

Octubre de 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

Organisation des
Nations Unies
pour
l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

CONSEJO

148.º período de sesiones

Roma, 2-6 de diciembre de 2013

LABOR DE LA FAO EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Resumen

En respuesta a la petición formulada por la Conferencia en su 38.º período de sesiones, el presente documento tiene como finalidad informar en mayor profundidad al Consejo, por conducto del Comité del Programa, acerca del enfoque de la FAO en relación con la protección social, la manera en que pretende reforzar su capacidad en los próximos años y el modo en que colaborará con sus asociados para garantizar un apoyo eficaz a los Estados Miembros.

La protección social desempeña cinco funciones fundamentales en el contexto del Marco estratégico revisado de la FAO: a) proporciona apoyo directo en materia de ingresos, lo que tiene repercusiones inmediatas en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en los ámbitos individual y familiar; b) ayuda a los agricultores y otros hogares rurales a superar problemas de liquidez y a gestionar mejor los riesgos; c) potencia el capital humano; d) estimula el desarrollo económico local, lo que repercute de manera positiva en la producción agrícola, el empleo y la reducción de la pobreza rural y e) respalda los esfuerzos destinados a conseguir una ordenación más sostenible de los recursos naturales y unos medios de vida con capacidad de resistencia. La FAO incrementará considerablemente el apoyo que presta a los países creando vínculos y fomentando la coherencia de las políticas y las sinergias entre la protección social, la seguridad alimentaria, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural. Estas cinco funciones serán determinantes para la manera en que la FAO, conjuntamente con sus asociados estratégicos, lleve a cabo su labor en materia de protección social en los próximos años.

Para garantizar la obtención de resultados en todos estos frentes y en consonancia con el Plan a plazo medio para 2014-17 y el Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15, la FAO: i) ha asignado más recursos a la esfera de la protección social; ii) ha bautizado una división del Departamento de Desarrollo Económico y Social como División de Protección Social (ESP); iii) ha creado un grupo de trabajo interdepartamental para aumentar la masa crítica y reforzar la coordinación del trabajo analítico y el apoyo en materia de políticas en relación con la protección social y iv) está fortaleciendo las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados en el desarrollo a fin de aumentar la coherencia y la eficacia de las intervenciones.

Medidas que se proponen al Comité del Programa y el Consejo

Este documento se presenta al Comité del Programa y el Consejo para su información.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Robert Vos

Director de la División de Protección Social (ESP)

Tel. (+39) 06570 54550

Es posible acceder a este documento utilizando el código de respuesta rápida impreso en esta página. Esta es una iniciativa de la FAO para minimizar su impacto ambiental y promover comunicaciones más verdes. Pueden consultarse más documentos en el sitio www.fao.org.



mi557s

Introducción

1. En el Marco estratégico revisado de la FAO¹, respaldado por la Conferencia de la FAO en el período de sesiones que se celebró del 15 al 22 de junio de 2013, se reconoce la importancia crucial de la protección social para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y reducir la pobreza rural. Muchos Estados Miembros ya han utilizado activamente políticas y programas de protección social teniendo presentes estos objetivos. En colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, la FAO está apoyando estos esfuerzos aprovechando sus conocimientos especializados y su ventaja comparativa, que radican en la relación entre la protección social y la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza y el desarrollo agrícola y rural.

2. La eficacia probada de las intervenciones de protección social está dando lugar al incremento de su utilización y su prominencia en los Estados Miembros a la hora de responder con políticas a los desafíos relativos al desarrollo, y en particular a los concernientes a la pobreza rural, la productividad agrícola y la seguridad alimentaria. Los mecanismos de protección social proporcionan medios a los hogares pobres y de bajos ingresos para enfrentarse mejor a los riesgos y las vulnerabilidades que se les presentan y para gestionarlos. Cuando están correctamente diseñados constituyen un medio previsible de existencia que ayuda a asegurar el acceso a los alimentos y a evitar que los más vulnerables tengan que recurrir a estrategias negativas y perjudiciales para cubrir sus necesidades básicas y garantizar la supervivencia inmediata durante épocas difíciles. Estas estrategias consisten en comprometer el consumo de alimentos, sacar a los niños de la escuela, sacrificar el ganado fundamental para la cría y vender bienes productivos. Las medidas de protección social liberan recursos para que los hogares puedan invertir más en sus actividades empresariales agrícolas y rurales, por lo que pueden ser un medio valioso para desarrollar, proteger y restaurar medios de vida rurales con capacidad de resistencia y sostenibles.

3. Para conseguir estos resultados en materia de desarrollo será necesario diseñar las medidas cuidadosamente y las políticas sociales deberán ir acompañadas de políticas de desarrollo agrícola y rural. El Marco estratégico revisado de la FAO determina los vínculos existentes entre estas esferas de políticas y constituye la base para aunar los conocimientos especializados relevantes de la FAO a fin de prestar apoyo más eficazmente a los países en sus intervenciones de protección social orientadas a la seguridad alimentaria y nutricional, el desarrollo agrícola y el bienestar y la resiliencia de los medios de vida en el ámbito rural. Para poder responder a la creciente demanda de los Estados Miembros, la FAO está mejorando sus conocimientos especializados acerca de la protección social según lo establecido en el Plan a plazo medio para 2014-17 y el Programa de trabajo y presupuesto para 2014-15² y está reforzando sus alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y asociados en el desarrollo.

4. En respuesta a la petición formulada por la Conferencia de la FAO en junio de 2013³, el presente documento tiene como finalidad informar en mayor profundidad al Consejo acerca del enfoque aplicado por la FAO a la protección social en las esferas de su mandato, la manera en que pretende reforzar su capacidad en los próximos años y el modo en que colaborará con sus asociados para garantizar un apoyo eficaz a los Estados Miembros⁴.

A. El enfoque de la FAO en relación con la protección social

Protección social, seguridad alimentaria y desarrollo agrícola y rural

5. Los hogares pobres del medio rural del mundo en desarrollo dependen principalmente de la agricultura para su subsistencia. Por ejemplo, cerca de las tres cuartas partes de la población rural activa de África son pequeños agricultores y la mayoría de ellos produce una parte considerable de los

¹ C 2013/7.

² C 2013/3.

³ C 2013/REP, párr. 105.

⁴ El presente documento amplía el contenido de la Nota informativa n.º 10, titulada *Ventaja comparativa de la FAO en relación con la protección social* (<http://www.fao.org/docrep/meeting/028/MG838S.pdf>).

alimentos que consume. El aumento y la estabilización de la producción doméstica de alimentos son fundamentales para la seguridad alimentaria, lo que implica mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la agricultura familiar. Los agricultores y los hogares rurales suelen tener dificultades por la limitación del acceso a los recursos, la baja productividad agrícola y el mal funcionamiento de los mercados.

6. Los hogares pobres del medio rural de los países en desarrollo están expuestos a riesgos y perturbaciones frecuentes de carácter económico, natural y antropogénico que amenazan sus medios de vida y no suelen contar con suficientes medios para hacerles frente. Al no disponer de un seguro u otros mecanismos de reparto del riesgo, las familias rurales pobres pueden verse obligadas a hacer frente a esas situaciones de una forma que aumente aún más su vulnerabilidad y socave su capacidad futura de generar ingresos. Por ejemplo, pueden vender sus activos (vacas, arados o parcelas) y pasar a producir cultivos que entrañen un menor riesgo pero cuyo rendimiento sea más bajo, o pueden sacar a los niños de la escuela con la finalidad de que trabajen a fin de generar ingresos para la familia, lo que, no obstante, disminuye su capacidad de generación de ingresos en el futuro.

7. En este contexto, la provisión de protección social se ha convertido en una respuesta en materia de políticas cada vez más destacada. Las políticas de protección social tienen como fin reducir los riesgos socioeconómicos y la vulnerabilidad y aliviar la pobreza extrema y las carencias, tomando en consideración diferentes riesgos y vulnerabilidades a lo largo del ciclo vital. Al asegurar la previsibilidad y la regularidad, los instrumentos de protección social permiten a los hogares gestionar más acertadamente los riesgos y realizar actividades agrícolas y de subsistencia más rentables. Cuando se dirigen a las mujeres, no solo aumentan su empoderamiento, sino que también mejoran el bienestar del hogar debido a las prioridades de las mujeres en lo tocante a la alimentación y la nutrición y a la educación y el bienestar de los hijos.

8. La protección social puede tomar diversas formas, desde transferencias de efectivo hasta programas de comidas escolares, pasando por obras públicas. Cuando estas políticas se dirigen a la población más pobre y vulnerable, pueden considerarse en sí mismas intervenciones de protección social. Las políticas que fomentan la producción agrícola, como las subvenciones a los insumos, también pueden desempeñar una función de protección social en la medida en que contribuyen a reducir la vulnerabilidad de los hogares de los pequeños agricultores ante la volatilidad de los precios.

9. Las medidas y políticas de protección social pueden utilizarse para fortalecer el vínculo entre las políticas e iniciativas humanitarias y de desarrollo y así reforzar mutuamente las medidas de prevención y mitigación de los posibles efectos de las catástrofes y las crisis que amenazan los sistemas alimentarios y agrícolas. Tras las perturbaciones o durante las crisis, la asistencia humanitaria puede depender de los sistemas de protección social existentes para ampliar las estructuras y medidas en curso a fin de transferir asistencia humanitaria para proteger o reconstruir los medios de vida de la población más vulnerable. Cuando tales sistemas de protección social no existen o son inadecuados, podría proporcionarse directamente asistencia externa en forma de ayuda en especie o transferencias de efectivo para adquirir insumos agrícolas básicos.

10. La protección social puede abordar las limitaciones tanto de la demanda como de la oferta de servicios públicos. En el lado de la demanda, la protección social puede contribuir a superar obstáculos económicos y sociales al acceso y la utilización de servicios, desde la educación y la asistencia sanitaria hasta la energía y el transporte. En el lado de la oferta, la protección social puede incluir esfuerzos especiales dirigidos a poner a disposición de las poblaciones vulnerables servicios como el desarrollo de la primera infancia o las escuelas de campo para agricultores.

11. No obstante, la protección social debe considerarse conjuntamente con otros factores. Los programas deben concebirse cuidadosamente; si la atención se centra solo en el acceso a los beneficios, puede que no contribuyan a salir de la pobreza y la inseguridad alimentaria de una forma sostenible. En una situación de gran adversidad, como la prolongada sequía registrada en el Cuerno de África en 2008, las prestaciones sociales pueden distar mucho de ser suficientes. Entre los hogares afectados, algunos habían logrado construir o reconstruir lentamente sus activos gracias a las transferencias de efectivo por conducto del Programa de Etiopía de redes de seguridad basado en actividades productivas (PRSBAP) o el Programa de Kenya de protección contra el hambre. La sequía

echó por tierra todo lo ganado. Ello demuestra que, en las zonas rurales, la protección social tiene que ir acompañada de políticas de desarrollo agrícola y rural que contribuyan a reforzar en mayor medida la resiliencia, aumenten la productividad y respalden la ordenación sostenible de los recursos. Es en esta esfera donde la FAO tiene un papel clave que desempeñar.

La protección social y el Marco estratégico revisado de la FAO

12. Las intervenciones en materia de protección social constituyen un elemento esencial de los dos aspectos del enfoque de “doble vía” de la FAO para la reducción del hambre y la pobreza. Se requieren intervenciones tanto a corto como a largo plazo. La protección social puede establecer un nexo entre los dos componentes. En primer lugar, ayuda a los hogares a superar la subalimentación al proporcionarles un acceso directo a los alimentos o medios para comprarlos. En segundo lugar, puede incrementar la productividad agrícola, mejorar los medios de vida y la nutrición y promover la inclusión social.

13. El Marco estratégico revisado de la FAO contiene cinco objetivos estratégicos (OE) nuevos para el trabajo futuro de la Organización. Tres de ellos están relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición (OE1), la reducción de la pobreza rural (OE3) y la resiliencia (OE5). La protección social es un componente importante de cada uno de estos objetivos y, además, puede ser determinante para contribuir a aumentar la productividad y la sostenibilidad en la utilización y la ordenación sostenibles de los recursos naturales (OE2) y a conseguir unos sistemas agrícolas y alimentarios integradores y eficientes (OE4). Por tanto, para poner en práctica eficazmente el Marco estratégico revisado será necesario ampliar y profundizar la labor de la FAO en materia de protección social en los próximos años.

14. La protección social desempeña cinco funciones fundamentales en el contexto de los objetivos estratégicos: a) proporciona apoyo directo en materia de ingresos, lo que tiene repercusiones inmediatas en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en los ámbitos individual y familiar; b) ayuda a los agricultores y otros hogares rurales a superar problemas de liquidez y a gestionar mejor los riesgos; c) mejora el capital humano; d) estimula el desarrollo económico local, lo que repercute de manera positiva en la producción agrícola, el empleo y la reducción de la pobreza rural y e) respalda los esfuerzos destinados a conseguir una ordenación más sostenible de los recursos naturales y unos medios de vida con capacidad de resistencia.

A. La protección social proporciona apoyo directo en materia de ingresos, lo que tiene repercusiones inmediatas en la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en los ámbitos individual y familiar

15. La protección social bien orientada constituye una inyección de recursos para la población más pobre. Este tipo de ayuda focalizada reduce el grado y la intensidad de la pobreza. Se ha documentado la reducción de la pobreza, por ejemplo, a partir de planes de obras públicas o de empleo en la Argentina, de transferencias condicionales de efectivo en el Brasil, México y Nicaragua, de transferencias incondicionales de efectivo en Kenya y de pensiones de vejez en Sudáfrica.

16. Los hogares pobres gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentos y existen múltiples indicios de que las intervenciones de protección social mejoran la seguridad alimentaria de los hogares y la nutrición infantil. En una metaevaluación de los programas de transferencia de efectivo se determinó que en 17 estudios de 20 se comunicaba un incremento del consumo, la diversidad y la calidad de los alimentos, todos ellos factores que contribuyen considerablemente a la seguridad alimentaria⁵. Los programas de transferencia de efectivo también han dado lugar a la reducción de la malnutrición infantil, aunque en sus repercusiones influyen otros determinantes de la situación nutricional de los niños como el acceso a los servicios sanitarios y al agua potable, las prácticas higiénicas y las características familiares y parentales. Los niños beneficiarios del Programa Bolsa Familia del Brasil tienen un 26 % más de posibilidades de no padecer malnutrición que los no

⁵ Puede consultarse un examen de los datos presentados en esta sección en N. Tirvayi, M. Knowles y B. Davis (2013), *The interaction between social protection and agriculture. A review of evidence*. Roma: FAO.

beneficiarios⁶. En Colombia, las transferencias de efectivo a la población pobre “aumentaron en gran medida” el consumo total de alimentos, en particular de alimentos ricos en proteínas como la leche, la carne y los huevos. Las familias beneficiarias del programa de transferencia de efectivo de Malawi consumen ahora carne o pescado tres veces por semana, mientras que antes solamente podían permitirse hacerlo una vez cada tres semanas⁷.

B. La protección social ayuda a los agricultores y otros hogares rurales a superar problemas de liquidez y a gestionar mejor los riesgos, lo que genera efectos positivos en la producción de alimentos y en las inversiones en la explotación agrícola en el ámbito de la agricultura

17. Los medios de vida de la mayoría de los beneficiarios del África subsahariana se basan predominantemente en la agricultura de subsistencia y en los mercados de mano de obra rural, y esta situación persistirá en el futuro previsible. Con frecuencia los mercados de mano de obra locales no proporcionan muchas oportunidades para superar la pobreza y, en consecuencia, los hogares pobres suelen recurrir al empleo por cuenta propia, ya sea en la agricultura o fuera de ella. Además, la mayoría de los beneficiarios viven en lugares en los que los mercados de crédito, seguros, mano de obra, bienes e insumos son inexistentes o deficientes. En este contexto, la provisión de protección social de manera periódica y previsible ayuda a los hogares a superar las crisis de liquidez y a gestionar mejor los riesgos lo que, a su vez, contribuye a fomentar las inversiones más productivas, a mejorar el acceso a los mercados y a estimular la actividad económica y la creación de empleo en el ámbito local.

18. Cada vez existen más pruebas de que las intervenciones de protección social repercuten positivamente en los medios de vida de los beneficiarios. El programa “Oportunidades” de transferencias condicionales de efectivo de México dio lugar al aumento del uso de la tierra, la propiedad de ganado, la producción de cultivos y los gastos agrícolas y a una mayor probabilidad de gestionar una microempresa, mientras que el programa de transferencias condicionales de efectivo del Paraguay y el plan de pensiones sociales de Bolivia favorecieron el aumento de la inversión en producción agrícola y compra de ganado. Se han observado resultados similares en los programas de transferencia de efectivo ejecutados en Malawi y Kenya, en los que las transferencias también dieron lugar al incremento del consumo de alimentos de producción doméstica. En Etiopía, un programa de obras públicas combinado con medidas de apoyo agrícola complementarias ocasionó el aumento considerable de la producción de cereales y la utilización de fertilizantes.

19. Estas repercusiones no son uniformes y los resultados pueden variar en función del contexto. Por ejemplo, los planes de transferencia de efectivo parecen haber tenido poco impacto en la oferta de mano de obra en América Latina, mientras que en el África subsahariana estos programas han dado lugar al abandono del trabajo agrícola asalariado de último recurso en favor de la mayor asignación de mano de obra a actividades en la explotación agrícola en lo que respecta a los adultos.

20. En el trabajo de campo cualitativo llevado a cabo en el marco de los programas de transferencia de efectivo ejecutados en Ghana, Kenya y Zimbabwe se han observado efectos positivos en el “capital social”, es decir, estos programas permitieron que los beneficiarios volvieran a entrar en redes sociales existentes o que se reforzaran las redes de seguridad y los mecanismos de reparto de riesgos de carácter informal. Además, los programas de protección social permitieron que los hogares de los tres países redujeran el endeudamiento y aumentaran la capacidad crediticia.

C. La protección social mejora el desarrollo del capital humano, lo que tiene repercusiones beneficiosas a largo plazo en los medios de vida

21. Un mayor grado de instrucción es importante para aumentar la productividad agrícola y mejorar la empleabilidad de los trabajadores rurales tanto en la agricultura como en otros sectores. Existen pruebas sólidas en numerosos países (de América Latina y, de forma creciente, del África subsahariana) de que las transferencias de efectivo han generado mejoras considerables en el acceso a

⁶ Rômulo Paes-Sousa, Leonor María Pacheco Santos y Édina Shisue Miazaki (2011), “Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil”, *Bulletin of the World Health Organization* 89:496-503.

⁷ Véase, por ejemplo, Joseph Hanlon, Armando Barrientos y David Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, cap. 4, pág. 53-4. Centro de Investigación sobre la Pobreza Crónica.

servicios sanitarios y educación, cuantificadas en función del incremento de la escolarización (en particular, de las niñas), la reducción del trabajo infantil y la utilización de los servicios sanitarios.

D. La protección social estimula el desarrollo económico local, lo que repercute de manera positiva en la producción agrícola, el empleo y la reducción de la pobreza rural

22. La protección social puede dar lugar a efectos multiplicadores mediante la estimulación de los bienes, servicios y mercados de mano de obra tanto agrícolas como ajenos a la agricultura. Por ejemplo, cuando los beneficiarios reciben efectivo, lo gastan y los efectos de tal transferencia se transmiten del hogar del beneficiario a otros de la economía local o de fuera de ella, y con frecuencia a hogares que no reúnen los requisitos para recibir la transferencia de efectivo y que suelen poseer la mayoría de los negocios locales. De acuerdo con los modelos empíricos de la economía local elaborados por la FAO para estudiar la repercusión en la economía de los programas de transferencia de efectivo en Kenya y Lesotho, se generan multiplicadores de los ingresos que oscilan entre el 1,81 y el 2,23 por cada chelín de Kenya o loti de Lesotho transferido, respectivamente. A pesar de ello, en función del contexto los efectos en los ingresos podrían verse limitados por obstáculos en los mercados de la mano de obra, el capital y la tierra. La principal conclusión es que los no beneficiarios y la economía local también se benefician considerablemente de los programas de transferencia de efectivo a través de los vínculos con el comercio y la producción y que para ampliar al máximo el multiplicador de los ingresos será necesario llevar a cabo intervenciones complementarias dirigidas tanto a las familias beneficiarias como a las no beneficiarias. Otros mecanismos de protección social, como los programas de obras públicas, también pueden dar lugar a efectos multiplicadores mediante la creación de bienes públicos y privados como bancales, infraestructuras de riego y de otro tipo, así como mediante la inyección de ingresos en la economía local. El Programa Bolsa Familia del Brasil ayuda a unos 50 millones de personas y, por cada real brasileño que se gasta, se estima que la economía en general gana 1,87 reales brasileños. Desde que se puso en práctica hace 10 años, 36 millones de brasileños han abandonado la pobreza, de los que aproximadamente una quinta parte se atribuye exclusivamente al programa de protección social⁸.

23. Las iniciativas de protección social que respaldan los programas locales de compra de alimentos proporcionan una nueva perspectiva acerca de las intervenciones en materia de desarrollo agrícola y alimentación. Se sustituye la atención prestada tradicionalmente a la ayuda alimentaria por esfuerzos destinados a conseguir condiciones sociales e institucionales que garanticen el acceso a alimentos de calidad por parte de las poblaciones que se encuentran en riesgo de padecer inseguridad alimentaria y la participación de los pequeños agricultores en el mercado. Por ejemplo, el programa “Compras de África para los africanos”, respaldado por la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Brasil, surgió como iniciativa conjunta para fomentar la seguridad alimentaria y nutricional y la generación de ingresos entre los agricultores y las comunidades vulnerables de África. Inspirado en el éxito cosechado por el Brasil al llevar a cabo su programa “Compra de alimentos”, este proyecto combina medidas de recuperación agrícola y asistencia alimentaria con estrategias de desarrollo a fin de vincular a los pequeños agricultores con los mercados institucionales locales, en particular los programas de comidas escolares, lo que permite a los agricultores participar en mayor medida en la producción y la comercialización de alimentos y, al mismo tiempo, contribuye a complementar y diversificar las dietas. El programa “Compras de África para los africanos” también contribuye a fomentar la capacidad del personal gubernamental para respaldar las compras locales de alimentos a pequeños productores como estrategia de desarrollo e instrumento para evitar futuras crisis alimentarias.

E. La protección social podría fomentar los sistemas alimentarios sostenibles, la ordenación de los recursos naturales y unos medios de vida con capacidad de resistencia

24. Los planes de obras públicas para la conservación de tierras y la construcción de bancales, la mejora de la gestión de los recursos hídricos y la recogida de agua y la forestación y reforestación dirigidos a los hogares pobres pueden ayudar a solventar problemas de inseguridad alimentaria, pobreza y degradación ambiental simultáneamente. Así pues, sería necesario diseñar tales programas

⁸ ISSA (2013), “Bolsa Família: Brazil's social security cash transfer programme”, *Facts and Figures 02*, Asociación Internacional de la Seguridad Social (www.issa.int).

para construir, reforzar y proteger los activos y los medios de vida a fin de reducir la vulnerabilidad ante peligros naturales y de otro tipo y aumentar la resiliencia y el desarrollo económico, social y ambiental sostenible. Para abordar las complejas conexiones existentes entre la ordenación de los recursos naturales, el cambio climático y los medios de vida con capacidad de resistencia y sostenibles, se ha elaborado el concepto de “protección social adaptativa” con la finalidad de integrar explícitamente la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático con políticas de protección social⁹.

25. En este marco se reducirían al mínimo los riesgos que conllevan las intervenciones de protección social que estimulan modelos insostenibles de producción de alimentos mediante enfoques integrados que aprovechan las sinergias positivas que se pueden conseguir mediante una protección social que tenga en cuenta el medio ambiente y el clima. Las políticas que reconocen y mejoran estas sinergias desde el principio, de la elaboración de las políticas a la planificación y la ejecución de programas, ofrecen el mayor potencial de generar efectos positivos en la resiliencia tanto social como ambiental.

B. La función y la labor en curso de la FAO

26. Estas repercusiones positivas no son triviales ni están garantizadas. Es necesario diseñar, aplicar y supervisar atentamente las políticas de protección social en consonancia con políticas relativas a la alimentación, la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural. En consecuencia, la labor de la FAO en materia de protección social se centra en el respaldo de los gobiernos y otros asociados para ampliar al máximo las sinergias entre las políticas de protección social y las políticas agrícolas y en la articulación de una estrategia coordinada para el desarrollo rural. Para ello habrá que fomentar las capacidades humanas e institucionales a fin de gestionar procesos normativos de manera más coherente, proporcionar asesoramiento y apoyo en materia de políticas para la ejecución de los programas, generar conocimientos factibles, facilitar y emprender el diálogo sobre políticas entre los interesados y elaborar y compartir herramientas de análisis de las políticas.

27. Un ejemplo importante de la labor realizada por la FAO en materia de asesoramiento y diálogo sobre políticas es el proyecto “De la Protección a la Producción” (PtoP), que analiza la repercusión de los programas de transferencia de efectivo sobre la toma de decisiones económicas en el hogar y en la economía local, especialmente en relación con las funciones de la protección social A, B y D definidas en la sección anterior. El proyecto proporciona información sobre el modo en que las intervenciones de protección social pueden contribuir a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico sostenibles en los ámbitos del hogar y de la comunidad. Utiliza un método mixto en el que se combinan análisis econométricos de los datos de evaluación de la repercusión, modelos de “evaluación de la repercusión en la economía local” sobre el equilibrio general y métodos cualitativos. Se lleva a cabo conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y se fundamenta en las evaluaciones en curso de la repercusión de programas gubernamentales de protección social ejecutados en siete países (Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Zambia y Zimbabwe). Además de producir análisis, publicaciones y notas de orientación para la comunidad mundial del desarrollo, el proyecto tiene efectos directos en el debate sobre políticas en los siete países a través de su colaboración con los gobiernos y con el UNICEF. Los análisis llevados a cabo en el marco del proyecto se han incluido en los debates sobre el diseño actual del programa y sobre intervenciones complementarias que se puedan ejecutar en el futuro para ampliar al máximo la repercusión económica, así como en debates más amplios sobre políticas en cuanto a la relación existente entre los programas de protección social y las iniciativas de desarrollo rural. La perspectiva de la FAO complementa el apoyo operacional y de investigación proporcionado por otros organismos de las Naciones Unidas como el UNICEF y el Banco Mundial.

⁹ Véanse A. Bonfiglioli y C. Watson (2011), *Bringing social protection down to earth: Integrating climate resilience and social protection for the most vulnerable*, Brighton: Instituto de Estudios sobre Desarrollo; y M. Davies, J. Leavy, T. Mitchell y T. Tanner (2008), *Social Protection and Climate Change Adaptation*, Brighton: Instituto de Estudios sobre Desarrollo.

28. A continuación se presentan ejemplos del apoyo directo prestado por la FAO a los planes de protección social en el marco de los programas nacionales de seguridad alimentaria:

- a) presta apoyo al Gobierno del Níger en el diseño y la ejecución del programa de erradicación del hambre en el contexto de la iniciativa de las tres “enes”, “Les Nigériens Nourrissent les Nigériens” (los nigerinos alimentan a los nigerinos), que vincula un programa integral de protección social con un plan de inversión agrícola y un programa para el empoderamiento de las personas centrado en la mujer rural (este último con el objetivo de mejorar el acceso tanto a los insumos agrícolas como a los beneficios derivados de las transferencias de efectivo);
- b) en colaboración con el PMA y el UNICEF y tomando como base los programas de dinero por trabajo y otras medidas de protección social que se llevaron a cabo con éxito como parte de las intervenciones que ayudaron a Somalia a superar la hambruna hace dos años, respalda el diseño y la aplicación de la estrategia de resiliencia de Somalia y dirige la cooperación técnica para el programa de dinero por trabajo;
- c) proporciona apoyo técnico al PRSBAP y al Programa de aumento de los activos familiares, componentes decisivos del Programa de seguridad alimentaria de Etiopía dirigido a los hogares del medio rural que padecen inseguridad alimentaria crónica;
- d) en colaboración con el PMA, presta apoyo a cinco países africanos en la vinculación de la producción de los pequeños agricultores con las compras locales para los programas de comidas escolares facilitados por la colaboración de la FAO y el Brasil en aras de la cooperación Sur-Sur, a través del programa “Compras de África para los africanos”. El programa también tiene como objetivo respaldar la consecución del derecho a una alimentación adecuada, fomentar el consumo de alimentos producidos localmente, estimular la producción local de alimentos de los pequeños agricultores, muchos de los cuales son mujeres, y por tanto promover también su inclusión económica y social;
- e) presta apoyo en la formulación de los planes nacionales de inversión agrícola (PNIA), a través de los cuales se diseñan planes de acción en el contexto del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), y respalda el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria ayudando a hacer realidad los compromisos contraídos en la Cumbre de L'Aquila, celebrada del 8 al 10 de julio de 2009, en la que la protección social era uno de los parámetros y las ideas subyacentes a la evaluación de la situación de la seguridad alimentaria y la estrategia para abordar el encarecimiento de los alimentos. El alcance de estos componentes de protección social varía pero incluye la provisión de redes de seguridad para los grupos vulnerables en el PNIA de Gambia y la financiación de la protección social para los agricultores de pocos recursos y que padecen inseguridad alimentaria como parte del PNIA de Sierra Leona;
- f) proporciona apoyo en el diseño y la aplicación de programas de protección social estrechamente relacionados con la ventaja comparativa de la FAO, como los programas de dinero por trabajo con un sólido componente agrícola o las escuelas de campo y vida para agricultores jóvenes y adultos.

29. A continuación se incluyen ejemplos de los productos de conocimientos compartidos internacionalmente elaborados por la FAO:

- a) una *política sobre transferencias basadas en efectivo* para abordar el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria y como herramienta para llevar a cabo iniciativas de protección social (2012) que refleja la creciente participación de la FAO en intervenciones de transferencia de efectivo. En 2013 le siguieron dos directrices específicas, las *Directrices sobre los programas de obras públicas (dinero, cupones y alimentos por trabajo)* y las *Directrices para las ferias de comercio de insumos y los sistemas de cupones*, las cuales proporcionan orientaciones prácticas sobre el diseño y la aplicación de determinadas modalidades de transferencia de efectivo que se pueden utilizar como respuestas humanitarias a corto plazo y como intervenciones de protección social a más largo plazo; una *herramienta electrónica para seguir de cerca las decisiones sobre políticas*, la Herramienta de análisis de decisiones de políticas alimentarias y

agrícolas (FAPDA)¹⁰, que incluye medidas de protección social y ha proporcionado la base para realizar evaluaciones de las políticas en cuanto a los efectos a corto plazo de las redes de seguridad y los programas de protección;

- b) además, la FAO, en colaboración con el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros organismos, está contribuyendo a la armonización y la normalización de los indicadores y las metodologías de análisis y seguimiento de la protección social.

C. Evolución de cara al futuro: refuerzo de labor de la FAO en materia de protección social

Ámbitos de trabajo prioritarios

30. La FAO está comprometida a *reforzar notablemente su labor* y su capacidad para poder prestar mejor apoyo a los gobiernos, las iniciativas regionales y los asociados a fin de abordar el gran desafío que supone diseñar la combinación correcta de medidas de protección social que permitan desempeñar las cinco funciones de la protección social y conseguir sus *correspondientes resultados, descritos anteriormente*. Así pues, la FAO incrementará considerablemente el apoyo que presta a los países creando vínculos y fomentando la coherencia de las políticas y las sinergias entre la protección social, la seguridad alimentaria, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural. Las cinco funciones y los resultados correspondientes constituirán el marco en el que la FAO desempeñe su labor en materia de protección social en los próximos años en consonancia con sus funciones básicas y sus ventajas comparativas y conjuntamente con los asociados internacionales, regionales y nacionales pertinentes.

31. En concreto, la FAO proseguirá su labor e incrementará el apoyo que presta a los gobiernos en cuatro esferas prioritarias durante 2014-15.

32. *Elaboración y puesta en práctica de instrumentos analíticos y normativos para fundamentar el diseño y evaluar la eficacia de los sistemas de protección social para la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y nutricional*. Al final del bienio se dispondrá de instrumentos analíticos y normativos nuevos y mejorados para respaldar las principales esferas de generación de conocimientos, apoyo en materia de políticas y seguimiento en la conexión entre la protección social, la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria a nivel mundial, regional y local. Estos instrumentos serán los siguientes:

- a) Un marco conceptual y directrices para el análisis de las políticas y el enfoque basado en la cadena de valor de la protección social, así como una versión adaptada del modelo de evaluación del impacto en la economía local existente —aprovechando la experiencia de la iniciativa regional programática puesta en práctica de modo experimental en Ghana— permitirán simular a priori el efecto de diferentes escenarios de políticas de protección social y agrícolas en la producción, el bienestar y la seguridad alimentaria de los hogares en la economía local y nacional.
- b) Nuevos marcos conceptuales para respaldar las evaluaciones de la repercusión en conexión con el mandato de la FAO, en particular la repercusión de:
- i) los instrumentos de protección social en la ordenación de los recursos naturales, la pesca y la actividad forestal y en la adopción de tecnologías agrícolas para la adaptación al cambio climático;
 - ii) los programas de dinero por trabajo en la agricultura y la seguridad alimentaria y la nutrición;
 - iii) las intervenciones agrícolas, como las subvenciones a los insumos, en la gestión de riesgos y la acumulación de capital humano.

¹⁰ La sigla en inglés corresponde a Food and Agriculture Policy Decision Analysis (FAPDA).

- c) Contribuciones a iniciativas mundiales para reforzar y armonizar los indicadores y las herramientas analíticas en relación con la protección social, por ejemplo una nueva herramienta de diagnóstico de la protección social (cartografía y evaluación de la pobreza) desde la perspectiva de la ventaja comparativa de la FAO.

33. *Desarrollo de la capacidad para diseñar y analizar políticas y programas de protección social y agrícolas.* Al final del bienio, el personal de organismos gubernamentales, asociados en el desarrollo y la FAO (en la Sede y las oficinas descentralizadas) que trabaja en el ámbito de la protección social y la agricultura comprenderá en mayor profundidad los vínculos y las sinergias potenciales entre la protección social y la agricultura y disfrutará de un mayor acceso a material de orientación conexo. El mayor entendimiento de estos vínculos y sinergias fortalecerá la pertinencia y la eficacia de la contribución del personal a los procesos normativos y programáticos nacionales, incluida la provisión del correspondiente asesoramiento sobre políticas.

34. *Aumento de los conocimientos aplicables sobre los vínculos existentes entre la protección social, la agricultura y la seguridad alimentaria.* Entre otras cosas, esto implica:

- a) finalizar la labor en curso sobre las evaluaciones de la repercusión en siete países subsaharianos y ampliar la cobertura para incluir un total de entre 10 y 15 países de Asia, América Latina y el África subsahariana. Estos conocimientos se generarán mediante una combinación de trabajo analítico realizado por la FAO por sí sola o conjuntamente con otros asociados en países en los que existen las capacidades adecuadas;
- b) organizar actos de intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas y reforzar la cooperación Sur-Sur y otras alianzas en los planos internacional, regional y nacional;
- c) preparar informes sobre políticas, notas técnicas y resúmenes informativos tomando como base el trabajo analítico realizado por la FAO y otros asociados. Se hará un gran hincapié en la promoción y la difusión de las políticas para garantizar que las conclusiones y los mensajes principales lleguen a la amplia gama de actores estatales y no estatales que participan en la protección social y en la toma de decisiones sobre el desarrollo agrícola y rural y que influyen en ellos.

35. *Mayor cobertura del apoyo en materia de políticas y la programación.* Al final del bienio se habrá ampliado a 10 países como mínimo el apoyo en materia de políticas y programación aplicando el enfoque integrado a la reducción de la pobreza rural y la seguridad alimentaria en el contexto de las iniciativas regionales programáticas ejecutadas en relación con el Marco estratégico revisado de la FAO, y en particular con el OE3. Esto incluirá la facilitación de los diálogos sobre políticas entre múltiples interesados y el desarrollo de la capacidad en relación con la utilización de instrumentos normativos pertinentes con la finalidad de ayudar a los países a reforzar los vínculos entre la protección social y el desarrollo agrícola y rural.

36. Para velar por la obtención de resultados en todos estos frentes, la FAO: i) ha asignado más recursos para reforzar el OE3 en la esfera de la protección social; ii) ha bautizado una división del Departamento de Desarrollo Económico y Social como División de Protección Social (ESP) y iii) ha creado un grupo de trabajo interdepartamental para aumentar la masa crítica y reforzar la coordinación del trabajo analítico y el apoyo en materia de políticas en relación con la protección social, ya que resulta pertinente para todos los OE.

Con los asociados en lugar de solos

37. La labor de la FAO se fundamenta en las asociaciones y esto se deriva del hecho de que la FAO y sus asociados convencionales del ámbito nacional (los ministerios de agricultura y otros afines) no suelen ser los principales protagonistas en la toma de decisiones relativas a las políticas y los programas de protección social. La función ampliada de la FAO en materia de protección social tendrá como finalidad mejorar el diálogo con los interesados nacionales, así como las asociaciones con otros organismos internacionales, en particular los organismos con sede en Roma, la OIT y el UNICEF.

38. Se fortalecerá la asociación con el PMA. La focalización de la atención de la FAO en la conexión entre las políticas relativas a la protección social, la agricultura, la seguridad alimentaria y el

desarrollo rural aprovechará los puntos fuertes del PMA en cuanto a la logística y la puesta en práctica de redes de seguridad, la ejecución de intervenciones y la provisión de ayuda humanitaria en relación con los alimentos. Los dos organismos tratarán de aunar sus esfuerzos en: i) la recopilación, el análisis y la difusión de datos sobre el riesgo, la vulnerabilidad, la seguridad alimentaria y la nutrición; ii) el diseño de redes de seguridad que brinden asistencia alimentaria en relación con la seguridad alimentaria y nutricional; iii) la puesta en marcha y el funcionamiento de las redes de seguridad; iv) la evaluación y la obtención de datos sobre las redes de seguridad y v) la realización de estudios técnicos y analíticos transversales. La FAO y el PMA ya han elaborado una estrategia conjunta sobre los sistemas de información para la seguridad alimentaria y la nutrición.

39. Los conocimientos técnicos y los proyectos de la FAO se combinan frecuentemente con financiación y subvenciones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), pero la protección social no constituye una esfera prioritaria en la estrategia de este último. Así pues, la FAO tiene margen para complementar y respaldar al FIDA en la inclusión de políticas y programas de protección social en sus programas de desarrollo rural. Ya existen ejemplos de colaboración. En Etiopía, por ejemplo, la FAO y el FIDA están elaborando conjuntamente un plan de seguros indizados asociados a la climatología para llegar a los ganaderos más pobres y prevén intensificar la colaboración en materia de empleo rural centrándose en los jóvenes y el trabajo decente.

40. La OIT y la FAO firmaron un memorando de entendimiento en 2004 que, de acuerdo con los programas de empleo decente de ambos organismos, incluye los cuatro objetivos estratégicos de la promoción del empleo, la protección social, los derechos laborales y el diálogo social. Además, la FAO ha respaldado la Iniciativa del Piso de Protección Social y viene trabajando estrechamente con la OIT para ampliar sus disposiciones al medio rural. La ventaja comparativa de la FAO con respecto a la OIT radica en la presencia de oficinas de la FAO en casi todos los Estados Miembros y en su amplio conocimiento del medio rural, en el que la mayor parte de la población no tiene acceso a la protección social. Se intensificará la colaboración en cuanto al apoyo en materia de políticas prestado a los Estados Miembros y a la ampliación de la protección social a las zonas rurales.

41. La FAO trabajará con el UNICEF a nivel mundial, regional y nacional para incorporar las dimensiones de la agricultura, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en el diseño y la aplicación de políticas y programas de protección social. De igual modo, la FAO seguirá trabajando con el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) en el África subsahariana. Los principales medios de colaboración actuales tanto con el UNICEF como con el DFID son el proyecto PtoP y el proyecto relativo a las transferencias. Este último es una iniciativa de aprendizaje que utiliza evaluaciones rigurosas de la repercusión para mejorar los conocimientos y la práctica acerca de programas de transferencia de efectivo en el África subsahariana.

42. La FAO también está fortaleciendo las iniciativas de cooperación Sur-Sur, algunas de las cuales ya se han puesto en marcha, como el Programa para la cooperación internacional del Brasil y la FAO, que canaliza más de 36 millones de USD para la cooperación Sur-Sur en África y América Latina en apoyo de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025. En el próximo bienio la FAO intentará ampliar la cooperación Sur-Sur en la esfera de la protección social en el contexto del Programa para la cooperación internacional del Brasil, así como explorar la facilitación del intercambio de conocimientos y el fomento de la cooperación en cuanto a los conocimientos especializados y la experiencia en la India y Sudáfrica.

43. Se buscarán, asimismo, oportunidades de fortalecer otras asociaciones en materia de protección social a través de iniciativas mundiales y regionales, mecanismos de gobernanza mundial, políticas y marcos programáticos en los que la FAO desempeña un papel destacado. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) elaboró un informe titulado *Protección social en favor de la seguridad alimentaria* en el que se fundamentó una parte de su debate en 2012. Conjuntamente con Bioversity International, el FIDA, el Banco Mundial y el PMA, la FAO organizó la puesta en marcha de la iniciativa “Reto Hambre Cero” del Secretario General de las Naciones Unidas, la cual reconoce la importante función que han de desempeñar los sistemas de protección social. La FAO promoverá el incremento de la protección social conjuntamente con el UNICEF, el PMA y la Organización Mundial de la Salud (OMS), todas ellas miembros del Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las

Naciones Unidas, así como a través de su apoyo a la Iniciativa Esfuerzos Renovados contra el Hambre y la Desnutrición Infantil (REACH) y la Iniciativa para el fomento de la nutrición (SUN)¹¹. En este contexto, en 2014 la FAO convocará conjuntamente con la OMS la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN-2), que incluirá un acto paralelo sobre protección social y nutrición que tendrá lugar durante la reunión técnica preparatoria prevista del 13 al 15 de noviembre de 2013.

44. En el plano regional, además del apoyo prestado a través de las iniciativas regionales programáticas mencionadas más arriba, la FAO está respaldando la aplicación del Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria, un mecanismo establecido en 2010 para canalizar parte de los fondos comprometidos para la agricultura y la seguridad alimentaria por los líderes mundiales en la Cumbre del G-8 que se celebró en L'Aquila en 2009. También está plenamente comprometida a respaldar la ejecución del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África —el marco estratégico agrícola de la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD)— así como la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025. La FAO desempeña un papel fundamental, asimismo, en la Iniciativa relativa al Cuerno de África, que tuvo su origen en la alianza política regional de la Unión Europea (UE) en favor de la estrategia de paz y seguridad para el Cuerno de África, y también en la Iniciativa relativa al Sahel. De conformidad con todo ello, la FAO puso en marcha en enero de 2013 la Iniciativa regional africana, que explorará y proporcionará opciones y herramientas para que las medidas alternativas de protección social destinadas a mejorar la productividad rural tengan la mayor repercusión posible a fin de ampliar al máximo los efectos de los programas de protección social y permitir la creación de oportunidades de empleo rural decente.

¹¹ Las siglas en inglés corresponden a Renewed Efforts Against Child Hunger and Undernutrition (REACH); Scaling Up Nutrition (SUN).