

ACTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DEL PMA EN MATERIA DE REDES DE SEGURIDAD



wfp.org

Consulta oficiosa

19 de marzo de 2012

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

I. JUSTIFICACIÓN

Introducción

1. En octubre de 2004, el PMA presentó su política institucional en materia de redes de seguridad como un subconjunto de las intervenciones de protección social. En ese documento se señalaron las funciones y la experiencia del PMA en materia de redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria y se sentaron las bases de la política por la que se regirían las actividades del PMA en esa esfera¹. Aunque diversas consideraciones expuestas en ese documento conservan su pertinencia, varios cambios internos y a escala mundial han hecho necesario reexaminar el marco normativo existente.
2. Por ejemplo, nuevas fuentes de riesgos, como los que engendran los precios elevados e inestables de los alimentos, han complicado los patrones que existen desde hace mucho tiempo. Esos riesgos incluyen, entre otros, la frecuencia y la magnitud, cada vez mayores, de las catástrofes derivadas de fenómenos meteorológicos, las crisis prolongadas, la urbanización rápida, la presión a que se ve sometida la estructura social a causa de pandemias como el VIH/Sida y el aumento de las desigualdades. Se han visto especialmente afectadas las poblaciones que no tienen acceso a ninguna forma de transferencia pública, como ocurre en casi el 70% y el 80% de los hogares de Asia meridional y del África subsahariana, respectivamente².
3. A fin de abordar esos retos, en las iniciativas de alto nivel, como la Declaración final de la Cumbre de Cannes, se ha instado a establecer programas de redes de seguridad para hacer frente al hambre y la malnutrición. De manera análoga, en el plan de acción de Seúl se recomendó ayudar a los países en desarrollo a fortalecer y mejorar sus programas de protección social. Una de las prioridades principales establecidas por el Grupo de trabajo sobre el desarrollo del Grupo de los Veinte (G-20) es atenuar los efectos de las crisis en la población vulnerable por medio de los sistemas de protección social, mientras que en el documento final de Busán se subraya la importancia de los sistemas de protección social para las comunidades que se encuentran en una situación de riesgo³. Los movimientos continentales, como el Llamamiento a la acción de Livingstone, auspiciado

¹ "El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación". (WFP/EB.3/2004/4-A).

² Banco Mundial (2011). *Social Protection Atlas*. Washington, D.C.

³ Respectivamente, en la Declaración final de la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) en Cannes (2011, pág. 16), el Consenso de Seúl sobre el Desarrollo para un Crecimiento Compartido (2010, anexo II, pág. 7), el Informe del Grupo de trabajo sobre el desarrollo de la Cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) en Francia (2011, pág. 11) y el Documento final de la Alianza de Busán para una cooperación para el desarrollo eficaz (2011, pág. 8).

por la Unión Africana, y las declaraciones subsiguientes, han reactivado los compromisos de financiación de los gobiernos.

4. Esas iniciativas se fundamentan en estudios empíricos muy sólidos⁴. Por ejemplo, en un informe exhaustivo elaborado por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial se llegó a la conclusión de que los datos empíricos sobre las redes de seguridad eran más abundantes que en la mayoría de los otros ámbitos de la política social y que cada intervención tenía repercusiones positivas en los objetivos establecidos inicialmente en los programas⁵. Por este motivo, muchos países de bajos ingresos han introducido recientemente redes de seguridad nacionales o han ampliado las preexistentes. Las economías emergentes están modernizando sus sistemas de protección social, a menudo aprovechando las enseñanzas extraídas de la primera generación de programas de transferencias monetarias condicionadas. Se han puesto en marcha iniciativas de aprendizaje y polos de investigación Sur-Sur, como la Plataforma para la Protección Social en África, el Centro para la Protección Social, la Red Interamericana de Protección Social y el Centro de Excelencia del PMA en el Brasil.
5. En las últimas décadas, la naturaleza y el número de sus operaciones demuestran la importante función del PMA como entidad experta en las redes de seguridad en el plano internacional. La transformación estratégica del PMA en un organismo de asistencia alimentaria ha dado un mayor impulso a los esfuerzos desplegados en este sector. Como se subrayó en el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, "[a] integrar la asistencia en las estrategias nacionales de protección social, las redes de seguridad contribuyen a [...] ayudar a los gobiernos a establecer sistemas de asistencia alimentaria sostenibles" [...]"⁶. La consiguiente utilización flexible de múltiples instrumentos, entre los cuales las transferencias en forma de alimentos, cupones y efectivo, brindan oportunidades para el establecimiento de asociaciones y plataformas de aprendizaje y la ejecución de actividades de apoyo técnico. Las iniciativas de mejora de la calidad de sus programas, mediante la promoción de las soluciones concebidas y realizadas por los países y el fomento de las capacidades, han llevado al PMA a respaldar las redes de seguridad.
6. En el presente documento no se ofrece una reorganización general del marco normativo del PMA. En su lugar, se reexamina el enfoque de las redes de seguridad a la luz de los datos empíricos, las experiencias y las enseñanzas

⁴ Véanse, por ejemplo, los números especiales de *Journal of Nutrition* 140 (1) y de *Development Policy Review* 29 (5).

⁵ GEI. 2011. *Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets*, pág. 3. Banco Mundial, Washington, D.C.

⁶ PMA. "Plan Estratégico para 2008-2013" (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1) pág. 22, párr. 46.

extraídas de la labor analítica y de la participación directa. En conjunto, en el presente documento se intenta, por una parte, aclarar los conceptos de redes de seguridad y de protección social e ilustrar la relación que estos guardan con las actividades del PMA, y, por otra, se exponen las oportunidades y los problemas que tiene ante sí el Programa al apoyar y mejorar los sistemas de redes de seguridad nacionales.

Principios y enseñanzas extraídas

7. Se extrajeron varias enseñanzas de la ejecución de la política de 2004 del PMA y de la experiencia, más amplia, en el plano internacional. Cabe la posibilidad de que esas importantes enseñanzas constituyan también un conjunto de principios rectores que sirvan para orientar la participación del PMA en las redes de seguridad en lo tocante a la seguridad alimentaria y nutricional. Entre esos principios y enseñanzas figuran los siguientes:

- *Comprender el contexto.* Las redes de seguridad deben depender de las autoridades locales y estar adaptadas a los distintos contextos económicos y socioculturales, así como a las capacidades de los países en las esferas fiscal, institucional, técnica y administrativa.
- *Evaluar aquello de lo que se dispone y aprovechar aquello que funciona bien.* Es importante, especialmente en los países de bajos ingresos, sentar las bases de las redes de seguridad. Este proceso comporta, asimismo, la cartografía y la evaluación de los programas disponibles y la comparación de sus realizaciones. En ello reside la clave para aprovechar las estructuras existentes y las mejores prácticas, en lugar de establecer procesos paralelos⁷.
- *Velar por la coordinación y la previsibilidad.* Las redes de seguridad exigen un nivel elevado de coordinación institucional, en particular entre los distintos ministerios, entre las autoridades centrales y locales y entre los gobiernos y sus asociados internacionales. Las redes de seguridad deberían basarse en un apoyo previsible a fin de abordar los problemas a largo plazo, además de ser flexibles, de modo que puedan adaptarse en función de la evolución de las circunstancias.
- *Centrarse en los más vulnerables.* Las redes de seguridad representan el componente de la protección social dirigido a los más necesitados. No obstante, se debería prestar atención a la naturaleza multidimensional de la pobreza y a su relativa "uniformidad" en muchos contextos, y tener en cuenta que la exposición a un riesgo (por ejemplo, la malnutrición) no siempre se correlaciona con la vulnerabilidad a otras dimensiones (por ejemplo, la pobreza económica).

⁷ Por ejemplo, se estima que casi el 45% de los programas de redes de seguridad en el África subsahariana no se integran explícitamente en las estructuras gubernamentales (Banco Mundial, 2011).

- *Estar orientadas a los sistemas.* Una enseñanza se refiere a la importancia de contar con redes de seguridad antes de que ocurran las crisis⁸. Para ello es necesario el establecimiento de *sistemas* de redes de seguridad que funcionen satisfactoriamente, y no de meros proyectos dispersos. Un sistema nacional comprende la integración progresiva de diversas actividades (por ejemplo, los análisis, la concepción, la ejecución y el seguimiento y la evaluación) en un marco normativo coherente que incluya mecanismos institucionales claros, arreglos de financiación, modalidades de gestión de la información sólidas —por ejemplo, una base de datos integrada sobre los beneficiarios— y vínculos con otras iniciativas. Un enfoque sistémico aporta, entre otros beneficios, los siguientes:
 - ◆ *Reducción del riesgo de catástrofes y de la necesidad de intervención ante emergencias.* Cuando se dispone de sistemas básicos, los países pueden reducir los plazos de intervención y los recursos necesarios mediante el aumento del volumen de las transferencias existentes —por ejemplo, en el caso del Brasil y México—, la ampliación de la cobertura de los programas disponibles —como por ejemplo, en Filipinas y Malawi— o la realización de transferencias únicas a los beneficiarios registrados —como en Chile—. Dicho de otro modo, las redes de seguridad se están convirtiendo en plataformas para la prestación de asistencia *ex ante* y sobre una base plurianual, en lugar de llevar a cabo intervenciones *ex post*. Las redes de seguridad constituyen, por consiguiente, un componente integral del programa de reducción del riesgo de catástrofes y de preparación ante catástrofes, como pone de manifiesto el programa de redes de seguridad basado en actividades productivas de Etiopía⁹.
 - ◆ *Mejora de la eficacia y la eficiencia de los procesos.* Un sistema institucionalizado de selección y mecanismos de ejecución, bases de datos integradas sobre los beneficiarios e instrumentos de seguimiento y evaluación ayuda a determinar las lagunas en la cobertura, reducir la duplicación de esfuerzos y mejorar la coordinación¹⁰. Los esfuerzos que se están realizando en Bangladesh

⁸ Kanbur, R. (2010). *Protecting the Poor Against the Next Crisis*. Cornell University, Ithaca.

⁹ PMA. “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes. Fomentar la seguridad alimentaria y la capacidad de resistencia” (WFP/EB.2/2011/4-A). Véanse también las recomendaciones sobre las redes de seguridad formuladas por la Comisión sobre la Agricultura Sostenible y el Cambio Climático en la publicación, de 2011, “Lograr la seguridad alimentaria ante el cambio climático” (págs. 9 a 12).

¹⁰ Por ejemplo, el programa mexicano insignia en la esfera de las transferencias monetarias condicionadas, Oportunidades, sustituyó 15 programas preexistentes (Levy, S. 2007. *Progress Against Poverty Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.).

y Kenya para mejorar los sistemas existentes son ilustrativos a este respecto.

- ◆ *Integración de distintos componentes de protección social.* Un sistema permite poner en contacto y crear una interfaz entre sus diferentes componentes. Así, países como Colombia han aprovechado la selección llevada a cabo en el programa de transferencias monetarias condicionadas para proporcionar un seguro médico a los beneficiarios. En el Pakistán se reforzó la infraestructura de socorro de emergencia con objeto de prestar apoyo a los hogares seleccionados para fines de recuperación y reconstrucción.
- *Rendición de cuentas y disposición a aprender.* Una red de seguridad debería mejorarse y redefinirse continuamente, lo que incluye establecer procesos de consulta, llevar a cabo evaluaciones sistemáticamente, traducir los datos empíricos en mejoras de la ejecución, y elaborar datos accesibles y transparentes para mejorar la rendición de cuentas respecto de los beneficiarios, la sociedad civil, los gobiernos y los asociados para el desarrollo.
- *Fortalecimiento del sentido de apropiación y los contratos sociales.* La fragilidad de los contratos sociales entre los ciudadanos y los Estados es, con frecuencia, un factor fundamental que provoca disturbios e inestabilidad. Las redes de seguridad representan una parte fundamental de esos contratos y deberían reforzar el sentido de apropiación y la alineación con las prioridades nacionales¹¹. Un elemento importante de la oficialización de los contratos sociales consiste en enmarcar los compromisos en la legislación. Entre los ejemplos existentes pueden mencionarse el marco jurídico sobre protección social de Mozambique o el programa de efectivo por trabajo de la India, establecido en virtud de la Ley nacional Mahatma Gandhi de garantía del empleo rural.
- *Promoción de modalidades de desarrollo inclusivas.* Los datos empíricos demuestran que las redes de seguridad representan una inversión en el crecimiento económico¹² (Recuadro 1). Aunque pueden conllevar algunas desventajas, ofrecen múltiples maneras de explotar el potencial productivo y dan lugar a un cambio de paradigma de gran alcance, consistente en admitir que las políticas económicas y sociales, con el paso

¹¹ OCDE. 2009. "Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection". En OCDE (ed.), *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*. OCDE, París.

¹² En ocasiones, las redes de seguridad se subdividen en "productivas" y "sociales". Puede que hacerlo sea una dicotomía que induzca a equívocos habida cuenta de que todas las redes de seguridad son productivas, aunque de diferentes maneras y por distintos medios (véase el Recuadro 1).

del tiempo, se vuelven estrechamente interrelacionadas y que las redes de seguridad revisten una importancia fundamental para ambas esferas.

Recuadro 1. Las redes de seguridad como inversión en el crecimiento económico

Las conclusiones de los estudios empíricos y las evaluaciones del impacto^{*} demuestran que las redes de seguridad, cuando han sido bien concebidas, pueden estimular el crecimiento económico de varias maneras, incluido mediante:

- *la acumulación de capital humano*, especialmente por medio de inversiones tempranas para mejorar el desarrollo cognitivo, los resultados escolares y la productividad laboral, cuya combinación se correlaciona con un mayor nivel de ingresos en la edad adulta;
- *la protección del capital humano durante las crisis*, habida cuenta de que es más probable que estén malnutridos los niños nacidos en épocas de crisis que los niños nacidos fuera de estos períodos, lo que acarrea deficiencias irreversibles para su potencial socioeconómico a largo plazo;
- *la mejora de la gestión de riesgos*, que incluye transferencias previsibles que permitan a los hogares asumir riesgos y encontrar oportunidades de subsistencia que generen más ingresos, lo que en otras circunstancias estaría fuera de su alcance desde el punto de vista económico;
- *la mitigación de algunos fallos del mercado*, por ejemplo mediante la integración de los mercados gracias a la construcción de infraestructura, el apoyo a los hogares que no reúnan las condiciones para recibir un crédito o no puedan acceder a un seguro, y el establecimiento de multiplicadores en las economías estancadas, y
- *la mejora de la equidad*, habida cuenta de que desigualdades iniciales elevadas ahogan el crecimiento a largo plazo y dificultan la reducción de la pobreza. De ahí que sean necesarias intervenciones para lograr la igualdad de condiciones para todos, reforzar la cohesión social y reducir las desigualdades de oportunidad.

^{*} Por ejemplo, Barrientos (2012), Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out? *World Development* 40(1): 11–20 Alderman, H. & Hoddinott, J. 2009. Growth-Promoting Social Safety Nets. In von Braun, J., Vargas Hill, R. & Pandya-Lorch, R. (eds.) *The Poorest and Hungry. Assessments, Analyses, and Action*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). Washington DC.

Conceptos y definiciones

8. Hay una gran variedad de opiniones sobre el alcance y la definición de las redes de seguridad. Las diferencias pueden ser consecuencia de la dificultad de definir su naturaleza y de su carácter transversal, de la proliferación de términos a veces equívoco y, en alguna medida, de las opiniones contrapuestas de las entidades participantes respecto de la función de los gobiernos y las políticas públicas en el desarrollo (Recuadro 2). Sin embargo, también hay cada vez más puntos de coincidencia. Por todo ello, se observa un creciente acuerdo sobre la definición de las redes de seguridad como *transferencias no contributivas formales o informales que se proporcionan a personas que son vulnerables a la pobreza, la malnutrición u otras formas de privación o que viven en alguna de esas circunstancias*. Por consiguiente, las redes de seguridad no requieren pago alguno por parte de los beneficiarios (como, por ejemplo,

las primas "contributivas" que se deben pagar al contratar un seguro) y podrían ser una prestación pública o privada¹³.

Recuadro 2. Diferentes términos para los mismos instrumentos

Las expresiones "redes de seguridad", "transferencias sociales" o "asistencia social" se refieren todas a "transferencias no contributivas". No obstante, en algunos casos, hay cierta incomodidad con la expresión "red de seguridad". Esto se debe, por ejemplo, a las dificultades que plantea la traducción de esa expresión a los distintos idiomas, a la posible imagen desasosegante de una red que detiene la caída de una persona o a su asociación con medidas compensatorias y austeras. Si bien las entidades participantes pueden utilizar distintas expresiones, es importante reconocer que, esencialmente, hacen referencia al mismo conjunto de instrumentos de protección social.

9. Con arreglo a las normas internacionales¹⁴, las transferencias de las redes de seguridad pueden agruparse en estas tres categorías principales:

- *Transferencias condicionadas*. Se conceden en distintas formas a los beneficiarios, a condición de que tengan un comportamiento deseado (por ejemplo, comidas escolares, raciones para llevar a casa o alimentos para la capacitación).
- *Transferencias no condicionadas*. Proporcionan apoyo directo a las personas necesitadas sin que estas realicen actividades en contrapartida (por ejemplo, las distribuciones generales de alimentos).
- *Obras públicas y comunitarias*. En función de su nivel de complejidad técnica, pueden abarcar desde actividades de subsistencia con gran densidad de mano de obra (por ejemplo, el mantenimiento de los caminos secundarios) hasta programas de creación de activos más sofisticados y de mayor calidad (por ejemplo, los activos relacionados con la gestión de los recursos naturales).

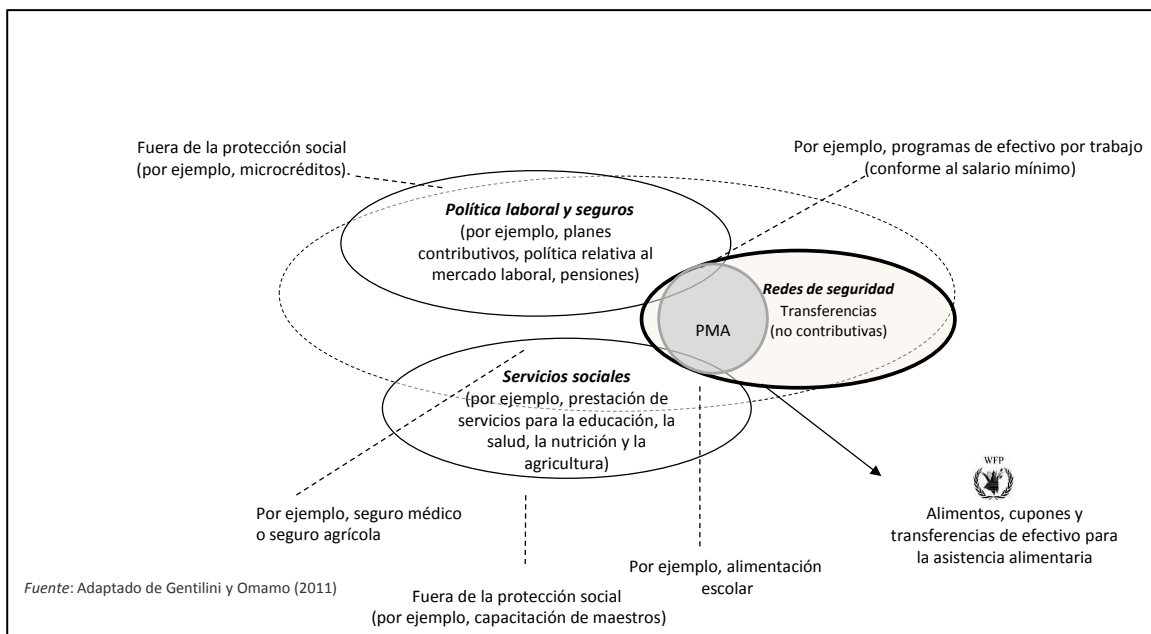
10. No obstante, las redes de seguridad no son solamente un componente de sistemas de protección social más amplios. De hecho, la protección social incluye también intervenciones relacionadas con el trabajo y los seguros (por ejemplo, el seguro médico, las pensiones o diversas políticas laborales) y la prestación de servicios sociales en el marco de políticas sectoriales para, entre otros, los sectores de la educación, la nutrición y la salud. A menudo, el

¹³ Las transferencias "públicas" son realizadas formalmente por los gobiernos o los Estados, y pueden financiarse internamente (por ejemplo, por medio de ingresos fiscales), externamente (por ejemplo, por donantes y organismos internacionales) o mediante una combinación de ambas fuentes. En cambio, las transferencias "privadas" se pueden realizar informalmente (por ejemplo, en el marco de acuerdos de participación comunitaria y de remesas de fondos) o formalmente, por medio de transacciones comerciales (por ejemplo, seguros médicos).

¹⁴ Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2008). *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Banco Mundial, Washington, D. C.

alcance y la variedad de los servicios sociales y los servicios relacionados con el trabajo y los seguros van más allá de la protección social e incluyen intervenciones como las destinadas a la concesión de microcréditos o la capacitación de maestros. En conjunto, los tres componentes generales de la protección social (redes de seguridad, política laboral y seguros, y servicios sociales) se basan, con frecuencia, en los derechos y la legislación (por ejemplo, el salario mínimo). En el Gráfico 1 se ilustran los componentes de la protección social y se ofrecen ejemplos de actividades conexas.

Gráfico 1. Componentes de la protección social



Fuente: adaptado de Gentilini y Omamo, 2011 ¹⁵

11. Indudablemente, muchas de las intervenciones del PMA pueden considerarse redes de seguridad. En efecto, en los foros internacionales y en los análisis (Recuadro 3) se ha subrayado ampliamente la importante función que desempeñan las actividades del PMA en las redes de seguridad. En función de los objetivos y la concepción de los programas, cabe la posibilidad de que algunos de ellos se sitúen en la intersección entre las redes de seguridad y los servicios sociales sectoriales del Gráfico 1 (por ejemplo, la alimentación escolar incorporada a las políticas nacionales de educación) o en la confluencia de las redes de seguridad con la política laboral y los seguros (por ejemplo, las actividades de creación de empleos garantizados). Dicho de otro modo, en 2010, los programas de transferencias condicionadas y no

¹⁵ Gentilini, U. y Omamo, S.W. 2011. Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy*, 36 (3): 329-340.

condicionadas y de obras públicas/comunitarias representaban casi el 21%, el 59% y el 20%, respectivamente, de la cartera de proyectos del PMA¹⁶.

Recuadro 3. Distintas iniciativas en la esfera de las redes de seguridad realizadas con participación del PMA

En los últimos años, el PMA ha participado en varias iniciativas internacionales en la esfera de las redes de seguridad y la protección social. Estas iniciativas comprenden, entre otros, el Foro de Aprendizaje Sur-Sur sobre la Protección Social, auspiciado por el Banco Mundial (2005-2011), y la serie de seminarios prácticos interinstitucionales sobre protección social Show and Tell (2006-2011). A ello se suma la contribución a iniciativas conjuntas como la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre un nivel mínimo de protección social, la labor en la esfera de la protección social que lleva a cabo la Dirección de Asistencia para el Desarrollo (Povnet) en el marco del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, y el Grupo de trabajo sobre el desarrollo del G-20 sobre la protección social. El PMA participó en más de 12 conferencias internacionales sobre las redes de seguridad y en un número mucho mayor de iniciativas nacionales. Además, acogió dos talleres internacionales sobre las redes de seguridad en 2009 y 2011, en los que participaron expertos, estudiosos y profesionales de distintos países. Entre 2004 y 2011, unos 50 miembros del personal del PMA asistieron a la capacitación sobre redes de seguridad que organiza el Banco Mundial. Entre los ejemplos de publicaciones y materiales institucionales del PMA relacionados con las redes de seguridad pueden citarse los siguientes:

- PMA (2011), “WFP and Safety Nets: A Policy Guidance Note”;
- PMA y Boston Consulting Group (2011), “Safety Nets Assessment: Benefit-Cost Analysis and Best Practices”;
- PMA (2010), “Nutrición y redes de protección social en Centroamérica y la República Dominicana”;
- PMA (2009), “OMC Region-Wide Study on Food Subsidy and Safety Nets: Opportunities for Capacity Support”;
- PMA (2007), “Social Protection and Human Security for Chronically Food Insecure Populations in Countries with a High Prevalence of HIV and AIDS”.

Otros ejemplos de trabajos analíticos son Gentilini, U. y Omamo, S.W. (2009), *Unveiling Social Safety Nets*. Documento especial núm. 20 del PMA, y Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. y Blake, L. 2009. *Replanteamiento de la educación escolar: Redes de protección social, desarrollo infantil y el sector de la educación*, Banco Mundial y PMA.

12. No obstante, como se señaló en una evaluación estratégica reciente, puede que una mera reformulación de la gama completa de actividades del PMA como redes de seguridad no sea adecuada¹⁷. Por ejemplo, a menudo las redes de seguridad tienen objetivos más amplios que la asistencia alimentaria, entre

¹⁶ Desde 2005, primer año de aplicación de la política de 2004, las transferencias no condicionadas aumentaron casi 15 puntos porcentuales en la cartera de proyectos del PMA, lo que refleja una disminución relativa de 10 puntos porcentuales de las transferencias condicionadas y de 5 puntos porcentuales de las obras públicas.

¹⁷ En la evaluación se subrayó que “[...] [l]a mera reformulación de los proyectos y los programas como “actividades de redes de seguridad y protección social” repercutiría negativamente en la credibilidad del PMA”, PMA (2011), “Informe resumido de la evaluación estratégica de la función del PMA en la esfera de la protección social y las redes de seguridad”. ” (WFP/EB.A/2011/7-B) pág. 13.

los cuales pueden figurar metas generales de reducción de la pobreza o de sostenimiento de las rentas. Por consiguiente, el alcance de las intervenciones del PMA no abarca todo el espectro de las redes de seguridad, sino solamente una parte más limitada de este. Dicho de otro modo, el PMA desempeña una función importante en la protección social por medio de las redes de seguridad habida cuenta de que estas guardan relación con la asistencia alimentaria para la seguridad alimentaria y nutricional.

13. Desde otro punto de vista, varias actividades pueden clasificarse como "instrumentos" o "transferencias" al servicio de las redes de seguridad (por ejemplo, las actividades de efectivo/alimentos por trabajo o la alimentación escolar), mientras que otras pueden considerarse "funciones de apoyo" a las redes de seguridad. Esta última categoría puede abarcar servicios intersectoriales como el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM), las compras o la logística, que orientan y apoyan la aplicación de los instrumentos. Análogamente, las reservas de alimentos suministran alimentos comprados localmente a los programas de redes de seguridad. Iniciativas como la de Compras en aras del progreso, cuando se integran en las estrategias de protección social, como ocurre en el Brasil, pueden fortalecer los sistemas de redes de seguridad.
14. Además, un compromiso creíble con las redes de seguridad exige un enfoque directo a fin de prestar, siempre que sea posible, una asistencia que contribuya a establecer y apoyar los sistemas nacionales. Esto puede resultar difícil, por ejemplo, en contextos en los que se carece de sistemas gubernamentales formales o inmediatamente después de crisis repentinas. En esos casos, la prestación de asistencia no siempre podrá basarse en estructuras institucionales preexistentes (debido, por ejemplo, a que no se dispone de estructuras de este tipo, o se dispone de estructuras inadecuadas o desorganizadas). Podrá prestarse apoyo por conducto de arreglos temporales o *ad hoc* que, aunque vitales, tal vez ofrezcan pocas posibilidades de vinculación con sistemas institucionalizados de redes de seguridad a más largo plazo¹⁸.

¹⁸ Por ejemplo, entre los programas que tienen unas posibilidades limitadas de que se los vincule con redes de seguridad se encuentran el apoyo a las PDI en el norte de Uganda, una región afectada por la guerra civil en 2005, o la asistencia lanzada desde el aire en zonas afectadas por conflictos. Sin embargo, no quiere esto decir que ninguna de las operaciones relacionadas con las PDI puede representar una red de seguridad. Por ejemplo, fue posible adoptar un enfoque distinto en el marco de los programas para PDI en Colombia. En este caso, los beneficiarios recibieron asistencia alimentaria e información sobre sus derechos, los procedimientos para inscribirse y su inclusión en el sistema nacional, lo que les permitió tener acceso a los programas de redes de seguridad.

II. FUNCIONES Y EXPERIENCIAS DEL PMA

Funciones generales y ventajas comparativas

15. En general, el PMA desempeña varias funciones fundamentales de apoyo a las redes de seguridad nacionales. Estas funciones se definen con arreglo a las ventajas comparativas del PMA y pueden clasificarse del modo siguiente:

- *Acopio, análisis y difusión de información y datos sobre los riesgos, la vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y la nutrición.* Están comprendidos en este ámbito, por ejemplo, la capacidad del PMA para llevar a cabo análisis de los riesgos en el plano nacional y en los hogares, evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias y evaluaciones exhaustivas de la seguridad alimentaria, y cartografías geoespaciales; establecer e interpretar las señales de los sistemas de alerta temprana, y efectuar evaluaciones específicas de los medios de subsistencia, los mercados y el suministro de cosechas. Así pues, durante el período 2008-2011, el PMA llevó a cabo más de 220 evaluaciones, incluidas 130 evaluaciones de la seguridad alimentaria en emergencias, 60 evaluaciones de mercados y 30 análisis exhaustivos de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad con objeto de orientar la toma de decisiones y la programación. A menudo, estas actividades se llevan a cabo en cooperación con los institutos de estadística de los gobiernos y han demostrado su importancia para orientar las decisiones en materia de programación en varios programas nacionales de redes de seguridad.
- *Diseño de redes de seguridad que proporcionen asistencia alimentaria para promover la seguridad alimentaria y nutricional.* Abarca actividades como la elaboración de métodos de selección, la definición de criterios para la selección de las transferencias, la elección de mecanismos de ejecución apropiados, la sensibilización y movilización de las comunidades por medio de enfoques participativos, así como el establecimiento de sistemas de seguimiento y planes para imprevistos.
- *Puesta en marcha y ejecución de las redes de seguridad.* Incluye las actividades que se llevan a cabo en relación con las compras, la logística y la entrega y distribución de alimentos, efectivo y cupones a los beneficiarios seleccionados. Con un total de casi 410 oficinas en los países, el PMA cuenta con una presencia sin igual sobre el terreno. Por conducto de su dirección del módulo de acción agrupada de logística y su red de más de 3.500 ONG asociadas, cada año el PMA efectúa transferencias de alimentos, en su mayor parte comprados en países en desarrollo, a un promedio de alrededor de 90 millones de beneficiarios. Con un conjunto de programas aprobados cuyo valor asciende a unos 190 millones de dólares EE.UU., el PMA está incrementando muy considerablemente su cartera de transferencias de efectivo con arreglo a su iniciativa de ayuda monetaria para el cambio.

- *Evaluación y recopilación de datos empíricos sobre las redes de seguridad.* Comprende los análisis de la eficacia y la eficiencia de los instrumentos de asistencia alimentaria en lo tocante a la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares y los medios de subsistencia, así como las evaluaciones de todo el proceso, desde el análisis de la cadena de suministro hasta el seguimiento de la distribución final de las transferencias. Por ejemplo, en asociación con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIIPA), el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, el Banco Mundial y otras entidades, el PMA ha elaborado datos empíricos actualizados sobre los resultados logrados con las redes de seguridad basadas en transferencias alimentarias y monetarias.
- *Actividades técnicas y analíticas transversales.* Están incluidas diversas funciones, como el fomento de la capacidad, la promoción y el asesoramiento relacionados con todas las actividades señaladas *supra* — desde la evaluación preliminar hasta la evaluación final— con el propósito de fomentar el sentido de apropiación, fortalecer la sensibilización e influir en la formulación de políticas en materia de redes de seguridad para la asistencia alimentaria. Por ejemplo, por conducto de sus 20 documentos de estrategia para el país elaborados en 2011, el PMA ha forjado asociaciones más sólidas con los gobiernos y ha aprovechado las consultas para lograr una alineación y una participación mejores en los procesos de las estrategias de lucha contra la pobreza y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

16. No obstante, hay actividades y contextos en los que cabe la posibilidad de que el PMA no siempre posea una ventaja comparativa. Por ejemplo, puede que no reúna las mejores condiciones para diseñar redes de seguridad con objeto de proporcionar alojamiento, efectuar un seguimiento de los gastos públicos para servicios sectoriales, concebir mecanismos globales de financiación o efectuar simulaciones de las implicaciones financieras de redes de seguridad diferentes. Es posible que algunos asociados estén en mejores condiciones de ejecutar esas actividades, en cuyo caso las importantes funciones, experiencias y aportaciones del PMA deberían situarse e interpretarse como un complemento de la acción de esos asociados.

Contextos y experiencias

17. En general, el PMA actúa en muy diversos contextos con distintas capacidades nacionales en materia de redes de seguridad nacionales¹⁹. Es

¹⁹ En el presente documento, por "capacidades" nacionales se entiende, en general, la capacidad financiera, institucional, administrativa y técnica para introducir, ampliar y mantener sistemas de redes de seguridad adecuados. Véase, por ejemplo, Gentilini, U. y Omamo, S.W. (2011), "Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World", en *Food Policy*, núm. 36 (3), págs. 329 a 340.

necesario sopesar las funciones específicas del PMA en esos diversos contextos. Sobre la base de una labor analítica, los países pueden clasificarse en cinco tipos, que van de la situación hipotética A (capacidad limitada en materia de redes de seguridad) a la situación hipotética E (mayor capacidad).

18. Las cinco situaciones hipotéticas propuestas representan una definición más precisa del marco basado en tres vertientes que se expone en la política de 2004. De hecho, ese marco se ha perfeccionado a fin de reflejar más adecuadamente distintos factores, entre los cuales ciertos aspectos complejos de carácter político, que a menudo se añaden a las consideraciones relativas a la capacidad técnica. Sin embargo, la tipología que se propone ni persigue compartimentar la situación en evolución de la protección social en los diferentes países, ni propugna cauces lineales para el desarrollo de los sistemas. Se expone para facilitar la contextualización, la ilustración y la definición de cuestiones fundamentales que se presentan en diferentes contextos.

Situación hipotética A – Contextos caracterizados por una capacidad reducida y una relativa inestabilidad

19. Corresponden a esta tipología varios Estados frágiles, de bajos ingresos y que han salido de un conflicto, caracterizado por tener necesidades crónicas, presentar unas condiciones generalmente inestables y recibir un gran volumen de ayuda internacional. No obstante, los gobiernos y los asociados han empezado a sentar las bases de las redes de seguridad, con frecuencia en respuesta a crisis recurrentes. El Afganistán, Haití, Liberia, el Níger, el Sudán y el Yemen son algunos ejemplos.
20. En esta situación hipotética, se pide al PMA que desempeñe una serie de funciones esenciales en las redes de seguridad. Entre esas funciones se incluirían diversas actividades de apoyo (por ejemplo, el análisis, el diseño, el seguimiento y la evaluación), además de dirigir la ejecución de redes de seguridad de gran tamaño orientadas a la seguridad alimentaria y la nutrición. En estos contextos, el PMA ha venido aprovechando su amplia presencia sobre el terreno y su abundante experiencia para orientar varias mejoras programáticas de las redes de seguridad, como ha ocurrido en el Níger y en el Yemen (Recuadro 4).

Recuadro 4. El PMA y las redes de seguridad en la situación hipotética A

Diseño de redes de seguridad en el Níger: Establecimiento de vínculos y enseñanzas operacionales del socorro y la recuperación

En 2011, el Gobierno del Níger puso en marcha una *Politique Nationale de Protection Sociale* (PNPS) en la que, a la vez que se contemplaban las transferencias de alimentos, se hacía cierto hincapié en la utilización de programas basados en las transferencias de efectivo. La institución responsable de esta estrategia es el Ministerio de Población y Reformas Sociales, que ha establecido una Unidad de Redes de Seguridad. El PMA ha adquirido una sólida experiencia en lo tocante a las transferencias de efectivo, en situaciones tanto de emergencia como de recuperación. Parte de la cartera de proyectos de transferencia de efectivo del PMA está apoyada por marcos de seguimiento y evaluación de gran calidad elaborados en colaboración con el IIPA. En este sentido, el PMA ayudó a ejecutar la PNPS de dos maneras: por una parte, habida cuenta de que las responsabilidades institucionales en materia de programas orientados al socorro competen al Gabinete del Primer Ministro y que las relacionadas con la protección social son competencia del Ministerio de Población y Reformas Sociales, al trabajar con ambos el PMA contribuyó a establecer vínculos y a interrelacionar mejor las dos estructuras institucionales (y sus puntos de vista) encargadas del mismo instrumento (las transferencias de efectivo); por otra parte, para orientar las directrices nacionales de programación pormenorizadas sobre la utilización de las redes de seguridad basadas en las transferencias de efectivo en el marco de la PNPS, el PMA y sus asociados han intercambiado continuamente opiniones y experiencias sobre cuestiones técnicas y modalidades de ejecución con la Unidad de Redes de Seguridad, incluido en el seno del foro local del Cash Learning Partnership (consorcio de Aprendizaje de programas de transferencias en efectivo).

Mejora de las redes de seguridad en los Estados frágiles: Perspectivas del Yemen, un país en plena situación de crisis

El Fondo de Bienestar Social es una de las redes de seguridad nacionales más importantes del Yemen. El Fondo, que tiene su sede en el Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo, presta asistencia a más de 1 millón de hogares mediante transferencias mensuales de efectivo, cuyo importe asciende a 20 dólares EE.UU., que se entregan por conducto del sistema postal nacional del Yemen. En 2010, el PMA puso en marcha una red de seguridad de emergencia estacional para las transferencias de alimentos (y, en 2011, para las transferencias de efectivo) a favor de hogares en situación de inseguridad alimentaria grave. En lugar de establecer una red de seguridad paralela y diferenciada, el PMA reforzó y complementó el Fondo de Bienestar Social en aspectos como la selección de beneficiarios, el valor de las transferencias y las modalidades de distribución. Por ejemplo, la selección a nivel de los hogares se basó en las listas de beneficiarios del Fondo que ya existían (así como en los nuevos casos identificados en una encuesta del Banco Mundial). Sirviéndose de la lista combinada de los beneficiarios, los empadronadores sobre el terreno del PMA llevaron a cabo una campaña de puerta a puerta con objeto de comprobar la identidad de los ocupantes de los hogares y proporcionar tarjetas para alimentos del PMA a aquellas personas que reunieran las condiciones para ser beneficiarias. La campaña de comprobación permitió identificar a alrededor del 96% de los ocupantes de los hogares seleccionados, lo que llevó a confirmar la legitimidad de la lista de beneficiarios del Fondo de Bienestar Social. Cabe señalar que esa campaña no tuvo por finalidad volver a evaluar si el hogar se había clasificado correctamente. El PMA distribuyó el efectivo por medio de la misma red del sistema postal empleada por el Fondo de Bienestar Social, con lo cual se reforzó además la naturaleza complementaria de las intervenciones del PMA. Se espera que, a medida que el Gobierno mejore su capacidad y comience a integrar indicadores de seguridad alimentaria más explícitos en el mecanismo de selección del Fondo de Bienestar Social, el PMA pueda reducir progresivamente sus actividades de redes de seguridad de emergencia y traspase esa responsabilidad al Fondo de Bienestar Social.

Situación hipotética B – Contextos caracterizados por una capacidad reducida y una relativa estabilidad

21. En estos contextos, la capacidad en la esfera de las redes de seguridad sigue siendo comparativamente limitada pero ha mejorado considerablemente. Las redes de seguridad se financian en gran medida externamente, aunque se complementan con una participación cada vez mayor de ingresos públicos. También han empezado a introducirse otros componentes de protección social, como los seguros, junto con un número mayor de redes de seguridad basadas en transferencias de efectivo. Entre otros ejemplos, pueden señalarse los casos de Bangladesh, Camboya, Etiopía, Kenya, Mozambique, el Senegal y Uganda.
22. Aunque muchos de los países clasificados en la situación hipotética B efectuaron progresos importantes en la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, la magnitud de las necesidades y los problemas sigue siendo muy considerable. Si bien sigue prestando gran atención a las cuestiones operacionales, el PMA tiende también a desempeñar distintas funciones de asesoramiento técnico, apoyo a la formulación de estrategias de redes de seguridad nacionales (por ejemplo, en Camboya y Mozambique), introducción y ampliación de innovaciones, mejora de la calidad de los programas y, en general, ayuda al fomento de los procesos de toma de decisiones basadas en datos empíricos, como ocurre en Etiopía. Los estudios monográficos sobre la situación hipotética B se presentan en el Recuadro 5.

Recuadro 5. El PMA y las redes de seguridad en la situación hipotética B

Apoyo a la formulación de estrategias nacionales de protección social en Camboya y Mozambique

En 2011, el Gobierno Real de Camboya aprobó su *Estrategia nacional de protección social para la población pobre y vulnerable (2011-2015)*. Al frente de esos esfuerzos nacionales se situó el Consejo para la Agricultura y el Desarrollo Rural del Gobierno, con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo (BASD), la Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el UNICEF, el PMA y el Banco Mundial. Ese marco estratégico es el resultado de un proceso de dos años orientado por los análisis, las revisiones y las investigaciones que se encargaron sobre la disponibilidad, los objetivos, los resultados y las posibilidades de reforma de distintos instrumentos de seguro social y de redes de seguridad. Los proyectos y los resultados preliminares se examinaron y difundieron en el marco de consultas nacionales. Esas iniciativas se llevaron a cabo bajo los auspicios de un grupo de trabajo técnico sobre seguridad alimentaria y nutrición, cuyas labores fueron facilitadas por el PMA, y en el que se establecieron un grupo de trabajo provisional sobre la protección social y un grupo básico, más pequeño, sobre la protección social, con una función consultiva.

En Mozambique, se dotó de rango de legislación a un reglamento sobre la protección social básica (Decreto 85/2009), a la vez que se aprobó, en 2010, una estrategia nacional de cinco años, la *Estrategia nacional para la protección social básica (2010-2014)*, a cuyo cargo está el Ministerio de la Mujer y de Asuntos Sociales. Además del PMA, entre las entidades participantes más importantes figuran la OIT, el UNICEF, el Banco Mundial, el Ministerio británico para el Desarrollo Internacional (DFID), los Países Bajos y la sociedad civil. El PMA ha orientado la formulación de la *Estrategia nacional para la protección social básica (2010-2014)* mediante la prestación de apoyo y asesoramiento técnico en materia de selección de los beneficiarios, selección de las transferencias, coordinación institucional, fin de la dependencia, vínculos con

otras intervenciones (por ejemplo, el programa no condicionado de cupones electrónicos *Cesta básica*) y la convergencia con el programa relativo al cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes. A fin de aprender de las enseñanzas y las experiencias de otros países, el PMA organizó un viaje de estudios para funcionarios gubernamentales que les permitió visitar programas de redes de seguridad en Etiopía (véase *infra*).

La evolución del marco institucional y programático de las redes de seguridad en Etiopía

El Programa de redes de seguridad basado en actividades productivas (PRSBAP), puesto en marcha en 2005, está coordinado por la Dirección de Coordinación de la Seguridad Alimentaria y se beneficia del apoyo plurianual de una coalición de entidades participantes (el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el DFID, la Comisión Europea (CE), Ayuda Irlandesa, los Países Bajos, el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el PMA y el Banco Mundial). Proporciona transferencias de efectivo o de alimentos a un promedio anual de unos 7 millones de beneficiarios que padecen inseguridad alimentaria crónica, de los que un 80% participa en obras públicas y un 20% recibe apoyo no condicionado. Aunque se basa en el principio de primar el efectivo, para la selección de las transferencias de efectivo o de alimentos se adoptó un enfoque pragmático sobre la base del nivel de funcionamiento de los mercados, la capacidad administrativa local y las preferencias de las comunidades. Por término medio, el PMA ha prestado apoyo a casi el 30% de los beneficiarios anuales del PRSBAP. A lo largo de los años, la rapidez de las transferencias de efectivo y de alimentos (una cuestión fundamental, especialmente para programas "orientados a las prestaciones" como el PRSBAP) mejoró considerablemente y los niveles de transferencia y su composición se ajustaron a los precios de los alimentos. Se ha prestado más atención a la mejora de la calidad de los activos creados. El PMA desempeñó un papel importante en la elaboración de orientaciones técnicas sobre las obras públicas, que se incorporaron posteriormente en las directrices del Gobierno para el desarrollo participativo de las cuencas hidrográficas basado en la comunidad. La institucionalización de los mecanismos de financiación de los riesgos (por ejemplo, el proceso de analizar, estimar, determinar los costos y financiar necesidades temporales adicionales) ha sido un principio fundamental de la evolución del PRSBAP, incluido el Proyecto de fomento, evaluación temprana y protección de los medios de subsistencia del PMA y el Banco Mundial. Las posibilidades de poner fin a la dependencia de la asistencia se han aprovechado por medio de la vinculación del PRSBAP con otras iniciativas (prudentes) de asunción de riesgos, como el Programa de creación de activos para los hogares y, más recientemente, intervenciones piloto como la Iniciativa R4, del PMA y Oxfam, para fomentar la capacidad de resistencia de las comunidades rurales. Si bien persisten algunos problemas, en general se reconoce que el PRSBAP ha sido decisivo para la estabilización y la protección del consumo y los activos de los hogares afectados por la pobreza crónica, así como para promover la adopción, en el marco de las redes de seguridad, de un enfoque orientado hacia el futuro.

Situación hipotética C – Contextos caracterizados por una capacidad mediana y una relativa inestabilidad

23. Estos contextos caracterizan los países con capacidad mediana pero que se enfrentan a dificultades políticas persistentes o situaciones complejas (por ejemplo, el Iraq y el Territorio palestino ocupado) o que han atravesado crisis graves recientemente (por ejemplo, Egipto y Georgia). En estos contextos, el establecimiento de sistemas de protección social —y de redes de seguridad como uno de sus componentes— representa, cada vez más, una prioridad nacional para restaurar los contratos sociales a medida que las condiciones se estabilizan y mejoran.
24. En esta situación hipotética, el PMA combina a menudo actividades de asesoramiento y de ejecución. Se presentan oportunidades para el traspaso de responsabilidades, si bien varias crisis recurrentes y persistentes convierten al PMA en un asociado importante en el establecimiento de redes de seguridad,

especialmente en el marco de los programas de transición. Las actividades pueden incluir el apoyo a la gestión de las cadenas de suministro, la difusión de conocimientos especializados y métodos de VAM y la selección de beneficiarios, la puesta en marcha y la institucionalización de innovaciones, y la integración de las consideraciones sobre seguridad alimentaria y nutrición en las prioridades nacionales. En el Recuadro 6 se presentan ejemplos de iniciativas realizadas en Georgia y Egipto.

Recuadro 6. El PMA y las redes de seguridad en la situación hipotética C

Establecimiento de redes de seguridad conjuntas en situaciones de conflicto: la plataforma de las Naciones Unidas en Georgia

En 2008, el conflicto entre Georgia y Rusia causó el desplazamiento de casi 140.000 beneficiarios. Tras llevar a cabo evaluaciones y análisis de las necesidades, la respuesta de emergencia del PMA incluyó un componente de transferencia de efectivo destinado a proporcionar asistencia alimentaria a las personas desplazadas internamente (PDI). El programa se benefició de la experiencia plurianual del PMA en la esfera de la ejecución de programas basados en transferencias de efectivo en Georgia, así como de sus asociaciones preestablecidas con el Banco Popular de Georgia. Este último también era responsable de aplicar un conjunto de instrumentos de protección social proporcionados por el Estado (por ejemplo, pensiones, prestaciones por pobreza, etc.). Al mismo tiempo, el UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también estudiaron la posibilidad de efectuar transferencias de efectivo para proporcionar ropa a varios grupos destinatarios. No obstante, los tres programas se formularon, en cierta medida, independientemente. En el marco de los mecanismos de coordinación de la ayuda humanitaria de las Naciones Unidas, el PMA, el UNICEF y el ACNUR acordaron unificar sus planteamientos con respecto a la seguridad alimentaria, la nutrición y el alojamiento, respectivamente, en un programa conjunto basado en transferencias de efectivo para las PDI. Se firmaron acuerdos entre esos organismos y el Ministerio de Refugiados y Alojamiento y el Registro Civil. Estos esbozaron el proceso operacional, dirigido en gran medida por el PMA, para determinar los criterios de identificación y selección de los beneficiarios, la cuantía de las transferencias, la apertura de cuentas bancarias y la expedición de tarjetas inteligentes por el Banco Popular de Georgia. Esa plataforma conjunta, basada en el principio de una sola tarjeta para diferentes prestaciones, se incorporó posteriormente en el sistema de protección social del Gobierno.

Aprovechamiento del potencial nutricional de las redes de seguridad en Egipto

El sistema público de subsidios alimentarios y distribución de alimentos es una de las principales redes de seguridad de Egipto. El PMA se sirvió de sus propios conocimientos especializados en materia de VAM para mejorar la eficacia de la selección del sistema, lo que incluyó dos estudios publicados en 2005 y 2009. El PMA también proporcionó apoyo técnico con objeto de mejorar la atención que se prestaba en el sistema a la nutrición. Tras una iniciativa nacional de enriquecimiento de la harina, el Gobierno pidió el apoyo del PMA para enriquecer el aceite vegetal subvencionado a fin de reducir las carencias de vitaminas y hierro. El PMA encargó un estudio para evaluar las posibilidades que ofrecía el enriquecimiento de los alimentos con vitamina A. En el estudio se señaló que el enriquecimiento del aceite, en asociación con el Ministerio de Suministro y Comercio Interno, era una opción eficaz en función de los costos. Esta medida se incluyó posteriormente en la Estrategia nacional de nutrición. Por este motivo, se establecieron unidades de enriquecimiento en 10 de las 22 fábricas que suministraban aceite al Gobierno y se publicó un manual sobre control de la calidad. El PMA prestó apoyo para el establecimiento de un sistema de información en Internet en el que los molinos públicos y privados registraban datos diarios de producción y calidad. Además, contribuyó a impartir capacitación y a crear un laboratorio en el seno del Ministerio de Suministro y Comercio Interno con objeto de analizar el nivel de hierro de la harina y el pan distribuidos en el marco de la red de seguridad. Tras la revolución de enero de 2011, el PMA firmó un acuerdo con el Centro de información y apoyo a la toma de decisiones del Consejo de Ministros para el establecimiento de un sistema de vigilancia del mercado. Con ello aumentaría la capacidad del Gobierno para gestionar y mantener los sistemas de seguimiento de la ayuda alimentaria y para adoptar decisiones estratégicas sobre la adaptación y ampliación de las redes de seguridad. Se facilita información sobre esta iniciativa en una publicación mensual conjunta del Centro de información y apoyo a la toma de decisiones y el PMA (*Egyptian Food Observatory: Food Monitoring and Evaluation System*).

Situación hipotética D: Contextos caracterizados por una capacidad mediana y una relativa estabilidad

25. En estos contextos se supone que los sistemas de protección social presentan un grado de madurez relativa: las redes de seguridad cuentan, por lo general, con financiación interna, los planes de contribución están en expansión, los seguros basados en el mercado están creciendo y, en algunos casos, los derechos son obligatorios por ley. Pero sigue habiendo situaciones en las que hay necesidades persistentes, una creciente desigualdad, disparidades en materia de cobertura o una gran exposición a las catástrofes naturales. Ejemplos de países que se enmarcan en esta situación son Colombia, el Ecuador, El Salvador, Filipinas, la India, Indonesia y Namibia.
26. En estos contextos, la participación del PMA se concentra mayormente en actividades de apoyo técnico y de desarrollo de las capacidades. El PMA lleva a cabo sus programas en el marco de toda la gama de sistemas y estructuras institucionales establecidos por los gobiernos. Por lo general, los programas complementan y amplían otros ya existentes, sobre todo por lo que respecta a cuestiones de programación concretas, como la selección de beneficiarios y la cuantía de las transferencias. Si bien por lo general se dispone de la capacidad necesaria, a menudo hay margen para mejorar la calidad de las redes de seguridad existentes, orientándolas más hacia la seguridad alimentaria y la nutrición, aumentando la labor de promoción, experimentando nuevos métodos y tecnologías de ejecución, y perfeccionando los vínculos institucionales entre las redes de seguridad y los mecanismos relacionados con las emergencias. Estos contextos también pueden suponer una participación en formas no tradicionales, mediante el diálogo sobre políticas, los fondos fiduciarios, los enfoques sectoriales, etc. En el Recuadro 7 se documenta la experiencia de tres países correspondientes a la situación hipotética D.

Recuadro 7: El PMA y las redes seguridad conforme a la situación hipotética D
Cómo innovar y complementar una red de seguridad nacional establecida: perspectivas de la India

El sistema público de distribución selectiva de la India es un emblemático plan de redes de seguridad basado en la ayuda alimentaria. Su presupuesto anual supera los 10.000 millones de dólares y el número de beneficiarios se aproxima a los 300 millones, pero los resultados del plan se ven socavados por cuestiones tales como pérdidas de productos y una selección de beneficiarios poco eficaz. Con el apoyo de AusAID, Adobe y el Gobierno, el PMA ha planteado un conjunto de soluciones tecnológicas que permiten racionalizar el sistema público de distribución selectiva en el Estado de Orissa. En el marco de la prueba piloto se registró la biometría de los beneficiarios, esto es, se hizo un escáner de las huellas dactilares y del iris, y se distribuyeron tarjetas de alimentos sujetas a la comprobación de los datos biométricos a aproximadamente 1 millón de hogares. Esta modalidad ha reducido significativamente los errores de inclusión y exclusión, la distribución fraudulenta de alimentos y las duplicaciones en el sistema. La iniciativa está armonizada con el proyecto en curso del Gobierno de la India sobre números de identidad únicos, que prevé la creación de una identidad a prueba de fraude para cada ciudadano, basándose en identificadores biométricos. Actualmente, el Gobierno está planificando aplicar esta iniciativa piloto a nivel nacional.

Institucionalización gradual de las redes de seguridad en el Ecuador y El Salvador

En 1987, el PMA comenzó a prestar servicios de alimentación escolar en el Ecuador; dos años más tarde, el Gobierno creó una dependencia operativa para institucionalizar el proyecto en el ámbito del Ministerio de Educación. En 1999, se beneficiaban de la alimentación escolar 667.000 niños en edad escolar de 3.000 escuelas de zonas rurales pobres, y el Gobierno proporcionaba el 80% de los fondos necesarios. En 2004, los programas de alimentación escolar del Ecuador ya se financiaban exclusivamente con fondos públicos. Como la capacidad de ejecución nacional era todavía limitada, el PMA administró un fondo fiduciario en nombre del Gobierno durante 10 años, a través del cual se proporcionaron servicios relacionados con los procesos de compras y la logística. En 2008, el PMA traspasó oficialmente todas las responsabilidades al Gobierno, tras un año de intenso desarrollo de la capacidad en todos los aspectos de la ejecución.

En El Salvador, el programa de alimentación escolar se puso en marcha durante la crisis que sufrió el país en 1984; 300.000 alumnos se beneficiaron de dicho programa, es decir el 90% de los niños en edad escolar de las zonas rurales. En las fases iniciales, la mayor parte de la financiación de los programas del Gobierno procedía de un fondo fiduciario generado mediante una iniciativa de privatización nacional. En 1997, seis años después de la firma de los acuerdos de paz, el Gobierno comenzó a hacerse cargo de la gestión del programa, en tanto que las actividades del PMA se circunscribían únicamente a los departamentos aquejados de mayor inseguridad alimentaria. Más adelante, el programa nacional de alimentación escolar empezó a financiarse mediante asignaciones presupuestarias del Gobierno cada vez más regulares. El programa se incluyó en otro más amplio, el Programa nacional de alimentación y salud escolar, una red de seguridad nacional básica. En 2006, las asignaciones del Gobierno habían alcanzado los 10 millones de dólares, lo que permitía beneficiar prácticamente a 650.000 niños en 3.500 escuelas. En 2008, después de 24 años de asociación con el PMA, el Gobierno logró una cobertura completa y el programa de alimentación escolar se institucionalizó totalmente. En la actualidad, el PMA está poniendo a prueba innovaciones en materia de compras en el marco de su iniciativa "Compras en aras del progreso", cuyo objetivo consiste en crear nexos entre las adquisiciones locales y el programa de alimentación escolar.

Situación hipotética E: Contextos caracterizados por una mayor capacidad

27. Esta situación hipotética corresponde a los países de ingresos medios y los países emergentes, como el Brasil, China y México, que están ocupando lugares importantes en las iniciativas de transferencia de conocimientos. Estos países se encuentran en el proceso de aprovechar la experiencia plurianual adquirida en programas en gran escala, como las transferencias monetarias condicionadas, a fin de formular sistemas de protección social que se adapten a las transformaciones estructurales económicas y sociales en curso. Esta labor se basa en evaluaciones sistemáticas de gran calidad y en los contratos sociales establecidos a medida que fueron institucionalizándose las iniciativas arriba mencionadas²⁰.
28. La colaboración Sur-Sur desempeña una función fundamental en la mejora de los sistemas de redes de seguridad en diferentes contextos. Aunque el PMA no tiene presencia operativa en los países correspondientes a la situación hipotética E, puede desempeñar una función catalizadora en la definición de enseñanzas pertinentes que puedan transferirse y aplicarse en otros lugares. En este contexto, iniciativas tales como el Centro de Excelencia del PMA en el Brasil promoverán la cooperación Sur-Sur respecto de instrumentos como la alimentación escolar, entre otros. La finalidad de dicho centro es brindar apoyo a los países a fin de que puedan mejorar las redes de seguridad nacionales permitiéndoles aprovechar las enseñanzas, los conocimientos técnicos y la experiencia adquiridos en el Brasil en el ámbito del establecimiento de sistemas integrados de protección social.

III. NUEVAS CUESTIONES

29. Varias cuestiones transversales influyen en las oportunidades de participación y en la capacidad del PMA en materia de redes de seguridad. Algunas de estas cuestiones se relacionan con elementos de amplio alcance, como los debates sobre los factores institucionales, mientras que otras se refieren más concretamente al PMA, como las cuestiones relacionadas con la programación, las asociaciones y las políticas.

Elección de programas

Selección de beneficiarios

30. La elección de los métodos de selección de beneficiarios en el caso de las redes de seguridad ha estimulado un vivo debate. La cuestión se vuelve más polémica a medida que los programas cuentan con menos recursos, que se experimentan mayores necesidades, y que las distinciones entre los perfiles de vulnerabilidad de los hogares se vuelven menos claras ("todos son igualmente pobres"). En África meridional, por ejemplo, existen modalidades

²⁰ Los sistemas de economías de ingresos elevados y avanzadas conforman una posible sexta situación hipotética F.

por las que se propone prestar asistencia al 10% de las personas más pobres de las comunidades, o aumentar la utilización de métodos de determinación directa o indirecta de los medios de subsistencia. En otros casos se han aplicado métodos de selección geográfica, de autoselección y de selección comunitaria²¹.

31. El método de selección correcto, o la combinación de métodos correcta, depende de múltiples factores y no puede determinarse. La selección incluye actividades que abarcan la evaluación y el diseño, lo que vuelve el proceso inherentemente dinámico e iterativo. Entre los principales aspectos que han de tenerse en cuenta para establecer los criterios de selección de beneficiarios óptimos cabría mencionar los siguientes:

- el contexto: por ejemplo, zonas periurbanas o tierras altas rurales;
- los posibles tipos de crisis: por ejemplo, emergencias naturales repentinas;
- los factores de vulnerabilidad y las necesidades ya identificados: por ejemplo, carencias de micronutrientes;
- los perfiles relativos a los medios de subsistencia y los perfiles estacionales y culturales: por ejemplo, los pastores;
- las capacidades institucionales y de los asociados: por ejemplo, infraestructura, ámbito de acción y competencias;
- el marco jurídico y político nacional: por ejemplo, disciplina normativa específica y salarios mínimos.

Condiciones

32. Se ha entablado un animado debate sobre la idoneidad de las condiciones (definidas en el párrafo 9), sobre todo en las situaciones hipotéticas A y B. Las últimas investigaciones realizadas indican que, una vez que se ha determinado la conveniencia de hacer una transferencia,²² la elección entre programas condicionados o no condicionados depende del examen de tres grandes clases de factores:

- *Enfoque y cuestiones culturales.* No se ha concluido el debate filosófico en torno a las condiciones. En algunos contextos se interpretan como imposiciones coercitivas a los beneficiarios; en otros, se aceptan como

²¹ AusAID. 2011. *Targeting the Poorest: An Assessment of the Proxy Means Test Methodology*. Canberra; Schubert, B. & Huijbregts, M. 2006. "The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary Lessons Learned". Documento presentado en la conferencia sobre iniciativas de protección social dirigidas a los niños, las mujeres y las familias, celebrada en Nueva York los días 30 y 31 de octubre de 2006.

²² La obtención de malos resultados educativos, por ejemplo, puede ser producto de unos programas escolares poco eficaces, del ausentismo de los docentes o de otros problemas relacionados con la oferta, que las transferencias —condicionadas o no— quizás no atiendan (Pritchett, L. 2012. Seeing A Child Like A State: Holding the Poor Accountable for Bad Schools. Banco Mundial, Development Impact: guest blog post, 3 de enero).

forma de promover la responsabilidad conjunta entre gobiernos y ciudadanos.

- *Viabilidad y eficiencia.* Estos factores incluyen la definición de la gama completa de costos a corto y a largo plazo, a fin de garantizar la capacidad administrativa en materia de gestión de programas y —en el caso de las transferencias condicionadas— supervisar el cumplimiento y hacer cumplir las condiciones.
- *Eficacia prevista.* Resulta a menudo muy complejo determinar si los efectos o el impacto de los programas pueden atribuirse a los servicios complementarios —las condiciones— o a las propias transferencias. Las pruebas comparativas de la imputación causal del impacto dan resultados mixtos, que dependen de los contextos y los indicadores²³.

Selección de los tipos de transferencia

33. La selección de las modalidades de las redes de seguridad — alimentos, efectivo o cupones— debe fundamentarse en un enfoque equilibrado, pragmático y basado en pruebas. Esto es importante porque a veces se considera que "protección social" y "transferencias monetarias" son casi sinónimos. Como se señala en los documentos del PMA sobre políticas y programas²⁴, para decidir acerca de la conveniencia de aplicar otros tipos de transferencias hay que tener en cuenta los parámetros de cada contexto, a saber:

- los objetivos de los programas, por ejemplo, ofrecer salarios o superar las carencias de micronutrientes;
- el funcionamiento de los mercados, determinado a partir del análisis de la cadena de suministro;
- la capacidad de ejecución, por ejemplo, infraestructura, asociados y mecanismos de ejecución;
- los resultados por lo que respecta a la eficiencia —costos y tiempo— y la eficacia —efectos, impacto y efectos multiplicadores;
- las condiciones de seguridad, por ejemplo, el análisis de riesgos y los planes para imprevistos;
- las preferencias de los beneficiarios y los efectos en las relaciones sociales;
- los enfoques y las posiciones políticas de los gobiernos.

²³ Ozler B. y Ferreira F. 2011. *Conditions Work! But Are They Good Thing?* Washington, D.C., Banco Mundial; Fiszbein, A. & Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Banco Mundial, Washington D.C.

²⁴ PMA. 2011. "Cash and Voucher Programming", Directiva OD2011/004; "Informe de actualización sobre la aplicación de la política del PMA en materia de cupones para alimentos y transferencias de efectivo". (WFP/EB.A/2011/5-A).

34. En los debates sobre las transferencias, a menudo se asume que el uso de las tecnologías de la información (TI) se aplica solo a las redes de seguridad basadas en transferencias de efectivo. Si bien las innovaciones en materia de TI fueron promovidas por la prestación de asistencia monetaria, tales innovaciones ofrecen nuevas posibilidades de fortalecer la coordinación y la transparencia en el caso de las transferencias de efectivo, la distribución de cupones y el suministro de alimentos. Por ejemplo, los sistemas de verificación electrónica, las bases de datos comunes sobre los beneficiarios y los cupones electrónicos para alimentos y raciones aportan beneficios a todas las modalidades. Los programas basados en transferencias de efectivo suelen requerir que el beneficiario sea titular de un documento nacional de identidad, especialmente cuando se llevan a cabo en asociación con bancos comerciales. Estos documentos pueden ingresarse en bases de datos nacionales sobre los beneficiarios, en las que la información pertinente se vincula con los programas en los que estos tienen derecho a participar o en los que ya están inscritos. Sin embargo, ello no significa que las transferencias de efectivo sean necesariamente más fáciles de institucionalizar que los instrumentos basados en la ayuda alimentaria (Recuadro 8).

Recuadro 8. Institucionalización y traspaso de responsabilidades de los programas: ¿qué diferencia plantean las redes de seguridad basadas en la transferencia de efectivo?

El PMA ha logrado buenos resultados en el traspaso de las responsabilidades de los programas basados en la ayuda alimentaria a los gobiernos. En el ámbito de la alimentación escolar pueden citarse como ejemplos recientes los casos de El Salvador, el Perú y Cabo Verde. Sin embargo, a menudo se sostiene que es más fácil traspasar las responsabilidades de los programas basados en transferencias de efectivo e incorporar estos programas en los sistemas nacionales de protección social, y que los gobiernos establecen cada vez más redes de seguridad basadas en transferencias de efectivo a largo plazo. En Asia, por ejemplo, mediante el Programa Benazir de apoyo a los ingresos en el Pakistán se presta asistencia a casi 5 millones de hogares; en Bangladesh, gracias a programas basados en transferencias de efectivo de diversa índole se beneficia a unos 11 millones de personas, y en fecha reciente se han asignado recursos nacionales por un valor cercano a los 230 millones de dólares a los programas de transferencias monetarias condicionadas realizados en Indonesia y Filipinas —Programa Keluarga Harapan y Programa Pantawid Pamilyang Pilipino, respectivamente. Quizás resulte más fácil para los gobiernos institucionalizar programas que deriven de asociaciones entre distintas partes interesadas que incorporar proyectos dispersos. En este sentido, los programas basados en transferencias de efectivo pueden tener la ventaja de ofrecer un denominador común —por ejemplo, los sistemas comunes de prestación de servicios, como en el caso de Georgia (Recuadro 6)— a los organismos que prestan asistencia para diversos propósitos. Sin embargo, cabe recalcar que la viabilidad del proceso de traspaso de responsabilidades también está relacionada con el desarrollo de infraestructura, como los sistemas de verificación y protocolos operativos comunes —que también sustentan los programas basados en la ayuda alimentaria, como en el caso de la India (Recuadro 7)— y con la promoción de enfoques nacionales, que podrían por ejemplo dar lugar a efectos multiplicadores locales. Estas consideraciones sugieren que el traspaso de responsabilidades de los programas podría depender menos del tipo de transferencia utilizada y más de la calidad, eficacia y eficiencia de la iniciativa, ya sea que esté basada en la ayuda alimentaria o en la transferencia de efectivo.

35. La importancia de una programación sostenible, eficaz en función de los costos y eficiente ha realzado la función de la rendición de cuentas y los datos empíricos. Los métodos de evaluación aplicables a las redes de seguridad se perfeccionan cada vez más y cada vez es más frecuente que se recurra a evaluaciones experimentales o ensayos controlados aleatorizados²⁵, paralelamente a métodos más tradicionales. Los ensayos controlados aleatorizados, que han sido ampliamente adoptados por la ciencia médica, se han aplicado para evaluar las transferencias monetarias condicionadas en los países correspondientes a la situación hipotética E, y se aplican cada vez con mayor frecuencia en otros contextos (como en el caso de Bangladesh, Etiopía y Uganda).
36. En el método de ensayos controlados aleatorizados se asigna una transferencia a algunos beneficiarios que reúnen las condiciones requeridas, seleccionados aleatoriamente —a saber, el grupo llamado de "tratamiento"— y se evalúa el efecto de la transferencia comparando posteriormente este grupo con un grupo de "control", compuesto por personas que no participan en el programa pero que poseen características similares. La experiencia del PMA y sus asociados demuestra que los ensayos controlados aleatorizados, si bien han permitido mejorar la calidad y el rigor de las pruebas, también presentan importantes limitaciones (Cuadro 1). Al seleccionar la técnica de evaluación o la combinación de técnicas más apropiada, hay que tener en cuenta las ventajas y desventajas de los ensayos controlados aleatorizados y otros métodos.

CUADRO 1: VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EVALUACIONES EXPERIMENTALES Y ALEATORIZADAS	
Ventajas	Desventajas
Permiten determinar estadísticamente la causalidad del impacto/atribuir el impacto	Son costosas y requieren muchos medios administrativos
Son de gran eficacia para evaluar programas de contextos o escalas similares ("validez interna")	Permiten extraer enseñanzas limitadas para programas de diferentes escalas o contextos ("validez externa")
Son importantes para probar enfoques nuevos e innovadores	Son difíciles de institucionalizar: requieren conocimientos muy especializados
Promueven una toma de decisiones basada en criterios científicos	Pueden plantear problemas éticos: es posible que los grupos de control no reciban ninguna transferencia

²⁵ Barrett, C. y Carter, M. 2010. The Power and Pitfalls of Experiments in Development Economics: Some Non-Random Reflections. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32(4): págs. 515 a 548.

37. El establecimiento de mecanismos de seguimiento eficaces constituye también un aspecto crucial. Ello puede incluir el establecimiento sistemático de pautas de referencia antes de que se pongan en marcha los programas; sistemas de vigilancia para hacer un seguimiento de los resultados de los programas en función de los objetivos y adaptarse a medida que cambian las condiciones, y bases de datos integradas que faciliten información fidedigna y actualizada sobre los beneficiarios y los programas, como las innovaciones introducidas en la India y Georgia. Estos mecanismos no solo son esenciales a efectos programáticos, sino que también sientan las bases para fundamentar cuestiones institucionales y de coordinación general de mayor amplitud, como se examina en los párrafos siguientes.

Coordinación y flexibilidad institucionales

38. Un importante obstáculo con que se enfrentan las plataformas relativas a las redes de seguridad es el que plantea el equilibrio entre la previsibilidad del apoyo y la flexibilidad institucional. Esto supone satisfacer las necesidades previstas y establecer mecanismos coordinados y dinámicos de intervención en casos de emergencia, promover la posibilidad de que los hogares dejen de depender de los programas a largo plazo y fomentar el sentido de apropiación de la comunidad y la adopción de enfoques participativos.

Preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia

39. Aunque con frecuencia se planifican para propósitos a más largo plazo, las redes de seguridad también deben concebirse para atender a crisis imprevisibles. Sin embargo, a pesar de que algunas redes de seguridad han sido complementadas por mecanismos de gestión de riesgos, como en el caso de Etiopía (Recuadro 5), en otros casos las relaciones institucionales y programáticas entre las redes de seguridad y la preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias siguen siendo poco sólidas. Los ministerios encargados de la gestión de catástrofes o de funciones similares suelen intervenir menos en la planificación de las redes de seguridad que, por ejemplo, los ministerios dedicados a asuntos sociales. Ello significa que, cuando hay que intervenir ante crisis imprevisibles, por lo general quienes están a cargo son diferentes agentes institucionales. Los mecanismos de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia deben coordinarse e integrarse en mayor medida con las plataformas de las redes de seguridad.

Fin de la dependencia

40. La expresión "fin de la dependencia" hace referencia al estado que alcanzan las personas cuando ya no necesitan recurrir a redes de seguridad y pueden emprender vías de autosuficiencia. Esta cuestión ha adquirido gran relevancia debido a las persistentes inquietudes en cuanto a la posibilidad de que las redes de seguridad promuevan la dependencia, es decir, que puedan reducir los incentivos para llegar a una autosuficiencia o impidan

que se prevean estrategias de retirada. Las pruebas de que las redes de seguridad generen consecuencias negativas no deseadas, como la dependencia en poblaciones aptas para el trabajo, son limitadas, pero se necesitan más pruebas para comprender cómo ayudar a los beneficiarios, de forma sostenida, a no necesitar más las redes de seguridad.

41. Un factor importante, que se menciona en el párrafo 7, es la elaboración de sistemas de redes de seguridad. El establecimiento de nexos entre los diferentes programas de protección social, y entre estos y otras oportunidades de desarrollo, es un elemento central que propicia el fin de la dependencia. No obstante, en la práctica, las intervenciones relativas a las redes de seguridad suelen estar a cargo de distintos ministerios y sectores, de forma dispersa. Por ejemplo, los programas de creación de activos pueden depender del ministerio de agricultura, la alimentación escolar del sector de la educación, y las transferencias monetarias condicionadas del ámbito de la salud. Por lo tanto resulta esencial establecer mecanismos de gobernanza para la coordinación intersectorial a fin de crear sistemas de redes de seguridad sostenibles y compatibles con los incentivos establecidos.

Descentralización y enfoques participativos

42. En la mayoría de los debates en torno a las redes de seguridad se asume que las transferencias son realizadas públicamente por los gobiernos. Sin embargo, las comunidades y los hogares también poseen un gran número de mecanismos tradicionales o informales de mutuo apoyo—como el *hawala* en los países musulmanes—, entre los cuales préstamos, arreglos de distribución del riesgo y remesas. Estas redes de seguridad informales se ven con frecuencia sometidas a un gran estrés, especialmente debido a crisis sistémicas. En general, las redes de seguridad públicas deben diseñarse para complementar y promover estas iniciativas. En cambio, algunos programas refuerzan modalidades verticalistas, con escasa participación de los beneficiarios. El establecimiento de sinergias entre el apoyo público formal y los mecanismos informales es fundamental para fomentar un entorno que propicie el sentido de apropiación y la rendición de cuentas, especialmente a nivel comunitario.

Intervención normativa

43. Algunos países han elaborado en fecha reciente marcos estratégicos nacionales para las redes de seguridad y la protección social, incluso en contextos en los que opera el PMA (Cuadro 2). Estas iniciativas establecen la disciplina pertinente para una diversidad de asuntos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición que son esenciales para la labor del PMA. La labor normativa preliminar conforma en gran medida los enfoques de ejecución tanto por lo que respecta a las opciones en materia de diseño —selección de beneficiarios, elección del método de transferencia, etc.— como

a la asignación de las responsabilidades institucionales en materia de coordinación y ejecución.

CUADRO 2: EJEMPLOS DE MARCOS NORMATIVOS NACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y REDES DE SEGURIDAD		
País	Título de la política	Año de promulgación
Afganistán	"Protección Social", en la Estrategia nacional de desarrollo	2008
Bangladesh	"Estrategia nacional integral de protección social"	En proceso de formulación
Camboya	"Estrategia nacional de protección social para la población pobre y vulnerable"	2011
Etiopía	"Programa de redes de seguridad basado en actividades productivas"	2005
Ghana	"Estrategia nacional de protección social: invertir en las personas "	2008
Kenya	"Política nacional de protección social"	En proceso de formulación
Liberia	"Política de bienestar social"	2009
Malawi	"Protección social y gestión de catástrofes", en la Estrategia de crecimiento y desarrollo	2006
Mozambique	"Estrategia nacional de protección social básica"	2010
Nicaragua	"Red de protección social"	2000
Níger	"Política nacional de protección social"	2011
Pakistán	"Política nacional de protección social"	En proceso de formulación
República Unida de Tanzania	"Marco nacional de protección social"	2008
Rwanda	"Estrategia nacional de protección social"	2011
Swazilandia	"Protección social", en la Estrategia de reducción de la pobreza y el Plan de acción correspondiente	2007
Zambia	"Política nacional de bienestar social"	2008

44. El PMA ha contribuido a varios de estos marcos, pero la participación y el apoyo en materia de formulación de políticas nacionales sobre redes de seguridad —en colaboración y asociándose con la gran diversidad de agentes que comprenden los consorcios de protección social— a menudo exige importantes capacidades. Por ejemplo, en evaluaciones realizadas recientemente se han señalado las limitaciones que se plantean al personal del PMA dedicado a la gestión de relaciones a largo plazo sobre temas de política²⁶. Mientras que otros asociados se benefician de los servicios prestados sobre el terreno por asesores superiores de políticas en materia de protección social, la orientación del PMA en materia de ejecución constituye

²⁶ "Informe resumido de la evaluación estratégica de las asociaciones en el marco de la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria" (WFP/EB.1/2012/6-A).

un obstáculo para una participación sistemática en las plataformas nacionales sobre las políticas.

45. Las experiencias a nivel nacional en Camboya y Etiopía, por ejemplo, muestran que para que la participación tenga éxito se requieren enfoques integrales y basados en la búsqueda del consenso, y no un enfoque "centrado en el PMA". La labor que se realiza en relación con las redes de seguridad exige una visión a largo plazo, prudencia para asumir riesgos, un profundo conocimiento de los procesos políticos, dotes de negociación, prácticas y datos bien documentados, y personal especializado con competencias técnicas.
46. Especialmente en las oficinas en los países más pequeñas, la participación en la labor normativa respecto de las redes de seguridad puede exigir que se encuentre un equilibrio entre prioridades contrapuestas, en particular entre otros asuntos relacionados con las políticas, como la relación entre las redes de seguridad, la nutrición y la agricultura/iniciativa de compras para el progreso, o bien que se elija entre un enfoque centrado en las políticas y otro centrado en la programación. Las intervenciones estratégicas de mejora de las capacidades deben diseñarse a la luz de estos dilemas, y tener en cuenta las decisiones en materia de personal, el cambio cultural y la gestión de los conocimientos, que contribuyen a superar algunas de las tensiones.

Asociaciones

47. Como se subraya en la primera sección de este documento, las redes de seguridad se están convirtiendo en un tema central de los debates mantenidos en los foros mundiales, tales como el G-20 u organismos regionales como la Unión Africana. Son también un principio básico de la colaboración de las Naciones Unidas, como la iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social. El PMA ha contribuido significativamente a estas plataformas, y también ha establecido relaciones de colaboración concretas, como las fructíferas asociaciones con el Banco Mundial. Todas estas iniciativas han puesto de relieve la decisiva función que desempeñan las asociaciones en la configuración de las políticas sobre redes de seguridad y de las actividades de programación y de promoción.
48. Las asociaciones en materia de redes de seguridad establecidas con los gobiernos se relacionan claramente con las iniciativas de desarrollo de las capacidades. Las actividades del PMA deben siempre adaptarse al contexto local y realizarse en respuesta a una solicitud de ayuda del gobierno en materia de desarrollo de capacidades. En algunos casos, como sucede en ciertos países correspondientes a las situaciones hipotéticas A y B, el desarrollo de las capacidades gubernamentales en materia de redes de seguridad puede suponer actividades que impliquen de parte del PMA la transferencia de sus propias herramientas y enfoques, como la capacitación en materia de VAM o gestión de la cadena de suministro. En otros casos,

como en algunos países referidos en las situaciones hipotéticas C y D, los gobiernos quizás pidan al PMA que mejore sus propias estructuras y sistemas nacionales. Es probable que ese apoyo sea independiente de los programas respaldados por el PMA y que requiera un enfoque más técnico y más orientado a la solución de problemas que se base en la experiencia del Programa (por ejemplo, para lograr que en las redes de seguridad se tenga más en cuenta la nutrición o para mejorar la selección de beneficiarios en el marco de un programa nacional de transferencias de efectivo).

49. La experiencia demuestra que las asociaciones también se enfrentan a dificultades operacionales a nivel nacional. Por ejemplo, en evaluaciones realizadas recientemente se comprobó que "la brevedad del ciclo de los proyectos del PMA dificultaba la aplicación de un enfoque a largo plazo", y que los asociados "no confiaban en los compromisos a largo plazo del PMA debido a su estructura de financiación"²⁶. Las asociaciones suelen necesitar más tiempo, previsibilidad y apoyo sostenido de lo que permiten los ciclos de proyectos del PMA. Cabe mencionar otros obstáculos, como las modalidades generales de ayuda de un determinado país. Por ejemplo, en contextos en donde se recurre en gran medida al apoyo presupuestario, el debate sobre las redes de seguridad tiende a entablarse entre organizaciones asociadas que tienen modalidades de ayuda similares.
50. El PMA ha aprobado varias innovaciones con miras a superar estos obstáculos. En cuanto a los modelos operativos, el examen del marco de financiación, la Cuenta de respuesta inmediata y el mecanismo de financiación anticipada han aumentado la previsibilidad, la eficiencia y la flexibilidad de la estructura de financiación del PMA. Estas mejoras también podrían facilitar la participación del Programa en las redes de seguridad, tanto al permitir desvincular el apoyo técnico de la programación basada en el volumen como al prestar un apoyo más previsible y flexible para iniciativas a mayor plazo.

IV. PRIORIDADES Y CONSECUENCIAS

51. *El PMA desempeña una función crítica en materia de protección social a través de las redes de seguridad en lo que respecta a la asistencia alimentaria en pro de la seguridad alimentaria y nutricional.* Es líder mundial en la prestación de asistencia alimentaria en forma de suministro de alimentos o transferencias monetarias. Las transferencias alimentarias o monetarias no contributivas a efectos de prestar asistencia alimentaria es, de conformidad con el análisis y las salvedades presentados en este documento, una función importante de las redes de seguridad tal como se definen a nivel internacional. Es por ello que el PMA puede desempeñar un papel importante en tales redes y, por ende, en la protección social, pero tal función se limita a actividades de asistencia alimentaria.

52. *Prestar apoyo técnico y aportar experiencia práctica en la esfera de las redes de seguridad.* La presencia del PMA sobre el terreno, su experiencia y su capacidad para prestar funciones de apoyo a las redes de seguridad —en las esferas de las evaluaciones y la gestión de la cadena de suministro—, y para proponer soluciones prácticas y viables —al saber “cómo hacer las cosas” — representan valiosos conocimientos que los gobiernos y asociados deben aprovechar en la formulación de las políticas y programas de protección social y de redes de seguridad.
53. *Garantizar que en las redes de seguridad se integren objetivos de seguridad alimentaria y nutricional.* Las iniciativas referidas a las redes de seguridad, que se prevé que tengan efectos en la seguridad alimentaria y nutricional y que se llevan a cabo en contextos muy difíciles, con frecuencia se orientan a la pobreza. Por lo tanto, el PMA debe ayudar a asegurar que los aspectos relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición se incorporen plenamente en los procesos de toma de decisiones, entre ellos los marcos de políticas, el diseño de los programas, los sistemas de SyE y la labor de promoción.
54. *Ayudar a los gobiernos a crear sistemas de redes de seguridad.* El PMA y sus asociados deben ayudar a los gobiernos a que empiecen a utilizar y desarrollen progresivamente sistemas nacionales de redes de seguridad. Entre las actividades concretas que pueden realizarse cabe mencionar la prestación de ayuda para establecer bases de datos unificadas sobre los beneficiarios, la elaboración de sistemas conjuntos de prestación de servicios y la formulación de marcos de SyE comunes. Estas iniciativas "externas" deben complementarse con una labor "interna" tendente a mejorar la integración y las sinergias entre las actividades y los programas de la cartera del PMA en los países²⁷. Basándose en las experiencias más recientes, las actividades podrán constar de la elaboración de bases de datos internas sobre los beneficiarios del PMA a nivel de las oficinas en los países, la racionalización de los sistemas de SyE y la búsqueda de maneras de aprovechar las tarjetas de beneficiarios del PMA para múltiples propósitos.
55. *Ayudar a fortalecer los mecanismos institucionales.* El PMA podría ayudar a los gobiernos y los asociados a mejorar la coordinación y la flexibilidad de las redes de seguridad. Ese apoyo podría ser particularmente útil en el ámbito de la preparación para la pronta intervención ante emergencias y la reducción del riesgo de catástrofes, incluso facilitando la coordinación entre las instituciones nacionales responsables del socorro y las encargadas de los asuntos sociales. La experiencia cada vez mayor que está adquiriendo el

²⁷ En Haití, por ejemplo, se comprobó que "... la cartera en el país se ha entendido y gestionado como una serie de actividades y operaciones de asistencia alimentaria aisladas, y no como una cartera integrada. (...) [El PMA] debería estudiar la posibilidad de integración entre diversas actividades, así como con otros asociados (...) para acrecentar el impacto y velar por que su labor obtenga los máximos resultados posibles". "Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en Haití" (WFP/EB.2/2011/6-C), págs. 14 y 15.

PMA en asuntos relacionados con la nutrición, la educación y la agricultura —por ejemplo, a partir de la iniciativa de compras para el progreso, los programas de alimentación escolar y las actividades de creación de activos de calidad— puede contribuir a fomentar las sinergias institucionales entre redes de seguridad y otras iniciativas sectoriales.

56. *Garantizar que las redes de seguridad estén basadas en pruebas sólidas y adaptadas al contexto de que se trate.* El PMA debe promover la introducción gradual de las redes de seguridad, impulsada por los propios países, en consonancia con las políticas y capacidades nacionales. En ese sentido, el Programa interactúa cada vez más con los principales institutos de investigación a fin de obtener pruebas rigurosas sobre la idoneidad, la eficacia y la eficiencia de las redes de seguridad. Con ello se obtiene un fundamento sólido que permite al PMA fortalecer la función catalizadora que desempeña en la generación de datos que fundamenten la toma de decisiones sobre las redes de seguridad en una gran diversidad de contextos.
57. *Establecer asociaciones estratégicas en pro de las redes de seguridad.* La función de las asociaciones es fundamental para apoyar a los gobiernos a diseñar redes de seguridad adecuadas. El PMA debe tratar de emprender iniciativas que apunten más intencionadamente a la creación de asociaciones estratégicas con interesados en las redes de seguridad, como organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, ONG e instituciones académicas. Si bien las plataformas ya existen —por ejemplo, con el Banco Mundial para la alimentación escolar—, su adaptación para que incluyan de forma más amplia y explícita las redes de seguridad puede facilitar la creación de plataformas técnicas en el ámbito nacional.
58. *Movilización de recursos.* Las modalidades de recaudación de fondos y financiación pueden influir profundamente y de varias maneras en la calidad del apoyo que el PMA presta a las redes de seguridad nacionales. Como se señaló en la evaluación estratégica de las redes de seguridad, "la falta de financiación no sujeta a restricciones y plurianual"¹⁶ puede representar un obstáculo por lo que respecta a la previsibilidad de la asistencia del PMA. Sin embargo, varios donantes gubernamentales han comenzado últimamente a incrementar sustancialmente el apoyo multianual y multilateral que prestan por conducto del PMA, a saber, las asignaciones dirigidas a la alimentación escolar, los programas de nutrición y otros programas de redes de seguridad. El examen del marco de financiación también genera nuevas oportunidades para superar las limitaciones definidas en la evaluación estratégica de los medios de subsistencia realizada en fecha reciente²⁸, al desvincular el volumen entregado de la prestación de asesoramiento técnico. Sin embargo, la

²⁸ "Evaluación estratégica de la eficacia del PMA en las intervenciones de recuperación de los medios de subsistencia" (WFP/EB.A/2009/7-B).

participación en las redes de seguridad también puede exigir un esfuerzo institucional más dinámico por parte del PMA, a fin de aprovechar las oportunidades de financiación no tradicionales, en especial —aunque no exclusivamente— en los países correspondientes a la situación hipotética D.

59. *Fortalecimiento de la toma de decisiones interna.* Si bien muchas de las actividades e intervenciones del PMA ya brindan apoyo a diversas redes de seguridad nacionales, se requiere una orientación más estructurada para ayudar a las oficinas en los países a mejorar su participación en debates y controversias. El PMA pondrá en marcha una iniciativa denominada Redes de seguridad en la práctica (*Safety Nets in Practice—SNIP*), con la que se ayuda a explicar y racionalizar la toma de decisiones, a entender por qué y cómo se eligen, se diseñan, se llevan a cabo y se evalúan las intervenciones centradas en las redes de seguridad. Las necesidades financieras para llevar a cabo los cuatro componentes de esta iniciativa se estiman en unos 3 millones de dólares durante tres años:

- *Directrices sobre programación.* El PMA ha preparado una documentación exhaustiva para orientar las decisiones programáticas y operativas. Sin embargo, a menudo este material no se presenta de forma tal que resulte fácil utilizarlo en los debates sobre los programas centrados en las redes de seguridad, como los que se analizan en este documento. Algunas consideraciones ya han quedado incorporadas en los documentos programáticos, pero se refieren a menudo a instrumentos concretos, como las actividades de alimentos para la creación de activos, o a contextos concretos, como las situaciones de emergencia. Por lo tanto, el PMA publicará directrices que ayuden a orientar los procesos de adopción de decisiones sobre:
 - ◆ los factores que han de tenerse en cuenta a fin de elegir criterios de selección de beneficiarios adecuados;
 - ◆ la elección entre programas condicionados y no condicionados;
 - ◆ las ventajas comparativas y las limitaciones de otros métodos de evaluación, y la forma de utilizar las constataciones con miras a ajustar los programas;
 - ◆ las condiciones que permiten llevar a cabo de manera satisfactoria la institucionalización de las redes de seguridad y el traspaso de responsabilidades a las comunidades y los países.
- *Herramientas e investigación operacional.* Este elemento abarca las iniciativas siguientes:
 - ◆ elaboración de métodos de cartografía y evaluación de las redes de seguridad nacionales en cuanto a su disponibilidad, sus resultados y su capacidad de intervención inmediata ante posibles crisis;

- ◆ establecimiento de una base de datos que permita definir y clasificar las intervenciones del PMA en materia de redes de seguridad, y hacer el debido seguimiento, de acuerdo con las normas internacionales y las definiciones que se analizan en el presente documento;
 - ◆ examen de la experiencia adquirida en materia de establecimiento y gestión de sistemas integrados de información sobre los beneficiarios, y de los métodos aplicables;
 - ◆ determinación de las limitaciones concretas de carácter estratégico o relativas a las capacidades que impiden la participación del PMA en diferentes contextos;
 - ◆ celebración de consultas con asociados, como el Banco Mundial y el UNICEF, para definir sistemas de redes de seguridad y modalidades para su introducción progresiva en diferentes contextos de asistencia alimentaria.
- *Perfeccionamiento de las competencias técnicas.* Estas actividades incluyen la formulación de una estrategia de perfeccionamiento de las competencias a través de una combinación de acuerdos institucionales con miras a impartir una capacitación general, como la que ofrece el Banco Mundial en materia de alfabetización en el marco de las redes de seguridad; la creación de asociaciones para atender necesidades técnicas concretas, por ejemplo en materia de capacidad de evaluación; la posibilidad de realizar adscripciones estratégicas, tanto dentro del PMA como fuera de él; la planificación de intercambios temporales de personal en apoyo de las principales iniciativas de formulación de políticas, y la creación de una base de datos sobre consultores y expertos.
 - *Gestión de la información y los conocimientos.* El PMA establecerá iniciativas relativas a la generación y el intercambio de conocimientos a fin de captar, adaptar y difundir las enseñanzas y experiencias derivadas de diferentes contextos, en particular en el marco de la cooperación Sur-Sur. Para esta labor se usarán los datos recogidos sobre asuntos internos y de interés concreto para el PMA, así como sobre cuestiones de pertinencia más amplia. En asociación con los despachos regionales y las oficinas en los países, los nuevos productos se diseñarán de forma tal que se haga una labor de concienciación sobre la terminología básica, las opciones programáticas, los datos empíricos y las distintas actividades. En su calidad de miembro de centros de investigación como el Centro para la protección social, el PMA pondrá su compromiso y sus contribuciones a disposición de los diversos foros nacionales, regionales e internacionales sobre redes de seguridad.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AusAID	Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
PDI	persona desplazada internamente
PNPS	Política nacional de protección social (<i>Politique Nationale de Protection Sociale</i>)
PS	Dirección de Políticas, Planificación y Estrategias
SNIP	Redes de seguridad en la práctica (<i>Safety Nets in Practice</i>)
SyE	seguimiento y evaluación
TI	tecnología de la información
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad