

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



CONSULTA OFICIOSA

17 de julio de 2008

Programa Mundial de Alimentos
Roma, Italia

Resumen

Se entiende por asistencia alimentaria el conjunto de instrumentos que se utiliza para suplir las necesidades alimentarias de las personas vulnerables. Estos instrumentos incluyen generalmente alimentos en especie, cupones para alimentos y transferencias de dinero. Si bien las transferencias de alimentos representan la forma tradicional de asistencia alimentaria prestada por el PMA, en el presente documento se muestra cómo el Programa podría utilizar cupones para alimentos y transferencias de efectivo como complemento de los programas de transferencia alimentaria o como una medida alternativa. Cuando se dan las circunstancias adecuadas, la utilización de estos dos instrumentos mejora la seguridad alimentaria, fortalece los medios de subsistencia y contribuye a aumentar la capacidad de acción de los beneficiarios. Su utilización a mayor escala permitiría al PMA responder de una manera más flexible y apropiada a las necesidades en materia de seguridad alimentaria específicas a cada contexto.

Los cupones para alimentos y las transferencias de dinero brindan oportunidades para la innovación, pero también entrañan riesgos y limitaciones considerables. Entre las oportunidades cabe destacar las sinergias en materia de programación de las transferencias alimentarias, los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, el aprovechamiento del potencial del PMA en situaciones de transición, una mayor eficacia en función de los costos y la programación en zonas urbanas y en el marco de las estrategias de protección social. Entre las limitaciones figuran las siguientes: una menor capacidad de programación de actividades de cupones para alimentos y transferencias de dinero; la menor adecuación de estos instrumentos inmediatamente después de una crisis en contextos en los que se dispone de una escasa capacidad; un posible aumento de los riesgos de seguridad para los beneficiarios, así como para el personal, ante la falta de condiciones de ejecución adecuadas; y las actuales modalidades de financiación del PMA que, al basarse principalmente en el volumen de alimentos entregados, no prevén incentivos para la utilización de cupones para alimentos ni de transferencias de efectivo.

Las ventajas comparativas que el PMA puede obtener de la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero pueden agruparse en siete esferas clave: i) una presencia sobre el terreno, una difusión y una capacidad sin parangón para ejecutar programas en gran escala, en particular en entornos apartados y peligrosos; ii) una gran experiencia en materia de colaboración con los asociados, incluidos los gobiernos, los organismos de las Naciones Unidas y numerosas organizaciones no gubernamentales, en su mayoría, organizaciones no gubernamentales nacionales y organizaciones comunitarias; iii) una capacidad analítica integral de aspectos como la vulnerabilidad, la evaluación de las necesidades y de los mercados a nivel nacional, regional, comunitario y de los hogares; iv) la capacidad de determinar la idoneidad y la viabilidad de programas de cupones para alimentos y de transferencia de efectivo en contextos caracterizados tanto por medios limitados como por unas mayores capacidades; v) importantes sinergias con la plataforma de programación actual del PMA para

el diseño, la ejecución y la evaluación de programas de transferencia de alimentos; vi) la experiencia práctica adquirida a lo largo de años y la que sigue acumulando en la aplicación de programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero; y vii) su potencial para el establecimiento coherente de programas de cupones para alimentos y de transferencias monetarias y alimentarias en consonancia con las circunstancias locales, así como la posibilidad de cambiar con flexibilidad su empleo en función de cómo evolucione la situación.

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

RAZONES A FAVOR DE LA POLÍTICA

1. Los cupones para alimentos y las transferencias de dinero representan dos formas bien diferenciadas de asistencia alimentaria¹. Los programas de transferencia de efectivo proporcionan a las personas dinero en efectivo, mientras que los cupones para alimentos incluyen la entrega de vales para adquirir en las tiendas seleccionadas una cantidad determinada de productos alimenticios (cupones para alimentos basados en productos) o de productos alimenticios por un valor monetario determinado (cupones para alimentos basados en el valor). Aunque los objetivos, el diseño y las medidas operativas del programa pueden diferir ligeramente, todos ellos comparten un enfoque similar basado en el mercado, por el cual a los beneficiarios se les da el *poder adquisitivo* para comprar productos, y no los productos propiamente dichos.
2. En estos últimos años han crecido tanto el interés como la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero². Este interés se ve potenciado por el hecho de que los mercados de los países en desarrollo funcionan ahora mejor que antes, los sistemas alimentarios están más integrados, el ritmo de urbanización va en aumento y la difusión de los servicios financieros básicos es cada vez mayor, incluso en las zonas rurales³. Esta evolución es importante para la asistencia internacional porque, a menudo, brinda la oportunidad de utilizar medios innovadores para ayudar a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria.
3. El conocimiento y la evaluación de los factores y las circunstancias coyunturales son requisitos fundamentales para determinar cuál es el instrumento o la combinación de instrumentos más idóneo para prestar asistencia alimentaria. El PMA es un participante destacado en la elaboración de análisis y evaluaciones de alta calidad para conocer cuáles son los procesos adecuados de transferencia y de selección⁴. Asimismo, ha comenzado a desarrollar capacidades y a recopilar experiencias prácticas sobre la

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

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

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

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

aplicación de un plan de cupones para alimentos y transferencias de dinero con carácter experimental.

4. Los progresos alcanzados en los aspectos analíticos y operativos de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, sin embargo, no han quedado reflejados ni formalizados plenamente en un marco de políticas bien estructurado. En el presente documento se intenta llenar ese vacío dotando al PMA de un marco de políticas en materia de utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero y mostrando cómo encajan dichos instrumentos en su marco estratégico.
5. Una utilización más amplia de estos instrumentos permitiría al PMA responder de una manera más flexible y adecuada a las distintas situaciones coyunturales, y el PMA se encuentra en la posición adecuada para hacer uso de estos instrumentos integrándolos en el conjunto de herramientas de que dispone. La participación de los miembros de la Junta Ejecutiva en la tarea de sopesar las oportunidades, las limitaciones y las repercusiones que se exponen en el presente documento ayudará al PMA a perfeccionar su política en esta esfera.

EFFECTOS E IMPACTO PREVISTOS

6. Cabe esperar que la utilización por parte del PMA de cupones para alimentos y transferencias de efectivo produzca una serie de efectos y tenga cierto impacto a nivel de los beneficiarios, de los países y del propio Programa. A nivel de los beneficiarios, este sistema favorecerá a las personas porque les permitirá recibir asistencia alimentaria de la manera más adecuada a sus necesidades específicas, puede contribuir a incrementar la capacidad de las personas en materia de gestión de riesgos y mejorar sus medios de subsistencia y su estado nutricional.
7. Al recurrir en mayor medida a estos dos instrumentos, se potenciará la capacidad de acción de las personas expuestas a la inseguridad alimentaria ya que éstas podrán decidir y establecer el orden de prioridad de sus necesidades. Algunas pruebas demuestran sobradamente que las transferencias de dinero se utilizan sobre todo para comprar alimentos, a menudo, de alta calidad, como carne y productos lácteos⁵.
8. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo permite también en muchos casos reducir los gastos del personal (por ejemplo, en términos de transporte y tiempo) necesario para la recogida física de partidas voluminosas en los lugares de distribución. Su utilización puede

⁵ Sharma, M. 2006. "An Assessment of the Effects of the Cash Transfer Pilot Project on Household Consumption Patterns in Tsunami-Affected Areas of Sri Lanka". Informe elaborado para el PMA por el IIPA, Washington DC.

además incrementar la actividad de los mercados, creando así nuevas oportunidades de subsistencia para los pobres⁶.

9. Entre los efectos y el impacto a nivel de los países cabe destacar una mejora de la coherencia y de la alineación de las intervenciones del PMA con las prioridades estratégicas nacionales, los procesos de formulación de políticas y los programas en materia de seguridad alimentaria y nutrición, educación, protección social y reducción de la pobreza. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero crea nuevas oportunidades para el traspaso de las actividades a los asociados y los gobiernos a medida que mejoran los medios de subsistencia de los beneficiarios y se fomentan las capacidades.
10. El uso de instrumentos diversificados de asistencia alimentaria —incluidos los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias— mejora la capacidad del PMA de adaptar sus distintos instrumentos a las necesidades específicas de cada contexto y atender a las necesidades identificadas de una manera más puntual y flexible. Este enfoque está en total consonancia con el marco estratégico del PMA, al tiempo que refuerza la capacidad del Programa para alcanzar sus Objetivos Estratégicos de una manera más eficaz y eficiente.

PMA – CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO

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

Experiencia

12. El PMA ha venido desarrollando capacidades y acumulando experiencia en materia de cupones para alimentos y transferencias de dinero durante décadas. Algunas pruebas de la experiencia del PMA en la esfera de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo se remontan al decenio de 1980⁷, pero ha sido en estos últimos años cuando el interés en

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

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

estos instrumentos y su utilización han crecido de manera exponencial. Este interés lo ha despertado en parte el progreso que ha alcanzado el PMA en materia de evaluación de las necesidades y de los mercados. Las evaluaciones se basan ahora en análisis más amplios de la seguridad alimentaria —en contraposición a las evaluaciones más limitadas de las necesidades de ayuda alimentaria— e incluyen, en su caso, recomendaciones sobre instrumentos distintos de la transferencia de alimentos. Por ejemplo, en casi una cuarta parte de las 120 evaluaciones de las necesidades realizadas en el bienio 2005–2007⁸ se recomendaba utilizar cupones para alimentos y/o transferencias de dinero.

13. También algunos donantes manifestaron su interés por estos instrumentos, lo que propició la ejecución de proyectos piloto de entrega de cupones para alimentos y transferencias de efectivo en diferentes países (véase el Cuadro 1).

| CUADRO 1: EXPERIENCIA RECIENTE DEL PMA EN MATERIA DE CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO | | | |
|---|---|--|--|
| País | Proyecto | Duración (fechas de inicio y de conclusión) | Número total de beneficiarios |
| Bangladesh | subvención en efectivo | 5 meses (mayo – septiembre de 2006) | 3 100 |
| Bangladesh | dinero por trabajo | 3 meses (julio – septiembre de 2008) | 16 000 |
| Georgia | combinación de alimentos y dinero por trabajo | 4 meses (enero – abril de 2006) | 4 600 |
| Georgia | dinero por trabajo | 1 año (agosto de 2007 – agosto de 2008) | 7 000 |
| Malawi | dinero por trabajo | 6 meses (junio – noviembre de 2005) | 16 600 |
| Myanmar | subvención en efectivo | 2 semanas (mayo - junio de 2008) | 33 000 |
| Nepal | combinación de alimentos y dinero por trabajo | 1 año (agosto de 2007 – agosto de 2008) | 31 000 |
| Pakistán | cupones para alimentos (basados en el valor) | 14 años (1994 hasta la fecha) | 47 500/año |
| Sri Lanka | subvención en efectivo | 3 meses (noviembre de 2005 - enero de 2006) | 12 000 |

⁸ Examen llevado a cabo por el Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria (OMXF), febrero de 2008.

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

Oportunidades

16. *Complementariedad*. La idoneidad de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo o de alimentos depende de una serie de factores entre los que cabe destacar la solidez de los mercados y la capacidad de ejecución (véase, a continuación, la sección “Marco de políticas”). Estos instrumentos no tienen por que ser mutuamente excluyentes. La diversidad de las condiciones y capacidades de los mercados, incluso dentro de un mismo país, es indicio de posibles complementariedades, como demuestra, por ejemplo, el Programa de protección social basado en actividades productivas (PSBAP) llevado a cabo en Etiopía¹¹. Asimismo, las diferencias en

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

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

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

materia de disponibilidad de alimentos y de precios en las diferentes épocas del año (por ejemplo, la temporada de escasez en contraposición al período después de la cosecha) nos llevan a pensar que los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias podrían combinarse con arreglo a las estaciones.

17. Los cupones para alimentos y las transferencias monetarias y alimentarias también comparten algunas características comunes en lo que se refiere a la programación. Todos estos instrumentos pueden perseguir objetivos similares (especialmente los cupones para alimentos y las transferencias alimentarias), todos ellos utilizan metodologías similares para evaluar las necesidades y los mercados, adoptan los mismos criterios de selección (aunque los programas de transferencia de efectivo tienden a registrar más errores de inclusión), todos están apoyados por planes para imprevistos — aunque, en su mayoría, se basan en alimentos— y todos utilizan instrumentos similares de evaluación. Además, los programas de transferencia de alimentos hacen uso de cartillas de racionamiento, muy similares a los cupones para alimentos.
18. *Aprovechamiento del potencial del PMA en situaciones de transición.* La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero reforzaría la posición del PMA, junto con la de sus asociados, para prestar ayuda y convertir la asistencia después de una situación de crisis en resultados que fomenten el desarrollo. En situaciones de transición, los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo brindan en muchos casos la oportunidad de promover medios de subsistencia y de crear las condiciones necesarias para erradicar la pobreza.
19. *Mejor relación costo-eficacia.* En un contexto caracterizado por altos precios de los alimentos y costos de transporte elevados, la provisión de cupones para alimentos y de transferencias de dinero podría permitir al PMA movilizar una asistencia más rentable cuando los precios internacionales de los productos alimenticios (combinados con los costos del transporte) sean más altos que los precios nacionales y locales. En materia de ejecución, la relación costo-eficacia de los cupones para alimentos y de las transferencias de efectivo suele ser más satisfactoria que aquella de los programas de transferencia de alimentos, siempre y cuando se disponga de capacidad local y los mercados que funcionen satisfactoriamente.
20. *Menor tiempo de intervención.* Para atender a las necesidades identificadas, sería posible poner en marcha en muy poco tiempo programas de cupones para alimentos y de transferencias de dinero.
21. *Protección social.* Las transferencias, ya sean en la forma de cupones para alimentos o de transferencias monetarias o alimentarias, no son una panacea para combatir las causas de la inseguridad alimentaria, sino que deben integrarse en sistemas nacionales más amplios, que incluyen estrategias y

políticas en materia de protección social¹². Dependiendo de las capacidades nacionales, pueden surgir nuevas oportunidades de apoyar los programas gubernamentales de protección social, que a menudo funcionan en base a la entrega de cupones para alimentos y de dinero en efectivo.

22. *Programación en zonas urbanas.* Las zonas urbanas se caracterizan generalmente por el buen funcionamiento de los mercados y por tener mayores capacidades para realizar programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero que las zonas rurales más apartadas. Esto brinda al PMA una serie de nuevas oportunidades para dar renovado impulso a su programación en zonas urbanas, lo que es de especial relevancia si se tiene en cuenta que la pobreza en el medio urbano tiende a agravarse a causa del alza de los precios de los alimentos y la rápida urbanización en los países en desarrollo¹³.

Limitaciones

23. *Experiencia a corto plazo y en pequeña escala.* En general, la mayoría de los programas de cupones para alimentos y transferencia de efectivo que se han puesto a prueba eran en pequeña escala y a corto plazo, especialmente en situaciones de emergencia. La experiencia en materia de ampliación de los programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero en situaciones de emergencia es limitada, en particular en contextos caracterizados por una capacidad limitada. Salvo en el caso de Etiopía, las pruebas disponibles sobre programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero a mayor escala provienen principalmente de países que disponen de mayor capacidad —y pueden por tanto financiarse sin aportes externos—¹⁴, y es necesario tener en cuenta el contexto para extraer e interpretar las lecciones correspondientes.
24. *Capacidad limitada.* Para una programación eficaz y eficiente del instrumento de cupones para alimentos y transferencia de efectivo es necesario reforzar las capacidades, especialmente en lo que se refiere al análisis de los mercados, los mecanismos de entrega de las ayudas financieras y los sistemas de seguimiento y evaluación. Esta consideración es aplicable a los gobiernos que disponen de capacidades limitadas, a los asociados internacionales (incluido el PMA) y a las organizaciones no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, sólo

¹² La “protección social” puede definirse como un sistema nacional de políticas y programas institucionalizados encaminados a reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria, y puede incluir pensiones, redes de seguridad y regímenes de seguros (véase “El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación” [WFP/EB.3/2004/4-A]).

¹³ Ravallion, M., Chen, S. and Sangraula, P. 2007. “New Evidence on the Urbanization of Global Poverty”. Policy Research Working Paper No. 4199. Washington DC, Banco Mundial.

¹⁴ Cabe incluir aquí los programas realizados en Sudáfrica y América Latina, como el programa PROGRESA-Oportunidades de México.

un pequeño número de miembros del personal del PMA tiene alguna experiencia en programas de cupones para alimentos y transferencia de dinero. El establecimiento de modalidades financieras e institucionales para la entrega de cupones para alimentos y las transferencias de efectivo requiere tiempo e inversiones. Son muy pocos los asociados que tienen experiencia en la ampliación rápida de este tipo de programas, y es importante hacer una evaluación minuciosa de las capacidades de los asociados. Sin embargo, el PMA ha comenzado a preparar directrices operacionales, parte de las cuales se encuentran ya en una fase avanzada (véase, a continuación, la sección “Diseño de los programas”).

25. *Intervención en situaciones de emergencia.* En contextos caracterizados por una capacidad limitada es poco probable que la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero constituya la respuesta adecuada *inmediatamente después* de una emergencia¹⁵.
26. *Riesgos para los beneficiarios.* La utilización de cupones para alimentos y transferencias de efectivo no está exenta de riesgos potenciales. Si se aplicaran programas de este tipo en lugares o en períodos en los que los mercados no funcionaran adecuadamente, los beneficiarios correrían el riesgo de que se produjeran interrupciones del suministro, lo que significaría no encontrar productos alimenticios a precios asequibles o incluso no encontrar alimentos en absoluto. En tales circunstancias, los cupones para alimentos y el dinero en efectivo podrían incluso tener efectos inflacionistas adicionales. Asimismo, si las capacidades de ejecución no fueran adecuadas, la distribución de cupones para alimentos y las transferencias de efectivo incrementarían los riesgos de seguridad para los beneficiarios así como para el personal.
27. *Corrupción.* Una utilización más amplia de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero podría agravar el riesgo de fraude y corrupción. Sin embargo, este tipo de riesgos depende del nivel de transparencia de la rendición de informes y de los procedimientos financieros y contables, más que de la modalidad de transferencia que se utilice.
28. *Mecanismos de financiación.* El actual sistema de financiación del PMA y su análisis de costos no llevan a promover realmente la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero porque estos instrumentos no se basa en el volumen de productos entregados.

¹⁵ Uno de los desafíos de cara al futuro radica en poder determinar cuál es el momento más idóneo para combinar los distintos tipos de transferencia o pasar de una modalidad a otra (véanse, a continuación, las secciones sobre Objetivo Estratégico 1 y Capacidades).

Ventajas comparativas

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

MARCO DE POLÍTICAS

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

Enfoque global

32. Éste es el primer documento de política del PMA que tiene por objeto una regulación explícita de la utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, aunque ya ha habido en el transcurso de los años otras políticas que gradualmente han sentado las bases de una política institucional en esta materia: el enfoque que se expone en el presente documento es fruto de un largo proceso de gestación interno.
33. Los documentos de política del PMA sobre habilitación para el desarrollo (1999), inseguridad alimentaria urbana (2002), medios de subsistencia en situaciones de urgencia (2003), fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (2004), redes de seguridad (2004), transición del socorro al desarrollo (2004), análisis económico (2006), compra de alimentos (2006) y prevención de catástrofes y preparación para la pronta intervención (2007) han contribuido todos ellos en cierta medida a dar forma al enfoque del Programa en lo que respecta a los cupones para alimentos y las transferencias de dinero, tal como se expone en el presente documento.
34. El PMA propone una política sobre cupones para alimentos y transferencias de efectivo que se adapte a cada situación y se base en pruebas. A menudo no es posible determinar de antemano la idoneidad de un tipo de transferencia (es decir, si deben utilizarse cupones para alimentos, transferencias de dinero, transferencias de alimentos o una combinación de estos instrumentos) y debe tomarse en consideración una serie de factores, entre los que se incluyen los objetivos del programa, el funcionamiento de los mercados, las capacidades de ejecución, la relación costo-eficacia y las preferencias de los beneficiarios¹⁶. Tales factores deben someterse a una evaluación y un seguimiento continuos con el fin de institucionalizar las lecciones extraídas y traducirlas en futuras mejoras de la programación.
35. *Objetivos programáticos.* A menudo son los beneficiarios los que se encuentran en la mejor situación para saber cuáles son sus necesidades más urgentes e importantes¹⁷. La posibilidad de elegir faculta a los beneficiarios y es una importante ventaja comparativa de las transferencias de efectivo y, hasta cierto punto, de los programas de cupones para alimentos basados en el valor. Sin embargo, la eficacia de una intervención determinada debe evaluarse con respecto a los objetivos que se pretende alcanzar. Existe una serie de necesidades legítimas que los hogares podrían suplir con dinero en

¹⁶ Gentilini, U. 2007. "Introducción a las transferencias de dinero y de alimentos". Documento especial del PMA N° 18, Roma.

¹⁷ Si bien, en ocasiones, las mujeres beneficiarias podrían desconocer las prácticas de destete o la diversidad dietaria correcta durante los períodos de gestación y de lactancia. Este desconocimiento hace necesario integrar en los programas nutricionales un componente de transferencias junto con un programa de capacitación diseñado para ampliar los conocimientos y la concienciación sobre estas materias.

efectivo —entre los cuales la compra de insumos agrícolas, el reembolso de préstamos y la repoblación de la cabaña ganadera—, pero que podrían hacer peligrar los objetivos específicos en materia de nutrición¹⁸.

36. *Mercados*. En un mundo cada vez más globalizado, las personas expuestas a la inseguridad alimentaria suelen carecer de recursos financieros para comprar los productos básicos que se ponen a la venta y que suministran el sector comercial y, en algunos casos, también los gobiernos. Los mercados se rigen generalmente por consideraciones comerciales que nada tienen que ver con las necesidades humanitarias, sino que responden a motivaciones relacionadas con la demanda y el lucro. En tales situaciones, los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo proporcionan a los beneficiarios el poder adquisitivo necesario para tener acceso a los productos alimenticios y, en consecuencia, les permite participar como consumidores y hacer su propia elección en los mercados existentes¹⁹.
37. A la inversa, cuando el funcionamiento de los mercados es deficiente, los cupones para alimentos y las transferencias de dinero podrían no ser los instrumentos idóneos para garantizar el acceso a los alimentos debido a las limitaciones estructurales o a las interrupciones temporales del sistema de suministro alimentario. En tales circunstancias, los cupones para alimentos y las transferencias de dinero harían recaer probablemente sobre los beneficiarios el riesgo de interrupciones del suministro y podrían tener efectos inflacionistas o agravarlos. Por consiguiente, cuando los mercados no funcionan debidamente la intervención más adecuada parece ser la transferencia de alimentos²⁰. Conocer la capacidad, el potencial y las limitaciones de los mercados es un requisito de la máxima importancia para seleccionar la respuesta idónea²¹.

¹⁸ Rogers, B. and Coates, J. 2002. "Food-Based Safety Nets and Related Programs". *Food Policy and Applied Nutrition Discussion Paper No. 12*. Medford, MA, Tufts University.

¹⁹ No obstante, el concepto de "funcionamiento" de los mercados debe tratarse también con cautela. A veces, incluso en situaciones de disponibilidad de alimentos y buen funcionamiento de los mercados, los comerciantes pueden recurrir deliberadamente a prácticas especulativas para incrementar sus beneficios (por ejemplo, mediante el almacenamiento estratégico de los productos alimenticios o el aplazamiento de las entregas). En el caso de los cupones para alimentos, el establecimiento de acuerdos contractuales con las contrapartidas de los beneficiarios (los minoristas) puede poner freno a estas prácticas.

²⁰ No debe darse por descontado, sin embargo, que las transferencias de alimentos se lleven siempre a cabo de una manera regular y eficaz; las interrupciones de la cadena de suministro dificultan a veces la entrega puntual de las transferencias alimentarias a los beneficiarios.

²¹ Véase, por ejemplo, PMA. 2007. "Malawi Assessment of Appropriateness and Feasibility of Cash Response Options" (Evaluación de la oportunidad y viabilidad de las opciones de intervención por medio de transferencias de efectivo en Malawi).

38. *Capacidad de ejecución.* Un requisito imprescindible para una programación eficaz y eficiente de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero es la existencia de instituciones financieras asociadas que sean adecuadas y accesibles, así como sistemas rigurosos de control, seguimiento y rendición de informes; condiciones que no siempre se dan en la mayoría de las situaciones de inseguridad alimentaria, inestabilidad o marginación.
39. *Relación costo-eficacia.* La ejecución del programa de cupones para alimentos y entrega de dinero en efectivo resulta generalmente más rentable que las transferencias alimentarias allí donde los mercados funcionan debidamente y las capacidades de ejecución están suficientemente desarrolladas. Cuando no se dan estas circunstancias, es posible que los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo sean menos eficaces y eficientes que los programas de transferencia de alimentos, como ha quedado probado, por ejemplo, en los recientes proyectos de socorro en emergencias llevados a cabo en Malawi y Zambia²². A la hora de comparar precios es necesario ser cautelosos y no olvidar tener en cuenta todos los costos, incluidos los que derivan de la organización, el seguimiento y la administración del programa.
40. *Preferencia de los beneficiarios.* Si bien es difícil generalizar las preferencias de las personas por determinadas transferencias, es posible discernir algunas pautas generales. Las preferencias por el dinero en efectivo, los cupones para alimentos o las transferencias alimentarias tienden a variar entre los distintos lugares, temporadas y/o el sexo de los beneficiarios. Las familias que viven en zonas alejadas de los mercados suelen preferir las transferencias de alimentos, mientras que las que viven más cerca de los mercados prefieren los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo. Algunos indicios apuntan a que las personas prefieren las transferencias de alimentos durante la temporada de carestía debido al encarecimiento de los precios de los alimentos, mientras que durante el período que sigue a la cosecha suelen preferir el dinero en efectivo. Es determinante también el sexo de las personas, ya que las mujeres suelen preferir los alimentos porque en este caso sus posibilidades de control son mayores, mientras que los hombres prefieren generalmente las transferencias de efectivo²³.
41. A partir de todos estos factores, en el Cuadro 2 se expone un resumen de las principales ventajas e inconvenientes de los cupones para alimentos basados en los productos, los cupones para alimentos basados en el valor y las transferencias de dinero.

²² Harvey, P. and Savage, K. 2006. "No small change. Oxfam GB Malawi and Zambia emergency cash-transfer programme: A synthesis of key learning". Londres, ODI.

²³ Devereux, S. 2006. "Cash transfers and social protection". Documento presentado en el Taller regional de la Southern Africa Poverty Review Network (SAPRN) sobre las actividades de transferencias de dinero en el África meridional, 9-10 de octubre de 2006, Johannesburgo.

CUADRO 2: VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA UTILIZACIÓN DE CUPONES PARA ALIMENTOS Y TRANSFERENCIAS DE DINERO

| Instrumento | Ventajas | Inconvenientes |
|---|---|--|
| Cupones para alimentos (basados en los productos) | <ul style="list-style-type: none"> • Son diseñados para lograr objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria • Protegen a los beneficiarios de la inflación • Amplían los mercados locales de alimentos (entre otras medidas, a través de acuerdos contractuales con los proveedores) • Permiten recopilar información verificable sobre el gasto de los hogares (los datos se obtienen de los minoristas mediante los números de serie de los cupones) | <ul style="list-style-type: none"> • Deben existir mercados que funcionen y capacidades financieras • Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado) • Implican un proceso de selección de los proveedores • Ofrecen a los beneficiarios una capacidad de elección limitada |
| Cupones para alimentos (basados en el valor) | <ul style="list-style-type: none"> • Están diseñados para alcanzar objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria • Ofrecen a los beneficiarios la posibilidad de elegir (aunque ésta se limita a los productos en tiendas seleccionadas) • Amplían los mercados locales de productos alimenticios (entre otras medidas, a través de acuerdos contractuales con los proveedores) • Permiten recopilar información verificable sobre el gasto de los hogares (los datos se obtienen de los minorista mediante los números de serie de los cupones) | <ul style="list-style-type: none"> • Deben existir mercados que funcionen bien y capacidades financieras • Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado) • Implican un proceso de selección de los proveedores • Sufren los efectos de la inflación |
| Transferencias de dinero | <ul style="list-style-type: none"> • Ofrecen a los beneficiarios plena capacidad de elección (qué comprar, dónde y cuándo) • Amplían los mercados locales de productos alimenticios (aunque sin acuerdo contractual con los proveedores) • No implican ningún proceso de selección de los proveedores • Ofrecen un relación costo-eficacia elevada en cuanto a la entrega y la distribución | <ul style="list-style-type: none"> • Deben existir mercados que funcionen bien y capacidades financieras • Exponen a los beneficiarios al riesgo de que falte la oferta (una condición previa es la disponibilidad de alimentos en el mercado) • Comprometen los objetivos nutricionales y de seguridad alimentaria • Proporcionan información menos verificable sobre el gasto de los hogares (no hay cupones ni participación contractual de los minoristas) • Sufren los efectos de la inflación |

Vínculos con los Objetivos Estratégicos del PMA

42. La utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo está en total consonancia con los principios estratégicos del PMA y, en especial, fomenta las innovaciones basadas en pruebas y promueve los enfoques orientados a la demanda²⁴. En principio, se podría recurrir a la entrega de cupones para alimentos y a las transferencias de dinero en el contexto de los cinco Objetivos Estratégicos del PMA, aunque su pertinencia para los distintos objetivos varía de manera considerable.

²⁴ Véase el “Plan Estratégico del PMA para 2008–2011” (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1).

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

43. En tiempos de crisis, el reto más importante consiste en garantizar que los beneficiarios tengan acceso inmediato a los alimentos. Las evaluaciones de las necesidades en situaciones de emergencia deben facilitar información sobre cuál es la manera más idónea para afrontar dicho reto.
44. Las catástrofes naturales suelen golpear a los países más pobres y vulnerables con mayor frecuencia e intensidad. En tales casos, los mercados son a menudo demasiado frágiles y volátiles y están demasiado desorganizados como para poder garantizar un suministro regular de productos básicos, de manera asequible y segura inmediatamente después de la crisis. En semejantes circunstancias, el instrumento más eficaz para salvar vidas suele ser la entrega general y selectiva de productos alimenticios. Es posible ampliar en muy poco tiempo los programas de transferencia de alimentos, incluso en los contextos caracterizados por la precariedad y la inseguridad, y llegar hasta las personas en peligro de muerte o de inanición, incluso en lugares donde el funcionamiento de los mercados es deficiente.
45. Se podría contemplar la utilización de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero en situaciones en las que los mercados y las capacidades de ejecución no se hayan visto afectados por las catástrofes naturales²⁵ o en etapas posteriores a una emergencia, cuando los mercados se hayan recuperado y se disponga de capacidad de ejecución, paralelamente a la realización de programas de transferencia de alimentos, siempre que sea posible. Es necesario llevar a cabo, de manera continuada, un seguimiento y una evaluación de las necesidades, los mercados y las capacidades para poder determinar cuál es la combinación de transferencias más idónea o cuándo se debe pasar de una modalidad a otra.
46. En el caso de emergencias complejas, como las de Darfur o Somalia, los riesgos en materia de seguridad tanto para los beneficiarios como para el personal, limitan considerablemente el recurso a los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo, especialmente cuando estos programas se ejecutan en gran escala. En este tipo de entornos sólo debe contemplarse la utilización de cupones para alimentos y la entrega de dinero en efectivo cuando existan garantías de que los mercados funcionan debidamente y se

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

dan las condiciones necesarias para la ejecución, y sólo cuando la seguridad haya quedado restablecida.

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

47. En determinadas situaciones, las catástrofes son en cierta medida recurrentes y predecibles, y ofrecen la oportunidad de vincular las intervenciones realizadas a raíz de una catástrofe con las medidas encaminadas a prevenir futuras catástrofes y mitigar sus efectos. Esta ventana de oportunidad ha propiciado la aparición de una nueva generación de estrategias de protección social en países en desarrollo, que comprenden instrumentos como los seguros contra riesgos y las transferencias en forma de alimentos, dinero y cupones para alimentos.
48. Las estrategias de protección social se diseñan de tal manera que reduzcan los niveles de riesgo y los factores de vulnerabilidad, promuevan la conservación de los activos y allanen el camino para salir de la pobreza prestando para ello a las personas necesitadas una ayuda más predecible y plurianual que en el caso de las medidas de socorro a corto plazo²⁶. Esta asistencia incluye la absorción a más largo plazo de los programas por parte de las capacidades nacionales y el traspaso de la responsabilidad de los procesos a los gobiernos²⁷.
49. Los programas de protección social en países donde existe una capacidad mayor²⁸ se basan principalmente en la entrega de cupones para alimentos y de dinero en efectivo. Estos instrumentos se pueden utilizar para reducir la exposición de los hogares a los riesgos y ayudarles a gestionar mejor los riesgos, incluidos aquellos derivados del cambio climático, a través de estrategias encaminadas a la creación de activos y la diversificación de los medios de subsistencia. También se pueden integrar los cupones para alimentos y las transferencias de dinero en planes de seguros, incluidos aquéllos contra los riesgos derivados de las condiciones climatológicas²⁹.

²⁶ Entre estos países se incluyen, por ejemplo, Etiopía, Kenya, Malawi y Zambia. Véase también Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R., eds. 2007. "Debating social protection". *IDS Bulletin*, 38(3): 1-7.

²⁷ La eficacia de las estrategias de protección social depende, sin embargo, de las capacidades nacionales para hacer frente a las emergencias y de los vínculos que las unan a otros programas de seguridad alimentaria.

²⁸ Las capacidades nacionales se definen generalmente como la capacidad institucional, financiera y técnica para prestar una asistencia adecuada a las personas necesitadas.

²⁹ Esto podría incluir pagos en forma de cupones para alimentos o de transferencias de dinero con cargo a planes de seguro contra riesgos.

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

50. No todas las emergencias son predecibles ni tampoco es probable que todas ellas vayan seguidas de otra emergencia. En general, la asistencia después de una emergencia y en situaciones de transición es selectiva, innovadora y va dirigida a apoyar el desarrollo. La utilización adecuada de cupones para alimentos y transferencias de efectivo en situaciones de recuperación y de transición puede contribuir a reactivar las relaciones socioeconómicas a nivel local, permite a las personas invertir en oportunidades que les proporcionen un medio de subsistencia y favorece la reanudación del funcionamiento de los mercados.
51. En situaciones posteriores a un conflicto, la fragilidad de la seguridad y la inestabilidad limitan el alcance de la utilización de transferencias de dinero. Los cupones para alimentos podrían utilizarse de manera selectiva cuando se hayan reanudado los servicios, como en las zonas urbanas. Se puede considerar asimismo la posibilidad de utilizar los cupones para alimentos y las transferencias de dinero para favorecer el restablecimiento de los medios de subsistencia de los refugiados, siempre que las condiciones en las zonas de regreso o de realojamiento permitan utilizar debidamente estos instrumentos.
52. Las situaciones de recuperación brindan la oportunidad de diseñar programas a la medida que guarden una relación más directa con las causas de la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, muchos pequeños agricultores en el África oriental y meridional dependen de tierras degradadas situadas en entornos marginados. La experiencia del PMA nos muestra que las asociaciones técnicas son un factor clave para mejorar los medios de subsistencia de los agricultores a través de programas, de gran calidad, de gestión de los recursos naturales³⁰. Se podría dar un apoyo adicional a este tipo de iniciativas utilizando los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo como componentes de programas de creación de activos, siempre que existan mercados de productos alimenticios y capacidades³¹.

Objetivo Estratégico 4: Reducir el hambre crónica y la desnutrición

53. Las experiencias adquiridas en situaciones en las que existen mayores capacidades indican que las transferencias de dinero que van unidas a la asistencia a los centros de salud y las escuelas (transferencias de dinero condicionadas) han contribuido a reducir la desnutrición de larga duración y

³⁰ PMA. 2003. Evaluación de la gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (programa MERET). Addis Abeba.

³¹ Por ejemplo, las directrices del PMA sobre la participación en obras públicas y trabajos comunitarios recomiendan, siempre que sea posible y conveniente, utilizar salarios en efectivo en combinación con la modalidad de alimentos por trabajo (Manual de instrucciones para la elaboración de los programas (2002, versión revisada de 2004)).

a mejorar diversos indicadores del desarrollo humano³². Las evaluaciones indican, sin embargo, que para realizar estas transferencias de efectivo condicionadas deben existir sólidas capacidades administrativas, un requisito que por el momento ha limitado su aplicación en los países donde dichas capacidades son más escasas³³. En estos últimos se ha recurrido en muchos casos a las transferencias de dinero no condicionadas, es decir las que se efectúan independientemente de la prestación de otros servicios. En otras palabras, se ha recurrido sencillamente a la entrega de dinero en efectivo a las personas necesitadas.

54. Las pruebas recogidas sobre el uso que hacen los hogares de las transferencias de efectivo no condicionadas indican un incremento del gasto en productos alimenticios y, en algunos casos, una diversificación de las dietas, aun cuando su impacto a largo plazo en la nutrición es muy limitado. Ha quedado probado que para lograr objetivos nutricionales específicos los programas de cupones para alimentos y transferencia de alimentos son más eficaces que las transferencias de efectivo no condicionadas³⁴. Una posible razón de que así sea es que las mujeres suelen ejercer un mayor control sobre los productos alimenticios y los cupones para alimentos que sobre los recursos en efectivo, lo que propicia que su efecto nutricional a nivel de los hogares sea mayor, mientras que el dinero en efectivo podría haberse destinado a cubrir otras necesidades distintas de la nutrición. Por otra parte, en el marco de los programas de transferencia de alimentos se proporcionan productos alimenticios enriquecidos y de alta calidad, unas cualidades que los mercados podrían no ofrecer.
55. Estas consideraciones indican que las transferencias de dinero no condicionadas en contextos caracterizados por capacidades limitadas deben considerarse intervenciones nutricionales menos eficaces que las transferencias alimentarias y los cupones para alimentos. La razón de que así sea guarda relación, por un lado, con la justificación inherente a la entrega de dinero en efectivo (es decir, ofrecer a los beneficiarios la posibilidad de elegir, con lo cual las expectativas de que el dinero se destine de manera exclusiva a la nutrición podrían no atenderse plenamente) y, por otro, con otras motivaciones más sustantivas, como se expone en el presente documento en la sección "Enfoque global".

³² Sridhar, D. and Duffield, A. 2006. "A Review of the Impact of Cash Transfer Programmes on Child Nutritional Status and Some Implications for Save the Children UK". Londres, Save the Children UK.

³³ Schubert, B. and Slater, R. 2006. "Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?". *Development Policy Review*, 24(5): 571-578.

³⁴ Barrett, C. 2002. Food Security and Food Assistance Programs. En B. Gardner and G. Rausser, eds. *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam, Elsevier.

56. Las raciones para llevar a casa que se entregan en el marco de los programas de alimentación escolar sirven a veces de incentivo para que las familias manden a sus hijos a la escuela. Estas raciones representan una ayuda directa para los hogares, a diferencia de los programas de alimentación escolar, cuyos únicos beneficiarios directos son los niños. Se podría considerar la posibilidad de utilizar los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo como instrumentos para incentivar a las familias en situación de inseguridad alimentaria a mandar a sus hijos a la escuela, siempre que existan los mercados y las capacidades necesarios para la correcta ejecución de estos programas³⁵.

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

57. Las capacidades nacionales para hacer frente a los problemas del hambre y la vulnerabilidad representan un factor determinante para la formulación del enfoque global y la composición del conjunto de instrumentos del PMA en un contexto y un momento determinados. A medida que aumentan las capacidades nacionales, también suele mejorar el funcionamiento de los mercados y de los sistemas alimentarios, y el equilibrio entre la asistencia alimentaria y la asistencia monetaria puede inclinarse hacia esta última³⁶. El poder adquisitivo que otorgan los cupones para alimentos y el dinero en efectivo podrían también apoyar el desarrollo sostenible de los mercados, mejorar el acceso de los agricultores a dichos mercados y multiplicar las oportunidades generadoras de ingresos para los pequeños agricultores y la economía local. De hecho, se podrían aprovechar las actividades relacionadas con los cupones para alimentos y las transferencias de dinero (como el análisis de los mercados) para reforzar las capacidades de los países y los vínculos con los programas del PMA, como por ejemplo la compra local de alimentos.
58. Esto indica que, en tales circunstancias, la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero podría favorecer el traspaso a los gobiernos de los programas del PMA, especialmente en el marco de las estrategias nacionales de protección social. Cuando crecen las capacidades, aumenta el número y la diversidad de las asociaciones y disminuye la necesidad de asistencia operacional, una situación que brinda la oportunidad de adaptar el conjunto de instrumentos del PMA de una forma diferente y más acorde con las necesidades (por ejemplo, haciendo hincapié en el apoyo

³⁵ Adato, M. and Bassett, L. 2007. "What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS?". A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates. Washington DC, IIPA (p. 124).

³⁶ PMA. 2004. "El PMA y las redes de seguridad basadas en la ayuda alimentaria: conceptos, experiencias y futuras oportunidades de programación" (WFP/EB.3/2004/4-A).

técnico y el asesoramiento normativo más bien que en la ejecución de las operaciones).

REPERCUSIONES

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

Diseño de los programas

60. *Elaborar material de orientación sobre cupones para alimentos y transferencias de dinero.* Para una ejecución eficaz y eficiente de los programas es necesario disponer de directrices operacionales. Aunque parte del material de orientación existente podría adaptarse a la programación de actividades de entrega de cupones para alimentos y de transferencias de dinero, debe haber manuales específicos que orienten sobre su diseño, ejecución y evaluación³⁷.
61. *Vincular entre sí el análisis, la programación y la evaluación de los cupones para alimentos y las transferencias de dinero.* Debe determinarse asimismo qué mecanismos de programación serán necesarios para garantizar que las principales constataciones acerca de la idoneidad de las transferencias que el PMA extraiga antes y después de sus evaluaciones se traduzcan, en su caso, en mejoras del diseño de los programas.
62. *Determinar cuál es la combinación adecuada de transferencias que mejor se adapte a cada contexto.* En algunos casos, la intervención más adecuada estriba en una combinación de cupones para alimentos, transferencias de efectivo y transferencias alimentarias. Debe existir material de orientación sobre cómo diseñar combinaciones óptimas de las distintas transferencias que se adapten a los diferentes contextos.
63. *Elaborar y actualizar el material de orientación sobre temas afines.* En algunos casos, la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero requiere que se elaboren o actualicen las directrices sobre temas afines, como por ejemplo, la participación en las estrategias de protección social, la programación en zonas urbanas y las obras públicas y trabajos comunitarios.

³⁷ Aprovechando su experiencia en materia de ejecución, el PMA ya ha preparado una serie de directrices y procedimientos operacionales sobre las transferencias de dinero a los beneficiarios. Estas directrices tratan sobre presupuestación, selección de los asociados, procedimientos de entrega y formatos de los informes. Actualmente se encuentran en fase de elaboración unas orientaciones similares sobre los programas de cupones para alimentos (véase el documento del PMA "Guidance Note on the Delivery of Cash Transfers in Pilot Projects" (Nota de orientación sobre las transferencias de dinero en el marco de los proyectos piloto) (2008).

Capacidades

64. *Reforzar la evaluación de las necesidades en situaciones de transición y desarrollo.* La utilización de la transferencia más adecuada o la combinación de transferencias más idónea debe basarse en una evaluación sólida de las necesidades. La considerable labor realizada por el PMA para incrementar su capacidad en materia de evaluación de las necesidades goza de amplio reconocimiento. Al ser probable que la utilización de cupones para alimentos y transferencias de dinero resulte especialmente pertinente en las situaciones de transición y desarrollo, el PMA, en sus evaluaciones, debe analizar la viabilidad y la idoneidad de dichos instrumentos en tales circunstancias. La evaluación de las necesidades se realiza casi siempre conjuntamente con los asociados, entre los que se incluyen los gobiernos, las ONG y otros organismos de las Naciones Unidas. La experiencia y las capacidades de dichos asociados representan una importante contribución a las recomendaciones sobre las posibles opciones de intervención.
65. Reforzar la capacidad de análisis de los mercados y los vínculos con los sistemas de información sobre la compra de alimentos y la planificación para imprevistos. El conocimiento de los mercados y una evaluación de los mismos es un requisito de la máxima importancia para una programación eficaz de instrumentos como los cupones para alimentos, la entrega de dinero en efectivo o las transferencias alimentarias. Para poder utilizar los primeros dos instrumentos será necesario reforzar la capacidad de análisis de los mercados de modo que dichos análisis informen sobre: i) la idoneidad y la viabilidad de dichas transferencias; ii) el momento más oportuno para combinar los distintos tipos de transferencia o pasar de una modalidad a otra; iii) el establecimiento de sistemas de seguimiento y de evaluación basados en los precios; y iv) el diseño de planes para imprevistos. Se debe velar por que se establezcan vínculos con la información sobre los mercados de la que se hará uso para comprar los productos alimenticios a los agricultores locales, y especialmente para diseñar los programas de cupones para alimentos³⁸.
66. *Gestión financiera.* Se han formulado orientaciones iniciales sobre la elaboración de presupuestos, la asignación de recursos y la repartición de costos en los proyectos piloto. Si los cupones para alimentos y las transferencias de efectivo pasan a formar parte del conjunto de instrumentos del PMA, será necesario desarrollar procedimientos financieros que garanticen una transparencia total, la rendición de cuentas y la seguridad de las transacciones.

³⁸ A diferencia de las compras locales de alimentos, los cupones para alimentos suelen utilizarse en el "extremo inferior" (o a nivel micro) de la cadena de suministro de productos, es decir, a nivel de los minoristas. En la mayoría de los casos, la compra de productos alimenticios entraña la celebración de contratos con mayoristas y productores en el "extremo superior" (o a nivel macro/nivel medio).

67. *Evaluación de las instituciones asociadas.* El PMA debe mejorar sus aptitudes para analizar la capacidad de las instituciones financieras que podrían participar, ya sea directamente o por conducto de ONG, en los programas de transferencia de dinero. Será necesario asimismo evaluar la capacidad de los minoristas para participar en los programas de cupones para alimentos, y la selección final se hará mediante procedimientos de licitación transparentes.
68. *Conocimientos especializados, capacitación y cesiones temporales.* El PMA debe incluir en su perfil de puestos estándar a expertos que tengan conocimientos técnicos en materia de programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero. Cabe pensar asimismo que los economistas podrían contribuir de manera significativa en todas las etapas de programación de actividades de este tipo. Entretanto, el personal del PMA podría beneficiarse de cursos de capacitación técnica y del intercambio de personal debidamente experimentados con los gobiernos (como en el caso del Brasil y México), los donantes, las instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial), los institutos de investigación (como el Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos), las ONG y el sector privado.

Asociaciones

69. Un factor decisivo para una programación eficaz y eficiente es la ejecución de programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero por conducto de asociaciones. Como ha quedado dicho en secciones anteriores, la experiencia internacional en materia de programación en gran escala sigue siendo limitada, por lo que es necesario llevar a cabo evaluaciones detenidas de las capacidades y los posibles riesgos. Siempre que sea posible y conveniente, se buscará la integración con los sistemas gubernamentales de cupones para alimentos y transferencias de dinero, que en muchos casos forman parte de los planes nacionales de protección social y las redes de seguridad.
70. *Gobiernos.* En los programas de cupones para alimentos y transferencias de efectivo, los gobiernos son asociados fundamentales y, como tales, deben participar cuando proceda en el diseño, la ejecución y la evaluación de los propios programas. Teniendo en cuenta que la mayor parte de estos programas están dirigidos por los gobiernos, el PMA podría, en su caso, apoyarlos y ampliarlos y facilitar la aplicación de estrategias de traspaso de responsabilidades.
71. *Donantes.* Además de la función imprescindible que desempeñan en la financiación de los programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero, los donantes podrían contribuir también a las iniciativas encaminadas a fomentar las capacidades, así como a la documentación de las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en materia de diseño, ejecución y evaluación de estos instrumentos.

72. *Sistema de las Naciones Unidas.* Las asociaciones con otros organismos de las Naciones Unidas podrían incluir, por ejemplo, nuevas colaboraciones con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que actualmente examina la posibilidad de utilizar transferencias de dinero no condicionadas para prestar asistencia a los ancianos, los huérfanos y otros grupos vulnerables; con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); para vincular los programas del PMA a proyectos de microcrédito; y con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para promover un enfoque integrado de desarrollo en pro de las pequeñas explotaciones agrícolas. Se podría examinar la posibilidad de establecer nuevas asociaciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fin de que los refugiados puedan beneficiarse de actividades de entrega de cupones para alimentos y transferencias de dinero.
73. *Banco Mundial.* La utilización de cupones para alimentos y transferencias de efectivo podría ser una oportunidad más de colaborar con el Banco Mundial. Existen posibles esferas de colaboración, por ejemplo, en ámbitos como la educación, la protección social, el análisis de los mercados, el apoyo a los pequeños agricultores, la entrega de cupones para alimentos en zonas urbanas y las transferencias de dinero condicionadas.
74. *ONG.* Los principales asociados del PMA serían las ONG dotadas de la capacidad necesaria para llevar a cabo programas de cupones para alimentos y transferencias de dinero. En el caso de los programas de transferencia de efectivo, las ONG se encargarían de entregar a los beneficiarios el dinero en efectivo por conducto de instituciones financieras pertinentes y de acuerdo con las directrices operacionales del PMA.
75. *Sector privado.* Será necesario establecer nuevas formas de asociación con las instituciones financieras que permitan a los minoristas canjear los cupones para alimentos así como entregar y distribuir a los beneficiarios las transferencias de dinero. En el caso de los cupones para alimentos será necesario establecer nuevas asociaciones con los minoristas.

Financiación

76. *Sistema de incentivos.* A más largo plazo, el PMA podría considerar la posibilidad de revisar su sistema de financiación a fin de poder conceder incentivos para la utilización de distintos instrumentos de asistencia alimentaria, cualquiera que sea el volumen de los productos entregados. Esta tarea debería enmarcarse en un examen más amplio de los mecanismos de financiación del PMA.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN ESTE DOCUMENTO

| | |
|--------|---|
| DFID | Ministerio (británico) para el Desarrollo Internacional |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| IIPA | Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias |
| ONG | Organización no gubernamental |
| ODI | Instituto de Desarrollo de Ultramar (Reino Unido) |
| PSBAP | Programa de protección social basado en actividades productivas |
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |