociales, tales como la salud y la educación; es posible que tengan que formularse para más sectores, pero es poco probable que los gobiernos tengan la capacidad de administrar una gran cantidad de enfoques sectoriales al mismo tiempo<sup>6</sup>. Por definición, los enfoques sectoriales se basan en un punto de vista sectorial, mientras que el hambre es una cuestión multisectorial e, idealmente, debería abordarse mediante un enfoque temático. La inseguridad alimentaria y la malnutrición son cuestiones a las que habrá que hacer frente a través de enfoques sectoriales agrícolas, educacionales y sanitarios. Para la mayor parte de las oficinas en los países será una tarea difícil participar en una gran variedad de actividades de formulación y aplicación de enfoques sectoriales debido a las limitaciones existentes en materia de capacidad. Por lo tanto, es importante que las oficinas en los países, en consulta con las contrapartes gubernamentales pertinentes y otras partes interesadas, definan los puntos de entrada más indicados basándose en una evaluación de la capacidad local, las posibilidades y el impacto deseado.
25. Dado que los presupuestos de asistencia para el desarrollo proceden cada vez más de los enfoques sectoriales y del apoyo presupuestario, como los créditos de apoyo para la reducción de la pobreza, en contraposición al apoyo a los proyectos financiado por los donantes, es importante que el PMA participe en las deliberaciones de política de alto nivel.

---

## LA FUNCIÓN DEL PMA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

26. El PMA es una organización operacional que centra principalmente sus actividades en la ayuda a los pobres que padecen hambre y que dispone de competencias ampliamente reconocidas en esta esfera. El programa debe seguir siendo una organización fundamentalmente operacional porque es en este ámbito en que reside su principal ventaja comparativa. Sin embargo, con el cambio del entorno de la ayuda, el PMA podría beneficiarse de la participación en el diálogo sobre políticas, además de que contribuiría a aportar al proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza conocimientos importantes sobre la forma de reducir el hambre y, por tanto, de contribuir a la reducción de la pobreza.

---

<sup>6</sup> PNUD, 2002. *UNDP's engagement in Poverty Reduction Strategy Papers*, Nueva York. Estados Unidos.



27. Un examen ejecutado por iniciativa del Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV)<sup>7</sup>, del que el PMA es miembro, llegó a la conclusión de que en las estrategias de reducción de la pobreza se atribuía poca importancia a la inseguridad alimentaria. Un examen del Banco Mundial del proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza<sup>8</sup> aclaró en parte esta omisión. En él se constató que las estrategias de reducción de la pobreza se utilizaban generalmente para agrupar los sectores en que se había llevado a cabo actividades de lucha contra la pobreza en el marco de un proyecto único, pero que no lograban articular debidamente las estrategias centradas en sectores específicos. El conocimiento de las estrategias de reducción de la pobreza era mayor en las instituciones que participan más directamente en su preparación, tales como los ministerios de finanzas, y menor en los ministerios sectoriales que no participan de manera tan activa en el proceso. Mientras que el sector de la salud, que a menudo se considera el sector encargado de formular las políticas y programas nutricionales, suelen ocupar un lugar fundamental en las estrategias de reducción de la pobreza, la nutrición recibe poca atención en los ministerios de salud. Por lo general, el ministerio de agricultura cumple una función limitada en el proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza, a pesar de que la mayoría de los pobres dependen directa o indirectamente del sector para su supervivencia. El ministerio de agricultura suele encargarse de las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, pero debido a su escasa participación en el proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza, estas cuestiones suelen relegarse a un segundo plano en dichas estrategias.
28. Las estrategias de reducción del hambre deben integrarse en los sectores sociales de las estrategias de reducción de la pobreza, pues comprenden actividades en las esferas de la nutrición, la educación, el VIH/SIDA, el género, y la preparación y respuesta ante emergencias. Muchas de estas actividades pueden enmarcarse dentro de una estrategia de protección social, que no sólo salva vidas y protege los medios de subsistencia, sino que aumenta la resistencia a las crisis y promueve la sostenibilidad de los medios de subsistencia, especialmente mediante inversiones en capital humano. Unas estrategias de protección social bien diseñadas, que incluyan asistencia alimentaria para las personas más vulnerables, deben ser parte integrante de toda estrategia de reducción de la pobreza en los países en los que opera el PMA.
29. El PMA cumple una función de ayuda a los gobiernos para definir quiénes padecen hambre, cuáles son las causas del hambre y cuáles las políticas y estrategias necesarias para eliminarla de manera sostenible. Por lo tanto, es esencial que el PMA apoye a los gobiernos en la formulación de políticas y estrategias de reducción del hambre como componentes integrantes de la estrategia de reducción de la pobreza. Además, los desastres y conflictos pueden arrasar años de esfuerzos de desarrollo en muy poco tiempo y sumir a las poblaciones en la pobreza extrema y el hambre. Por lo tanto, los procesos de las estrategias de reducción de la pobreza han de incluir una evaluación de los riesgos con que se enfrentan los pobres en un país dado, riesgos que pueden consistir en desastres naturales, situaciones de conflicto y crisis económicas. Sin embargo, a menudo las estrategias de reducción de la pobreza no tienen en cuenta estos elementos de riesgo.

---

<sup>7</sup> SICIAV 2003 *Focus on Food Insecurity and Vulnerability – a Review of the United Nations System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. Roma, FAO. El documento también puede consultarse en la dirección: [www.fao.org/docrep/006/Y509E00.HTM](http://www.fao.org/docrep/006/Y509E00.HTM)

<sup>8</sup> Banco Mundial. 2004. *The Poverty Reduction Strategy Initiative – An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington, D.C.



### Sierra Leona<sup>9</sup>

Cuando se formuló la estrategia de reducción de la pobreza provisional (2001) para Sierra Leona, la aportación de la oficina en el país del PMA fue escasa o nula. En vista de la falta de participación, la oficina en el país procuró desempeñar una función más dinámica cuando se formuló la estrategia de reducción de la pobreza en su totalidad (2005), entablando un diálogo con los expertos/consultores que prestaban asistencia al Gobierno en la elaboración de estrategias en las esferas de la educación y la salud. La oficina en el país compartió con el Gobierno y con otras partes interesadas los planes y prioridades del PMA para el país, y aportó todos los conocimientos y la información de que disponía el Programa en esas esferas, entre ellos los documentos sobre los proyectos pilotos en los programas de alimentos para la educación y de salud maternoinfantil, así como todo tipo de material sobre el programa en el país. Además, el personal de la oficina en el país del PMA mantuvo intensas consultas con los ministros y los ministerios de educación, salud y agricultura, bosques y seguridad alimentaria.

Gracias a ello, se reconoció que había deficiencias importantes en las políticas gubernamentales en relación con la seguridad alimentaria. La oficina en el país del PMA, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, Bosques y Seguridad Alimentaria, colaboró con el Gobierno para constituir un grupo de acción interinstitucional integrado, entre otros, por la FAO y los principales organismos de distribución de alimentos, como la Cooperativa para la Asistencia y el Socorro a Cualquier Parte del Mundo, los Servicios Católicos de Socorro y World Vision Internacional, a fin de formular una estrategia de seguridad alimentaria. Este documento pasó a ser un instrumento fundamental en la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza. El proceso de preparación, diálogo y finalización hizo que se reconociera más la importancia de prestar atención al tema de la inseguridad alimentaria, y consiguió el apoyo de otros donantes clave y organismos en el país, incluidos el PNUD y el Departamento para el Desarrollo Internacional, con lo cual se aseguró que las estrategias y prioridades establecidas para luchar contra el hambre se integraran en la estrategia de reducción de la pobreza.

Como informó el Director del PMA en Sierra Leona, el Programa no podría haber participado plenamente en el proceso sin el apoyo del despacho regional y la Sede, debido a limitaciones de capacidad, a la ejecución en curso de un programa en el país y a la diversidad de aptitudes necesarias.

De la experiencia adquirida con este proceso se desprende que es muy importante trabajar siempre con el Gobierno y por su conducto, con la participación de otros asociados, y que aunque una oficina en el país tenga experiencia o conocimientos limitados, debe contarse siempre con el apoyo ya sea del Despacho Regional y/o del Departamento de política de la Sede.

30. Dado el carácter multifacético de la pobreza y el hambre, ningún organismo de las Naciones Unidas puede considerarse como la institución encargada de aliviar la pobreza, y el PMA tampoco puede considerarse, por su experiencia y por su mandato, el organismo que puede por sí solo mitigar el hambre. Sin embargo, gracias a su vasta y única experiencia, puede contribuir a proporcionar una visión del proceso y darle una voz, y ayudar así a las personas para cuya asistencia se creó la organización. Además, cabe recalcar que el mandato del PMA es tan importante para la transición y la labor de

<sup>9</sup> Este ejemplo refleja la posición de la oficina del PMA en Sierra Leona, como en el caso de Tanzania.



desarrollo como para las situaciones de urgencia. Por lo tanto, es lógico que participe en las actividades de formulación de las estrategias no sólo en los países en los que el PMA cuenta con programas en los países, sino también en los que está presente fundamentalmente mediante OEM u OPSR.

31. Dado su prolongada experiencia en ayudar a las personas más vulnerables y aquejadas de inseguridad alimentaria, el PMA ha adquirido en varias esferas ventajas comparativas reconocidas en lo referente a los procesos de elaboración de estrategias de reducción de la pobreza:
  - i) la elaboración y aplicación de estrategias y planes de mitigación del hambre;
  - ii) la recolección de datos sobre inseguridad alimentaria y vulnerabilidad y el posterior análisis y selección mediante el análisis y cartografía de la vulnerabilidad;
  - iii) una presencia sobre el terreno particularmente extendida a través de sus propias oficinas y la red de asociados cooperantes que colaboran con el PMA en la entrega de alimentos, lo que ofrece una amplia red geográfica que puede facilitar las informaciones más recientes sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, incluidos los riesgos potenciales;
  - iv) los conocimientos especializados en el establecimiento de mecanismos de alerta temprana y preparación ante emergencias;
  - v) la experiencia en el diseño y la aplicación de redes de protección social basadas en la ayuda alimentaria como instrumentos en favor de los pobres y los grupos más vulnerables de la sociedad; y
  - vi) el conocimiento profundo de los vínculos entre la seguridad alimentaria y nutricional, y el VIH/SIDA y la educación.
32. Mediante su participación en los diálogos sobre políticas, el PMA facilita a los gobiernos y demás partes interesadas información de vital importancia sobre los más pobres de entre los pobres para que puedan formular con mayor fundamento estrategias de reducción de la pobreza.
33. Para mejorar la eficacia de las medidas de reducción del hambre, es necesario llevar a cabo un sólido análisis económico y social de los factores que la ocasionan para poder formular propuestas de política selectivas encaminadas a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, y concebirlas como componentes lógicos del marco de las estrategias de reducción de la pobreza. Igualmente importante es garantizar que las políticas se plasmen en actividades concretas y promover las capacidades y los arreglos institucionales adecuados en materia de gestión de programas. Para reforzar el principio de identificación nacional, el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza ha de orientarse al fortalecimiento de las capacidades nacionales para establecer estrategias y marcos de políticas que mejoren la seguridad alimentaria y nutricional. A estos efectos, será muy importante establecer asociaciones nuevas e innovadoras con los gobiernos, los asociados en el desarrollo en general, la sociedad civil y las comunidades locales.
34. La actual evaluación de la cooperación para el desarrollo tiende hacia una mayor armonización y adecuación del apoyo a estrategias nacionales dirigidas por los propios países. Por tanto, el fomento de la capacidad es una parte integrante del proceso de formulación de las estrategias. Al contribuir a las estrategias de reducción de la pobreza, el PMA puede contribuir a promover la capacidad de los países para examinar los problemas del hambre y a formular estrategias de reducción del hambre.
35. Es probable que una participación más intensa en el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza lleve a una mayor armonización de las actividades del PMA con las prioridades del país y a una mayor colaboración con otras partes interesadas y



organismos de desarrollo, especialmente el UNICEF, por lo que respecta al hambre entre los niños, y la FAO, en la lucha contra el hambre y la pobreza, así como a un fortalecimiento de las asociaciones con instituciones locales que se ocupan de la seguridad alimentaria y la nutrición. Con ello se aumentaría la eficacia de los programas del PMA. Actualmente, las evaluaciones del PMA de las necesidades de urgencia y de la vulnerabilidad centradas en la seguridad alimentaria a menudo señalan las necesidades no alimentarias que hay que atender para incrementar la seguridad alimentaria. Con frecuencia es difícil para el PMA garantizar la participación de los asociados a fin de satisfacer esas necesidades en las poblaciones beneficiarias. Una mayor participación en el proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza reforzaría la colaboración con asociados locales, aumentaría los conocimientos que éstos tienen de las necesidades de las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria y, por consiguiente, haría más probable que el PMA participará en la programación conjunta, lo cual permitiría al Programa complementar los programas existentes y satisfacer las necesidades tanto alimentarias como no alimentarias. Con el tiempo, probablemente, se crearía un programa más eficaz.

36. Ejemplos como el de Sierra Leona, ha demostrado que el PMA puede actuar como catalizador en los diálogos con las partes interesadas vinculados a las estrategias de reducción de la pobreza. Ellos ponen de manifiesto que las oficinas en los países, que cuentan con el apoyo técnico y en materia de política del despacho regional correspondiente y de la Sede, pueden promover un debate sobre el hambre, de modo que los asociados, junto con el gobierno, dirijan un proceso participativo de formulación de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional y logren un impacto significativo en la estrategia de reducción de la pobreza resultante.

### **El PMA y las estrategias de reducción de la pobreza en los países en transición**

37. En los países afectados por conflictos o en los países en transición sucede a menudo que no existe una estrategia de reducción de la pobreza o existe una provisional. En estos casos —como sucede en Liberia, el Sudán y Somalia—, el documento operativo estratégico, que constituye la base para las actividades de reducción de la pobreza, pasa a ser cada vez con mayor frecuencia la evaluación multiorganismos de las necesidades después de los conflictos, dirigida por el Banco Mundial. La participación en este proceso es fundamental, dado que cuando se restablezca la seguridad, por lo general se formulará una estrategia de reducción de la pobreza a partir de tal evaluación de las necesidades después de los conflictos. La participación en esa etapa sería menos probable si el PMA no hubiera participado en esa evaluación
38. Con frecuencia, el PMA ha estado presente durante mucho tiempo en países afectados por conflictos y, por consiguiente, posee un conocimiento adecuado de la situación en el país y un conocimiento profundo de los problemas que afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición. Esto le da al PMA una considerable responsabilidad en cuanto a: i) señalar claramente los riesgos; ii) identificar a las personas más vulnerables a las posibles perturbaciones; iii) identificar las zonas geográficas y los grupos beneficiarios; iv) establecer un orden de prioridades cuando los recursos son limitados; y v) preparar planes de respuesta en casos de catástrofe. Por tanto, el PMA debe participar en los países en los que se haga una evaluación de las necesidades después de los conflictos o en los que haya una estrategia de reducción de la pobreza provisional, ya que puede contribuir a que la reducción del hambre ocupe el lugar correspondiente en las estrategias de reducción de la pobreza que se formulen posteriormente.



39. Sierra Leona es un buen ejemplo de la capacidad del PMA de participar en el proceso de elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza. El PMA ha trabajado más tiempo en el país que los organismos de desarrollo habituales debido a su presencia durante el conflicto y, por tanto, pudo desempeñar un papel más importante en la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza.

## LOS RETOS QUE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA PLANTEAN AL PMA

40. El PMA goza de gran reputación debido a su capacidad operativa, pero es menos conocido por su participación con otros organismos y los gobiernos nacionales en la formulación de políticas. En vista de ello, en los últimos años, el PMA ha aumentado considerablemente las competencias de su personal y su intervención en estos ámbitos. No obstante, para seguir participando en este proceso, el PMA deberá reforzar las competencias no sólo de las oficinas en los países, sino también del personal de otros servicios para participar en los diálogos de política de alto nivel.
41. El proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza es una actividad que periódicamente le toma mucho tiempo a las oficinas en los países del PMA, especialmente cuando los ciclos del UNDAF y de los programas en los países están armonizados y comienzan al mismo tiempo que este proceso. Esto sucede también en la etapa posterior de formulación de las estrategias sectoriales. Como consecuencia, las oficinas en los países hacen frente a considerables limitaciones cuando tienen que participar en este proceso. La mayoría de ellas, sobre todo las más pequeñas, carecen del presupuesto y de personal necesarios. Esto pone a dura prueba los recursos de personal de las oficinas en los países, dado que los procesos de elaboración del UNDAF y de las estrategias de reducción de la pobreza requieren competencias similares, y muy pocas veces las oficinas en los países disponen de varios miembros del personal con experiencia en formulación de políticas.
42. Si bien no debe subestimarse la inversión del tiempo que supone la participación en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza, esta actividad, en compensación, puede contribuir a mejorar la eficacia de los programas del PMA a largo plazo. Sin embargo, en el actual sistema de actuación del PMA orientado a las operaciones no es fácil lograr estas mejoras. El tiempo dedicado por el personal a los procesos del UNDAF y la estrategia de reducción de la pobreza no lleva a productos concretos reconocidos. Contribuye, más bien, a lograr efectos genéricos, como estrategias más claras y con las que puedan identificarse los países, mejor armonización y concordancia de la asistencia, y mejor capacidad del país para reducir el hambre y la pobreza. Todo ello mejora la capacidad del PMA de apoyar las iniciativas nacionales destinadas a eliminar el hambre.
43. Aunque muchas oficinas en los países y administraciones reconocen la importancia y la necesidad de intervenir en debates estratégicos, este reconocimiento no se refleja necesariamente en la dotación de recursos. La estructura de financiación de las oficinas en los países está orientada a la ejecución de los programas. Por lo tanto, si bien el PMA enviará más personal a las oficinas en los países en cumplimiento de su Plan de gestión bienal, el mayor número de recursos de personal se dirigirá fundamentalmente a lo que se ha considerado tradicionalmente como las “actividades básicas” y no a las tareas auxiliares de intervenir en un diálogo estratégico a largo plazo con los Gobiernos y otros asociados.



## RECOMENDACIONES

44. Cuando el PMA intervenga en el proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza, debe aprovechar sus ventajas estratégicas y comparativas, y debe recurrir a su propia capacidad y experiencia para hacer frente a la seguridad alimentaria y la malnutrición y apoyar las actividades de preparación y asistencia ante emergencias. En el curso de ese proceso, debe colaborar con las entidades gubernamentales; los organismos de las Naciones Unidas, como la FAO, el FIDA y el UNICEF; y otros asociados en el desarrollo, para movilizar conocimientos y recursos. Además debe utilizar su propio conocimiento de las circunstancias, las vulnerabilidades y las opciones de desarrollo locales, así como su capacidad operativa para hacer frente a las emergencias. Esto ha de realizarse en colaboración con el Equipo de las Naciones Unidas de apoyo a los países con arreglo a los principios del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG).
45. La experiencia y los conocimientos del PMA deben ponerse a disposición de los gobiernos y otros asociados para mejorar la calidad de las estrategias de reducción de la pobreza.
46. La participación en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza depende, en gran medida, del contexto, pero debe basarse en un apoyo sólido y una orientación normativa clara. Las orientaciones que se brinden y la prioridad que se asigne a la participación estratégica son esenciales; deberá establecerse un mecanismo de movilización de recursos que promueva la participación a largo plazo en las políticas para lograr una reducción sostenible del hambre en el nuevo entorno de desarrollo y, por tanto, para alcanzar los Objetivos estratégicos del PMA.
47. Se recomienda tomar en consideración la adopción de las siguientes medidas para que el PMA:
  - participe en el proceso de las estrategias de reducción de la pobreza a fin de asegurarse de que la reducción del hambre se tome debidamente en consideración;
  - colabore con los gobiernos en la aplicación de programas de reducción del hambre mediante el fomento de las capacidades;
  - apoye las iniciativas de armonización en el marco del proceso de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza mediante su participación en la programación conjunta y con los Equipos de las Naciones Unidas de apoyo a los países;
  - prepare orientaciones detalladas sobre la participación del Programa en los procesos de elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza; y
  - examine la manera mejor de contribuir al fomento de la capacidad del personal y apoyar a las oficinas en los países con arreglo a su mandato y a los Objetivos estratégicos, teniendo en cuenta las diversas y opuestas necesidades de recursos y las prioridades operacionales.

## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AIF	Asociación Internacional de Fomento
CCA	Evaluación común del país
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OEM	Operación de emergencia
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDP	Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas
PPME	Países pobres muy endeudados
SICIAV	Sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia