



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

MARCO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA FAO

PROMOVIENDO EL DESARROLLO RURAL PARA TODOS



MARCO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA FAO

PROMOVIENDO EL DESARROLLO RURAL PARA TODOS

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Roma, 2017

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-309703-6

©FAO, 2017

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titula de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

Esta publicación ha seguido unas pautas sostenibles para su impresión, con productos específicos que garantizan el mínimo impacto ambiental y promueven el uso sostenible de los recursos.

Foto de portada: ©FAO/Claudia Canedo Lou

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	vi
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS.....	vii
RESUMEN	ix
INTRODUCCIÓN.....	1
1 DEFINICIÓN, VISIÓN Y MISIÓN DE LA FAO CON RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	4
2 FUNDAMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA FAO EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	8
A. La función fundamental de la protección social en la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo rural	10
B. Planteamiento general para abordar múltiples vulnerabilidades	15
3 PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA FAO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL	20
A. Inclusión social.....	22
B. Igualdad de género	24
C. Sostenibilidad	25
D. ¿Protección social para quién?	28
4 TRANSFORMANDO LOS PRINCIPIOS EN LABOR PROGRAMÁTICA	30
A. El ámbito de labor de la FAO en materia de protección social.....	31
B. Garantizar el diseño eficaz del funcionamiento de las intervenciones de protección social.....	33
APLICAR EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS.....	33
APLICAR LA BASE DE EVIDENCIA EMPIRICA	36
ABORDAR MÚLTIPLES VULNERABILIDADES.....	38

C. Un planteamiento sistémico: compatibilizar la protección social con las intervenciones de promoción de los medios de vida	38
PROTECCIÓN SOCIAL Y AGRICULTURA	39
PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO RURAL DECENTE	42
PROTECCIÓN SOCIAL Y LA NUTRICIÓN	44
D. Complementar la protección social con factores rurales que facilitan abordar las causas del hambre y la pobreza	47
5 ESTRATEGIAS CLAVE PARA LA PARTICIPACIÓN	50
A. Contexto de la ejecución.....	51
B. Apoyo en materia de políticas	54
C. Producción y difusión de conocimientos.....	56
D. Desarrollo de la capacidad	58
E. Difusión y promoción.....	60
F. Alianza para la protección social en apoyo de la seguridad alimentaria y la nutrición y el desarrollo rural	61
REFERENCIAS.....	63

Listado de recuadros, cuadros y figuras

RECUADRO 1	Visión y misión de la FAO con respecto a la protección social	7
RECUADRO 2	Valor añadido de la FAO en el ámbito de la protección social	10
RECUADRO 3	Contribución de la FAO a argumentar la motivación económica de la protección social: de la protección a la producción.....	12
RECUADRO 4	Fórmulas complementarias para aumentar al máximo los efectos de la protección social en la producción en Lesotho	14
RECUADRO 5	Programas en favor de la protección social y la resiliencia	16
RECUADRO 6	El derecho a la protección social y el derecho a la alimentación	22
RECUADRO 7	Impulsar las inversiones duraderas en sostenibilidad ambiental a través de la protección social.....	26
RECUADRO 8	Aplicar el enfoque basado en los derechos humanos en los programas de protección social	34
RECUADRO 9	Vincular la producción en pequeña escala con la compra local de alimentos para las escuelas	42
RECUADRO 10	Vincular la protección social con las intervenciones en el mercado laboral en el contexto rural	44
RECUADRO 11	Vincular la inclusión financiera con la protección social para promover los medios de vida rurales.....	48
RECUADRO 12	Implicaciones operacionales de la protección social en contextos de crisis humanitarias y frágiles	53
RECUADRO 13	Asesorar sobre la integración de la protección social en las estrategias para la seguridad alimentaria.....	55
RECUADRO 14	Aportar datos e indicadores para medir la protección social en zonas rurales ..	57
RECUADRO 15	Reforzar las capacidades de las organizaciones rurales de prestar servicios y promover la inclusión social	59
RECUADRO 16	Propugnar los derechos a la alimentación y a la protección social.....	60
RECUADRO 17	Facilitar las alianzas en favor de la protección social coherente que incluya la dimensión de la nutrición	62
FIGURA 1	Incorporación de la protección social en las estrategias de seguridad alimentaria y nutrición, agricultura y desarrollo rural.....	18
FIGURA 2	Objetivo de la labor de la FAO en materia de protección social y ejemplos de instrumentos de protección social e intervenciones relacionadas	32
FIGURA 3	Principales ámbitos de trabajo de la FAO en materia de protección social en el proceso normativo	52
CUADRO 1	Aplicación de los principios básicos que orientan la labor de la FAO en materia de protección social para un enfoque basado en los derechos....	35

AGRADECIMIENTOS

El marco de protección social de la FAO es el producto de un amplio proceso de consultas entre las divisiones iniciado por el Equipo de protección social de la División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales (ESP) del Departamento de Desarrollo Económico y Social. Los jefes del Equipo de protección social, Vito Cistulli (octubre 2014-15) y Natalia Winder Rossi (octubre 2015-presente), proporcionaron orientación técnica y Christina Dankmeyer (ESP) dirigió el proceso de redacción. Sherry Ajemian (División de Economía del Desarrollo Agrícola - ESA), Maja Gavrilovic (ESA), Martina Kress (División de Nutrición y Sistemas Alimentarios - ESN), Cristina Rapone (ESP) y Ahmed Raza (ESN) hicieron aportes significativos. Manifestamos nuestro especial agradecimiento a Kostas Stamoulis, Benjamin Davis, Rob Vos y Brave Ndisale por la dirección estratégica en la elaboración de la visión y el planteamiento de la FAO relativos a la protección social, así como a los jefes de Programa estratégico para la seguridad alimentaria y la nutrición, de la reducción de la pobreza rural y de la resiliencia, y a los miembros del equipo directivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales por su contribución y liderazgo.

Agradecemos en particular a las doce divisiones de la FAO por haber proporcionado información constante, esto es, a ESA, la Unidad de apoyo a las políticas y los programas (ESD), ESN, ESP, la División de Estadística (ESS), la División de Políticas y Recursos de Pesca y Acuicultura (FIA), la División de Políticas y Recursos Forestales (FOA), la Oficina Jurídica y de Ética (LEG), la División de Clima y Medio Ambiente (CBC), la Oficina de Evaluación (OED), la División de Emergencias y Rehabilitación (TCE) y la División del Centro de Inversiones (TCI). Asimismo, agradecemos las importantes contribuciones de las oficinas regionales para África (RAF), Asia y el Pacífico (RAP), América Latina y el Caribe (RLC), Europa y Asia Central (REU) y el Cercano Oriente y África del Norte (RNE). Por último, expresamos nuestro agradecimiento a Chiara Gnetti y Massimiliano Terzini, especialistas en comunicaciones, y Studio Bartoleschi por su labor relativa a diseño gráfico.

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AGRIS	Encuesta agrícola y rural integrada
CBC	División de Clima y Medio Ambiente de la FAO
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGP	Programa de transferencias monetaria a la infancia de Lesotho
ESA	División de Economía del Desarrollo Agrícola de la FAO
ESD	Unidad de apoyo a las políticas y los programas
ESN	División de Nutrición y Sistemas Alimentarios de la FAO
ESP	División de Políticas Sociales e Instituciones Rurales de la FAO
ESS	División de Estadística de la FAO
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIA	División de Políticas y Recursos de Pesca y Acuicultura de la FAO
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOA	División de Políticas y Recursos Forestales de la FAO
HLPE	Grupo de alto nivel de expertos
IDS	Instituto de Estudios sobre Desarrollo
ISPA	Evaluación interinstitucional en materia de protección social
LEG	Oficina Jurídica y de Ética de la FAO
LFSSP	Programa para vincular la seguridad alimentaria con la protección social
LSMS-ISA	Estudio de medición de los niveles de vida - Encuestas integradas sobre agricultura
NRM	Gestión de los recursos naturales
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OED	Oficina de Evaluación de la FAO
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Naciones Unidas
OP	Obras públicas
OPM	Grupo de Gestión de Políticas de Oxford
PAA	Compras de África para los africanos

- PIDESC** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- PMA** Programa Mundial de Alimentos
- PtoP** De la Protección a la Producción
- RAF** Oficina Regional de la FAO para África
- RAP** Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico
- REU** Oficina Regional de la FAO para Europa y Asia Central
- RIGA** Actividades Generadoras de Ingreso Rural
- RLC** Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe
- RNE** Oficina Regional de la FAO para el Cercano Oriente y África del Norte
- SAN** Seguridad alimentaria y nutrición
- SOFA** El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación
- SPF-I** Iniciativa del Piso de Protección Social
- SPIAC-B** Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social
- SPL1** Jefe de Programa estratégico de la FAO para la seguridad alimentaria y la nutrición
- SPL3** Jefe de Programa estratégico de la FAO para la reducción de la pobreza rural
- SPL5** Jefe de Programa estratégico de la FAO para la resiliencia
- TCE** División de Emergencias y Rehabilitación de la FAO
- TCI** División del Centro de Inversiones de la FAO
- UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- VIH** Virus de inmunodeficiencia humana

RESUMEN

En el Marco de la FAO para la protección social se presentan la visión y el planteamiento de la Organización relativos a la protección social. La FAO reconoce la función fundamental de la protección social para impulsar y acelerar los progresos realizados en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición, el desarrollo de la agricultura, la pobreza rural y la creación de resiliencia.

Tres cuartas partes de las personas que padecen subalimentación crónica y las que viven en condiciones de pobreza residen en zonas rurales. Muchas de ellas no están cubiertas por una protección social adecuada, dependen principalmente de los recursos naturales para sus medios de vida, son especialmente vulnerables y están expuestas a múltiples riesgos. Sin embargo, desempeñan una función decisiva para garantizar la seguridad alimentaria mundial a largo plazo, así como para gestionar de forma sostenible la base de recursos naturales en los ecosistemas más frágiles. *Garantizar que puedan acceder a la protección social no es solo un imperativo social, sino que resulta esencial para asegurar su participación en calidad de asociados en el desarrollo y el crecimiento económico.*

El compromiso de la FAO de ayudar a los gobiernos nacionales a erradicar el hambre y la pobreza de las generaciones presentes y futuras a través de la protección social queda reflejado en la **VISIÓN DE LA FAO CON RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL**: *Las personas y las comunidades que viven en zonas rurales, así como aquellas cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales, están respaldadas por sistemas de protección social que ayudan a: garantizar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición de estas personas; protegerles antes, durante y después de choques y tensiones; promover medios de vida resilientes y una gestión sostenible de los ecosistemas; y estimular el crecimiento y el desarrollo rural integrador en favor de los pobres. En este contexto y con vistas a realizar dicha visión, la FAO se ha comprometido a promover un **PLANTEAMIENTO SISTÉMICO** para*

*la protección social con objeto de evitar la fragmentación de las intervenciones, junto con asociados, construir y **REFORZAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS PAÍSES** que estén bien integrados en estrategias más amplias de promoción de los medios de vida y de desarrollo rural.*

El planteamiento de la FAO para la protección social adopta una perspectiva integral que engloba las cuatro funciones de la protección social: protección, prevención, promoción y transformación, y que se guía por tres principios transversales: **INCLUSIÓN SOCIAL, IGUALDAD DE GÉNERO y SOSTENIBILIDAD.**

En el Marco se presenta la contribución con perspectiva de futuro de la FAO para aumentar al máximo la repercusión de la protección social en el hambre, la pobreza rural y la resiliencia mediante la creación y consolidación de sistemas de protección social de los países que estén bien integrados en las estrategias más amplias de promoción de los medios de vida y de desarrollo rural. En particular, la FAO pretende promover los vínculos entre la **PROTECCIÓN SOCIAL Y LA AGRICULTURA, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, LA NUTRICIÓN, EL MANEJO DE RECURSOS NATURALES, EL EMPLEO RURAL DECENTE Y LA CREACIÓN DE RESILIENCIA.** Como parte de su trabajo, la FAO se ha comprometido a contribuir a los programas mundiales y regionales de protección social reforzando la **MOTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EXPANDIR Y AMPLIAR LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.**

La FAO respalda a los gobiernos y otras partes interesadas a través de cinco ámbitos clave de participación: (1) prestar apoyo en materia de políticas para mejorar la coherencia entre la protección social y la seguridad alimentaria y la nutrición, la elaboración de políticas agrícolas y de desarrollo rural y el diseño operativo eficaz de los programas de protección social; (2) adquirir y divulgar conocimientos y evidencia empírica sobre estos vínculos a todos los niveles; (3) fomentar la capacidad institucional a escala local, nacional e internacional; (4) propugnar los derechos a la alimentación y a la protección social, en especial para que la última llegue a la población rural pobre, en foros mundiales, plataformas y en la elaboración de programas; y 5) facilitar la creación de alianzas estratégicas con vistas a promover sistemas de protección social inclusivos y transformadores.

INTRODUCCIÓN

En la Agenda 2030 se identifica la erradicación de la pobreza como uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el mundo de hoy y un requisito indispensable del desarrollo sostenible. A pesar de los esfuerzos por combatir la pobreza y el hambre, las cifras totales siguen siendo elevadas. Casi 1 000 millones de personas siguen viviendo en condiciones de pobreza extrema¹ y se calcula de 793 millones padecen subalimentación crónica (FAO, FIDA y PMA, 2015a). Además, las diferencias entre regiones y en los contextos nacionales con respecto a los ingresos y las oportunidades menoscaban las iniciativas de reducción de la pobreza y ponen a prueba la capacidad de crear y mantener medios de vida.

La protección social es una meta específica de la Agenda 2030, del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS1) (Erradicación de la pobreza), y se considera una estrategia clave para lograr otros objetivos relacionados, como acabar con el hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, el empleo decente, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades en general, y promover la agricultura sostenible, entre otras cuestiones.² En la Agenda 2030 también se pide un nuevo marco de acción relativo a la transformación estructural de la agricultura.

¹ Según el Banco Mundial (2015), unos 900 millones de personas, lo que equivale al 12.8 % de la población mundial, vivían en condiciones de extrema pobreza en 2012, utilizando la nueva referencia de 1.90 USD al día. De ellos, 388.7 millones vivían en el África subsahariana; 309 millones, en Asia meridional; y 147 millones en Asia oriental y el Pacífico, mientras que menos de 44 millones de las personas que padecen pobreza extrema vivían en América Latina y el Caribe y en Europa oriental y Asia central juntas. Datos disponibles en inglés en la página de Internet <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>.

² Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contienen una meta específica relacionada con la protección social (1.3 "Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables") y la mencionan explícitamente en el ODS 5 ("Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas") y el ODS 10 ("Reducir la desigualdad en los países y entre ellos").

Para que el sector rural sea dinámico, es preciso apoyar el aumento de la producción y el desarrollo de los mercados, pero también conceder prioridad al respaldo de los pequeños agricultores familiares del medio rural, el fomento de la resiliencia y la mejora de la capacidad económica y productiva de la población rural pobre. En la actualidad, se reconoce que la protección social es fundamental en la erradicación de la pobreza y la transformación rural, así como un componente de la respuesta humanitaria eficaz y de las iniciativas de fomento de la resiliencia.

La protección social no es nueva para la FAO. La Organización ha intervenido en la labor relativa al desarrollo agrícola y rural que ha demostrado tener funciones de protección social. Asimismo, ha emprendido actividades de respuesta ante emergencias y de reducción de riesgos de catástrofes con instrumentos parecidos a los empleados en la protección social. No obstante, en la actualidad la protección social se enmarca como una prioridad institucional, que contribuye a cumplir el mandato básico de la FAO estipulado por el Consejo de la Organización en diciembre de 2013 (FAO, 2013a).

El Marco de protección social de la FAO ayudará a orientar la labor de la Organización en materia de protección social. Su finalidad es: (1) argumentar la función de la protección social en los logros relativos a la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición y el desarrollo rural; (2) presentar el planteamiento y los principios de la FAO para la participación en este ámbito, fomentando sistemas de protección social más integrados que aborden de forma eficaz la pobreza rural y las cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición; (3) definir el valor añadido y la contribución de la FAO a la hora de proporcionar apoyo más eficaz para reforzar los sistemas de protección social de los países y armonizarlos con los planteamientos para la agricultura y el desarrollo rural. A tal fin, en el Marco:

- 1 se estipulan la **DEFINICIÓN, VISIÓN Y MISIÓN DE LA FAO CON RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL**;
- 2 se explica en detalle la **MOTIVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA FAO EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**;
- 3 se describe la forma en que el **PLANTEAMIENTO DE LA FAO RELATIVO A LA PROTECCIÓN SOCIAL** trata de poner en práctica la Nota del Consejo;
- 4 se **MATERIALIZAN LOS PRINCIPIOS EN LABOR PROGRAMÁTICA** y
- 5 se utilizan **ESTRATEGIAS CLAVE PARA LA PARTICIPACIÓN**.



1

DEFINICIÓN, VISIÓN Y MISIÓN DE LA FAO CON RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL



©FAO/Marco Longari

En todo el mundo, la mayoría de la población pobre y expuesta a la inseguridad alimentaria, que es la parte de la población más necesitada y carente de protección social, vive en zonas rurales. Su acceso insuficiente a la protección social restringe notablemente su capacidad de garantizar su propia seguridad alimentaria, crear medios de vida sostenibles y contribuir al crecimiento económico local y nacional.

La FAO reconoce la función esencial de la protección social para reforzar su labor en materia de seguridad alimentaria, nutrición, agricultura, erradicación de la pobreza y desarrollo rural, así como en sus esfuerzos por aumentar la resiliencia de los medios de vida ante choques y tensiones. Por consiguiente, la FAO se ha comprometido a ampliar la cobertura de los sistemas de protección social para que lleguen a los más vulnerables, de conformidad con el compromiso adquirido con motivo de la Agenda 2030 de ampliar el alcance de los sistemas y las medidas de protección social apropiados de los países para todos de aquí a 2030.

En su apoyo a los Estados Miembros, la FAO adopta una visión integral del potencial de la protección social, que engloba sus cuatro funciones. Según se analiza en El estado mundial de la agricultura y la alimentación (SOFA) de 2015 (FAO, 2015a):

*“La protección social puede desempeñar una función **protectora** a la hora de proporcionar medios (en efectivo o en especie) para acceder a los alimentos y mitigar las repercusiones de las crisis. Puede tener una función **preventiva** a la hora de evitar privaciones más graves mediante el fortalecimiento de la resiliencia ante las crisis y la prevención de pérdidas de ingresos y activos. Puede respaldar la acumulación de recursos para mantener los medios de vida (por ejemplo, mediante transferencias de activos y obras públicas). La protección social también puede desempeñar una función de **promoción** a través del respaldo directo de las inversiones en recursos humanos (nutrición, salud, educación y desarrollo de competencias) y la reducción de las restricciones de liquidez y la inseguridad de los ingresos a fin de fomentar la inversión en actividades agrícolas y de otro tipo. Asimismo, puede tener un **papel transformador** en las vidas de la población pobre mediante la reorientación de sus objetivos más allá de la supervivencia diaria hacia inversiones para su futuro, el cambio de las relaciones de poder en los hogares (ya que la protección social puede empoderar a las mujeres) y el fortalecimiento de las capacidades de los pobres para empoderarse a sí mismos.”*

La compleja interacción entre las causas directas de la inseguridad alimentaria, así como la naturaleza intrincada y amplia de los factores que crean, mantienen y transmiten la pobreza (como el agotamiento de las bases de recursos naturales y



el cambio climático, la falta de acceso a la tierra y el agua, la escasa inversión de recursos en infraestructura rural y servicios sociales y de extensión públicos, el acceso limitado a los mercados y los sistemas de crédito, la exclusión social o de género - que son asuntos básicos en el mandato de la FAO -), han llevado a la Organización a definir un planteamiento operativo que abarque la extensa red de vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales.

En consecuencia, por lo que hace a la participación de la FAO y el apoyo que presta a los países, la protección social comprende un ***conjunto de políticas y programas que abordan las vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales de la inseguridad alimentaria y la pobreza mediante la protección y la promoción de los medios de vida.***

En consonancia con esta definición operativa, en el Cuadro 1 se presentan la visión y la misión de la FAO con respecto a la protección social.



RECUADRO 1 VISIÓN Y MISIÓN DE LA FAO CON RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL

VISIÓN

Las personas y las comunidades que viven en zonas rurales, así como aquellas cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales, están respaldadas por sistemas de protección social que contribuyen a:

- > garantizar su seguridad alimentaria y una mejor nutrición;
- > protegerles antes, durante y después de choques y tensiones;
- > promover medios de vida resilientes y la gestión sostenible de los ecosistemas;
- > estimular el crecimiento económico favorable a los pobres y el desarrollo rural inclusivo.

MISIÓN EN EL MANDATO DE LA FAO

La FAO se ha comprometido a respaldar a los gobiernos a erradicar el hambre y la pobreza de las generaciones presentes y futuras, y reconoce la importancia de la protección social para el logro sus objetivos. En esta línea, la FAO reconoce la capacidad transformadora de la protección social y su contribución a la mejora de la capacidad económica y productiva, incluso de las personas más pobres y marginadas. La FAO respalda a los gobiernos y otras partes interesadas a promover una mayor coherencia en la formulación de políticas y la programación entre la protección social y la seguridad alimentaria y la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural. Sobre la base del conocimiento y la evidencia empírica adquirida a escala mundial, regional y nacional, la FAO también trata de fomentar la capacidad institucional con vistas a promover y mantener sistemas de protección social orientados a la integración y la transformación.

2

FUNDAMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA FAO EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



©FAO/Kai Wiedenhofer

Tres cuartas partes de las personas que padecen subalimentación crónica y las que viven en condiciones de pobreza residen en zonas rurales (FIDA y PNUMA, 2013). En su mayoría no están cubiertas por una protección social adecuada y muchas de ellas dependen principalmente de la agricultura y las actividades relacionadas como fuentes de medios de vida. El crecimiento de la agricultura y la productividad han contribuido a crear medios de vida seguros y a reducir la pobreza. No obstante, son especialmente los pequeños agricultores rurales quienes siguen trabajando en un contexto de múltiples ineficacias del mercado. Las pequeñas explotaciones familiares están particularmente expuestas a riesgos naturales, así como a choques y riesgos económicos creados por el hombre, y se enfrentan a dificultades para acceder a los recursos, los servicios públicos, mercados operativos e instituciones locales. En consecuencia, sus decisiones sobre producción y consumo son muy interdependientes, puesto que los riesgos y dificultades a los que se enfrentan en sus actividades generadoras de ingresos afectan a sus decisiones sobre consumo. Dejar de invertir en educación y salud con objeto de gastar más en alimentos saludables o dedicar más tiempo a producirlos; producir cultivos comerciales en lugar de alimentarios; y deteriorar su base de recursos naturales para mantener sus medios de vida a corto plazo. En consecuencia, los hogares pobres a menudo adoptan estrategias de vida de “bajo riesgo y bajo rendimiento”, lo que reduce su capacidad de obtener ingresos en el futuro, les atrapa en un ciclo de pobreza y aumenta aún más su vulnerabilidad ante futuros riesgos (Dorward *et al.*, 2006). Al mismo tiempo, estos hogares desempeñan una función fundamental para garantizar la seguridad alimentaria a largo plazo y para gestionar de manera sostenible la base de recursos naturales en los ecosistemas más frágiles. *Garantizar su acceso efectivo a la protección social no es un imperativo social, sino que resulta fundamental para asegurar su participación en calidad de asociados en el desarrollo y el crecimiento económico.*

En consecuencia, la participación de la FAO en el ámbito de la protección social se basa en lo siguiente:

- > la clara evidencia de la función decisiva que la protección social desempeña para aumentar al máximo la seguridad alimentaria y la nutrición, así como para lograr el desarrollo rural;
- > el compromiso de la FAO de abordar múltiples vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, con vistas a promover medios de vida sostenibles y resilientes mediante el refuerzo de la capacidad de los hogares, la comunidades y las instituciones de prevenir y afrontar las amenazas que afectan a la seguridad alimentaria y la nutrición y al desarrollo rural;
- > la intervención de la FAO para ayudar a los países a materializar el derecho a la alimentación y a la protección social.

RECUADRO 2 VALOR AÑADIDO DE LA FAO EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

- > La investigación llevada por la FAO y las pruebas adquiridas siguen reforzando la motivación económica de la protección social y ponen de relieve que la *protección social es una inversión y no solamente un costo*.
- > La FAO promueve la ampliación de la cobertura de la protección social *llegando efectivamente* a la población pobre de todos los subsectores agrícolas (ODS 1.3).
- > La FAO contribuye a aumentar al máximo los efectos de la protección social - de la protección a la producción (PtoP por su sigla en inglés) - *estableciendo vínculos (protección social +)* entre la protección social y la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición y el desarrollo rural.
- > La intervención de la FAO está *ampliando la audiencia* de la protección social: facilita el diálogo entre los sectores social y agrícola, de la gestión de los recursos naturales y los relacionados con la resiliencia.
- > La FAO puede ayudar a crear y consolidar sistemas de protección social *de los países* que estén bien integrados en estrategias más amplias de promoción de los medios de vida y de desarrollo rural.

A.

La función fundamental de la protección social en la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo rural

Las nuevas estimaciones sugieren que para erradicar el hambre en el mundo de forma sostenible en los próximos 15 años, será necesario invertir en las zonas rurales y urbanas, y comprometerse con la protección social a fin de garantizar que las personas que viven en condiciones de pobreza puedan acceder a los alimentos y mejorar sus medios de vida (FAO, FIDA y PMA, 2015b). Por consiguiente, es fundamental fomentar la capacidad de los Estados Miembros de impulsar un entorno favorable para el desarrollo rural equitativo y sostenible, en el que la protección social vaya acompañada de una planificación del desarrollo agrícola y rural. La contribución de la protección social es evidente por lo que hace a la mejora del consumo —mediante la eliminación de los obstáculos financieros y sociales al acceso a los alimentos, la educación y los servicios sanitarios, por ejemplo— lo que a su vez conduce a la mejora de la seguridad alimentaria y el capital humano. Sin embargo, la protección social también ejerce una importante función al impulsar medios de vida rurales resilientes y sostenibles, y lograr los tres objetivos mundiales de la FAO de erradicación del hambre, reducción de la pobreza y gestión sostenible de los recursos naturales:

- > proporcionando ingresos directos o activos productivos, y respaldando las actividades generadoras de ingresos, con inclusión de las oportunidades de empleo rural decente, agrícola y de otro tipo, con objeto de aumentar los efectos en la seguridad alimentaria, la nutrición y la pobreza de las personas y los hogares;
- > dotando a los hogares de los recursos necesarios para superar la restricciones de liquidez y hacer frente a los choques, tensiones e ineficacias del mercado, de forma que puedan invertir en sus actividades de subsistencia y mejorar la toma de decisiones y la gestión de los riesgos cuando la disponibilidad de seguros y mercados financieros no sea suficiente;
- > promoviendo la productividad laboral y la empleabilidad de los beneficiarios mediante la intervención en la educación, la sanidad y la formación de capital humano y, por consiguiente, abordando la trampa intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria;
- > estimulando el desarrollo económico local con circuitos positivos de retroalimentación sobre consumo de alimentos, producción, empleo y reducción de la pobreza;
- > respaldando la gestión sostenible de los recursos naturales para reforzar la resiliencia de los medios de vida (FAO, 2013a).

La FAO está contribuyendo de forma destacable a desarrollar la *motivación económica de la protección social* mediante la obtención de evidencia empírica sobre estas cinco funciones (véase el Recuadro 2) y, por ende, ejerce un papel decisivo en los programas mundiales, regionales y nacionales de protección social.



©FAO/Marco Longari

RECUADRO 3 CONTRIBUCIÓN DE LA FAO A ARGUMENTAR LA MOTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: DE LA PROTECCIÓN A LA PRODUCCIÓN (PtoP)

La FAO, en alianza con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), instituciones nacionales de investigación y los gobiernos de siete países del África subsahariana, ha dirigido la producción de evidencia empírica sobre los impactos en la economía y la producción de los programas nacionales de transferencias de efectivo en la región. La elaboración de evaluaciones rigurosas de impacto se llevó a cabo en estrecha coordinación con las contrapartes gubernamentales y se incorporó a las plataformas y procesos normativos de los países. Ello contribuyó a consolidar la motivación de la *protección social como una inversión y no solamente como un coste*, a la vez que abordó la idea equivocada del público sobre la dependencia y los efectos desincentivadores en el empleo. Asimismo, proporcionó una base sólida para mostrar que las transferencias de efectivo pueden ayudar a las familias pobres y marginadas a generar activos, empoderarse y crear actividades económicamente productivas.

Los datos obtenidos en las evaluaciones de los efectos a escala nacional y los programas de aprendizaje han ayudado a los responsables de las políticas a comprender mejor la protección social como una medida eficaz para combatir el hambre, reducir la pobreza e impulsar el desarrollo rural. Asimismo, han contribuido a introducir cambios concretos en las políticas y la forma de trabajar: ajustando la magnitud de la transferencia; reforzando las estructuras comunitarias; mejorando la focalización de los beneficiarios y por tanto, el acceso; y vinculando actividades complementarias. Determinar la motivación económica de la protección social es la contribución concreta de la FAO a los debates sobre políticas y las medidas a escala nacional relativos a la ampliación de la cobertura de la protección social, la creación de sistemas de protección social (Meta 1.3 de los ODS) y la asignación de inversiones nacionales para la ampliación en países como Ghana, Kenya, Lesotho y Zambia.

Los datos obtenidos en el África subsahariana y América Latina ponen de manifiesto los efectos positivos que los programas de protección social, como las transferencias de efectivo, tienen de forma inequívoca y constante en la cantidad y la calidad de los alimentos y en la diversidad de la alimentación.³

Además, las intervenciones de protección social han ayudado a los hogares rurales pobres a superar las restricciones de liquidez, al mismo tiempo que han contribuido a atenuar los obstáculos del acceso al crédito, el ahorro y otros servicios financieros (Barrientos, 2012). Por ejemplo, los datos revelan que la solvencia de los hogares que

³ En Kenya, Malawi y Zambia, la participación en un programa de transferencia de efectivo no solo condujo a aumentar los gastos alimentarios, sino también la cantidad de alimentos de origen animal. Puede consultarse *The Broad Range of Cash Transfer Impacts in Sub-Saharan Africa: Consumption, Human Capital and Productive Activity* disponible en <http://unc.live/1pjjGQd>. En varios países de América Latina, además del aumento en los gastos alimentarios, también se observó la diversificación de la alimentación. Véase FAO (2013): *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*, disponible en la página de Internet <http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf>.

participaron en planes sociales de transferencia de efectivo aumentó, al igual que lo hicieron el ahorro en Ghana, Kenya, República Unida de Tanzania y Zambia, y la capacidad de saldar deudas en Ghana y Zambia. Estos programas también están ayudando a los hogares a tomar decisiones relativas a la inversión, la producción, la distribución del trabajo y la asunción de riesgos (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013).

Las repercusiones de la protección social en la educación, la sanidad y la acumulación de capital humano están bien documentadas.⁴ La FAO y sus asociados han venido contribuyendo a mejorar la base de evidencia empírica, que pone de manifiesto la capacidad de la protección social de abordar algunas de las causas económicas subyacentes de la malnutrición,⁵ así como de aumentar la productividad y la empleabilidad a largo plazo de la mano de obra y su participación en el mercado laboral. Los datos sugieren que en zonas en las que los medios de vida dependen principalmente de la agricultura y los mercados de trabajo agrícola, la protección social puede influir directamente en el aspecto productivo. Por ejemplo, se ha observado que las transferencias de efectivo aumentan la utilización de insumos agrícolas, la propiedad de ganado y la participación en actividades familiares no agrícolas entre los agricultores de subsistencia y los agricultores en pequeña escala en el África subsahariana (FAO, 2014a).

Además, estos datos han apuntado la función de la protección social en el impulso del desarrollo económico local: a medida que los beneficiarios gastan el dinero transferido en bienes y servicios, las repercusiones de los programas de transferencias de efectivo se transmiten a los proveedores de estos bienes y servicios, dentro y fuera de la economía local (Taylor *et al.*, 2013; Kagin *et al.*, 2014; Taylor, Thome y Filipski, 2014; Thome *et al.*, 2014). Las transferencias de efectivo tienen un efecto incentivador, ya que aumentan la demanda de bienes de consumo, insumos o activos y, en algunos casos, también aumentan la demanda de bienes variados. Estos resultados están respaldados por la tendencia de las personas con pocos recursos para gastar en el ámbito local y en bienes producidos localmente en lugar de bienes importados (Barca *et al.*, 2015).

⁴ Puede consultarse un resumen de los efectos documentados en el África subsahariana en el documento del proyecto de The Transfer Project (2015) *The Broad Range of Cash Transfer Impacts in Sub-Saharan Africa: Consumption, Human Capital and Productive Activity*; y en América Latina, p. ej. Adato, M. y Hoddinott, J. (2010) *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA)

⁵ *Ibíd.*; Departamento de Desarrollo Social (DSD), Organismo sobre Seguridad Social en Sudáfrica (SASSA) y UNICEF (2012) *The South African Child Support Grant Impact Assessment – Evidence from a Survey of Children, Adolescents and their Households* (Evaluación de las repercusiones de las transferencias monetaria a la infancia en el África meridional: datos de una encuesta realizadas a niños, adolescentes y sus familias). Pretoria: UNICEF Sudáfrica.

A pesar de los efectos significativos de la protección social, también se reconoce que *por sí sola no es suficiente para sacar a las personas de la pobreza*. En la publicación de la FAO de 2015, *El estado de la alimentación y la agricultura*, se recalca la necesidad de coordinar las estrategias multisectoriales sobre seguridad alimentaria y desarrollo rural, con vistas a garantizar que las intervenciones de protección social y agricultura sean compatibles con el hecho de sacar de forma sostenible a las familias rurales de la situación de pobreza. A pesar de contar con un conjunto completo de datos sobre los efectos de la protección social, siguen quedando brechas con respecto a las intervenciones complementarias, puesto que los datos existentes se basan principalmente en las evaluaciones de determinados programas, como las transferencias de efectivo y los programas de alimentación escolar. La FAO se compromete a abordar estas brechas y a promover la elaboración y ampliación de sistemas integrales de protección social que se basen en evidencia empírica.

RECUADRO 4 FÓRMULAS COMPLEMENTARIAS PARA AUMENTAR AL MÁXIMO LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA PRODUCCIÓN EN LESOTHO

La FAO está contribuyendo a aumentar la evidencia referente a intervenciones combinadas, en particular las que vinculan la transferencia social de efectivo con actividades productivas. En Lesotho, un equipo de la FAO, el Grupo de Gestión de Políticas de Oxford (OPM por su sigla en inglés) y el UNICEF han evaluado los efectos del principal programa de transferencia de efectivo del país: el Programa de transferencia monetaria a la infancia (CGP por su sigla en inglés). Se observó que esta transferencia incondicional, que se dirige a los hogares pobres con niños, había aumentado de forma significativa la seguridad alimentaria, la matriculación escolar, el gasto en los niños, el uso y la compra de insumos agrícolas y los acuerdos officiosos de repartición de alimentos en la comunidad local.

Con miras a seguir alentando la inversión en actividades productivas, en 2013 se combinó el CGP con el *Linking Food Security to Social Protection Programme* (Programa para vincular la seguridad alimentaria con la protección social; LFSSP por su sigla en inglés), respaldado por la FAO. El LFSSP comprendió la distribución de semillas de hortalizas a 799 hogares que cumplieran los criterios del CGP y se combinó con demostraciones y capacitación práctica sobre la construcción y mantenimiento de huertos en ojo de cerradura y en zanja, así como la transferencia de conocimientos sobre conservación de los alimentos y prácticas de producción, con objeto de mejorar la nutrición. Una evaluación de esta fórmula señaló la presencia de efectos positivos que parecen haber sido impulsados por la combinación de ambos programas: permitió que las familias sin limitaciones de empleo aumentaran la inversión en artículos sustancialmente más productivos, en comparación con los dos años anteriores a las transferencias del programa de transferencias monetaria a la infancia, y además, pareció haber ayudado a los hogares a afrontar las limitaciones de mano de obra en actividades en el huerto familiar (Dewbre *et al.*, 2015; OPM, 2012).

B.

Planteamiento general para abordar múltiples vulnerabilidades

Un planteamiento integral para hacer frente al hambre y la pobreza requerirá aunar fuerzas en la formulación de políticas y la programación en los planos social y del desarrollo. En la práctica, ello implica adaptar la manera de plantear el desarrollo rural a las estrategias que reforzarían la capacidad de los hogares pobres de afrontar y gestionar mejor los riesgos y de aumentar el acceso a los recursos y los servicios básicos. La FAO se ha comprometido a intensificar el apoyo que presta a los países para que creen vínculos y fomenten una mayor coherencia de las políticas⁶ y las sinergias entre la protección social, la seguridad alimentaria, el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza rural.

Además, los gobiernos y los asociados en el desarrollo han reconocido la necesidad de establecer estrategias que hagan frente tanto a la respuesta temprana como a la recuperación o transición rápidas, a la vez que ayudan a prevenir y minimizar los efectos negativos de las crisis. Un planteamiento amplio como este trata de salvar las distancias entre la respuesta humanitaria y el desarrollo a largo plazo.

⁶ En el Marco de análisis y acción de la FAO (2016) relativo al aumento de la coherencia entre la protección social y la agricultura se define la coherencia como la promoción sistemática de políticas y programas complementarios y coherentes en todos los sectores, lo que creará sinergias para combatir la inseguridad alimentaria y la pobreza en el medio rural con mayor eficacia, y garantizará que se eviten o se minimicen los posibles conflictos que se produzcan entre las políticas y los programas. El documento está disponible en inglés en la página de Internet <http://www.fao.org/3/a-i4403e.pdf>.

RECUADRO 5 PROGRAMAS EN FAVOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA RESILIENCIA

El tema central de la Agenda 2030, “no dejar a nadie atrás”, ha proporcionado un marco claro de acción. La FAO reconoce que buena parte de las personas más vulnerables se encuentran en riesgo de quedarse atrás, en particular en el contexto de las crisis (FAO, 2016b).

Por consiguiente, es fundamental determinar nuevos planteamientos innovadores y eficientes, que pasen solo de atender las necesidades a corto plazo a fin de salvar vidas a comprometerse a invertir en la prevención y reducción de las vulnerabilidades de las personas ante los riesgos multidimensionales, tal como se pidió en el informe del Secretario General, presentado en la Cumbre Humanitaria Mundial.⁷ Los sistemas de protección social flexibles son una de las estrategias que ayudan a prevenir o reducir al mínimo los efectos negativos de las crisis, puesto que respaldan la respuesta temprana y además contribuyen a que la recuperación y la transición sean rápidas.

Las personas pobres y marginadas políticamente se ven afectadas por las crisis en forma desproporcionada: en el Informe de Asistencia Humanitaria Mundial de 2015 se destacó que en 2013, el 93 por ciento de las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema se encontraba en contextos frágiles desde el punto de vista político o en situación de vulnerabilidad ambiental. La escasez de bienes y la ausencia de mecanismos de protección pueden dar lugar a que los hogares y las comunidades recurran a mecanismos de supervivencia contraproducentes que aumentan su vulnerabilidad ante los riesgos y las crisis.

La protección social ayuda a romper el círculo vicioso de las privaciones sociales y económicas, del aumento de la vulnerabilidad ante la pobreza y la exclusión y de la mayor exposición a choques y tensiones:

- > protegiendo a los hogares de los efectos negativos de los choques y las correspondientes estrategias de supervivencia negativas (por ejemplo, vender activos, sacar a los niños de la escuela o reducir la ingesta de alimentos);
- > ayudando a fomentar la capacidad de los hogares y las comunidades de resistir y superar las choques y tensiones por medio de transferencias sociales que permitan a las familias aumentar y diversificar la base de activos y aumentar sus ahorros;
- > abordando algunas de las causas subyacentes de las crisis (como la inestabilidad política o las causas económicas de la violencia y los conflictos) y, por ende, constituyendo un componente fundamental de las estrategias de consolidación de la paz;
- > avanzando para lograr una situación de menor vulnerabilidad mediante intervenciones en la economía y la producción que ayuden a las familias a mejorar la situación en la que se encuentran.

⁷ Cumbre Humanitaria Mundial (2016), Resumen de la Presidencia. En defensa de la humanidad: compromiso con la acción, disponible en la página de Internet <https://consultations.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>.

En la Figura 1 se presenta la protección social incorporada al desarrollo rural por medio de sus cuatro funciones: prevención, protección, promoción y transformación.⁸ Asimismo, *el planteamiento integral de doble componente*,⁹ que trata de satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables y responder a los riesgos futuros promoviendo la resiliencia a más largo plazo,¹⁰ se sitúa en un círculo continuo de desarrollo.

La pobreza y el hambre tienen causas estructurales parecidas y son fenómenos dinámicos que no garantizan límites ni hitos permanentes para la seguridad, dada la vulnerabilidad frente a los riesgos naturales y la naturaleza impredecible de los mercados mundiales y los contextos políticos. Gracias a este planteamiento de doble componente, la FAO reconoce el carácter dinámico de la pobreza y el hambre y su especificidad en función del contexto, y contribuye a salvar las distancias entre la respuesta humanitaria y el apoyo a largo plazo a los medios de vida.

Con sus competencias institucionales en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural, su capacidad de prestar asesoramiento en materia de políticas y programas, y de elaborar y aplicar instrumentos analíticos para la investigación, y su respaldo a las plataformas de intercambio de conocimientos y las alianzas, la FAO está en condiciones de ayudar a los países a mejorar la interrelación entre la protección social, la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La FAO reconoce

⁸ La protección social comprende: medidas de **prevención** encaminadas a evitar que las personas vulnerables se hundan (aún más) en la pobreza, proteger los medios de vida mitigando los choques y reducir el riesgo de que se repitan los efectos negativos de las mismas; medidas de **protección**, que comprenden planes de asistencia social para garantizar la subsistencia básica de las personas pobres; medidas de **promoción**, que proporcionan apoyo a los medios de vida para protegerlos y potenciarlos de forma simultánea y, por ende, reducir la incidencia de la pobreza crónica; y medidas de **transformación**, que fomentan la inclusión social centrándose en la realización de los derechos sociales y económicos a través de marcos jurídicos que respalden la igualdad de género, el sueldo mínimo, los derechos de tierras para las mujeres y la erradicación del trabajo infantil, así como de reglamentos y prácticas que promuevan la antidiscriminación y los mecanismos para reclamar derechos y prestaciones. Véase Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. (2004) *Transformative Social Protection* (Protección social orientada a la transformación). Documento de trabajo n.º 232 del Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS).

⁹ En la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, celebrada en noviembre de 2009, en Roma, se adoptaron los cinco Principios de Roma para una seguridad alimentaria mundial sostenible, que comprenden el compromiso de aplicar un planteamiento de doble componente a la seguridad alimentaria, promovido por la FAO: para ayudar a los hogares a superar la subalimentación proporcionándoles acceso directo a los alimentos o a los medios para adquirirlos y, posteriormente o al mismo tiempo, aumentar el crecimiento de la productividad agrícola, mejorar los medios de vida y la nutrición, y promover la inclusión social a largo plazo. Véase el Marco amplio para la acción actualizado (2010).

¹⁰ La capacidad de prevenir, anticipar y absorber los choques y tensiones, adaptarse a ellas y recuperarse de forma oportuna, eficiente y sostenible, según el documento *FAO's Resilient Livelihoods – Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security Framework* (Medios de vida resilientes de la FAO: reducción de riesgos de catástrofes en favor de la seguridad alimentaria y nutricional) (2013), disponible en inglés en la página de Internet <http://www.fao.org/docrep/015/i2540e/i2540e00.pdf>.

la función de la protección social en la *transformación de la capacidad económica y productiva de hasta los hogares más pobres y vulnerables* y, por tanto, trata de ayudar a los países a: aumentar al máximo los vínculos entre la protección social y la agricultura, así como el desarrollo rural; promover la incorporación de la protección social en las estrategias de reducción de la pobreza, la gestión del riesgo y los planes de emergencia, así como en los planes nacionales de desarrollo; fomentar la capacidad de las partes interesadas de planificar y diseñar sistemas de protección social de forma coherente, junto con planes de desarrollo rural; y coordinar sus esfuerzos con inversiones en zonas rurales y urbanas.¹¹

FIGURA 1 Incorporación de la protección social en las estrategias de seguridad alimentaria y nutrición, agricultura y desarrollo rural



¹¹ La protección social junto con la inversión en zonas rurales y urbanas pueden eliminar el hambre de aquí a 2030. La protección social por sí misma puede mejorar las perspectivas de inversión. Por ejemplo, un grupo determinado de personas, como los trabajadores agrícolas sin tierra o los pequeños agricultores marginados en zonas rurales, si cuentan con garantías de ingresos predecibles y regulares gracias a sistemas de protección social, pueden volver a incorporarse a los sectores productivos, incluso a medida que las transferencias destinadas a sacarlos de la pobreza mejoran su situación nutricional y de seguridad alimentaria. Véase el debate sobre las situaciones hipotéticas de la inversión y la protección social en FAO, FIDA y PMA (2015b) *Objetivo hambre cero. El papel decisivo de las inversiones en la protección social y la agricultura*.



3

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA FAO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL



©FAO/Marco Longari

El planteamiento de la FAO para la protección social se fundamenta en varios marcos conceptuales¹² de protección social para reflejar el papel decisivo que la protección social desempeña en la lucha contra el hambre, la malnutrición, la pobreza y la resiliencia, en particular en el contexto del desarrollo agrícola y rural. Se basa en *evidencia empírica sólida* sobre los efectos de la protección social en todos los sectores; concretamente, por su contribución a transformar la capacidad económica y productiva de los hogares y las comunidades pobres y vulnerables.

Tres principios básicos transversales, que se desprenden de la motivación de la participación de la FAO en el ámbito de la protección social, orientarán la planificación y las operaciones en esta esfera de actividad:

- > **inclusión social;**
- > **igualdad de género;** y
- > **sostenibilidad.**

Estos principios básicos reflejan el compromiso de la FAO con la Agenda 2030 y, de forma específica, con su objetivo de ampliar la cobertura de los sistemas de protección social para todos, incluidas las personas más vulnerables, en particular, las que padecen inseguridad alimentaria y las pobres que viven mayoritariamente en zonas rurales. El apoyo de la FAO a la Iniciativa de las Naciones Unidas del Piso de Protección Social¹³ reafirma su compromiso constante con la promoción del derecho a una alimentación adecuada y a la protección social para todos. La FAO utilizará sus conocimientos sobre desarrollo rural para ayudar a los gobiernos a definir niveles mínimos (pisos) de protección social, de alcance nacional y específicos de cada contexto, que amplíen la protección social a las zonas rurales, a la vez que promueven la coherencia entre las inversiones en protección social, seguridad alimentaria y nutrición y agricultura.

¹² Los marcos conceptuales en los que se basa este planteamiento se examinan en la publicación de la FAO *Social Protection for Rural Poverty Reduction (Protección social en favor de la reducción de la pobreza rural)* (Devereux, 2016). Entre ellos cabe citar la Gestión del Riesgo Social (Banco Mundial), la Protección Social Orientada a la Transformación (IDS), la Protección Social Orientada a la Adaptación, el Piso de Protección Social (OIT), el planteamiento de ciclo de vida y el modelo de “independización”.

¹³ La Iniciativa del Piso de Protección Social (SPF-I) fue aprobada por el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, celebrada en 2009, como una de sus iniciativas encaminadas a abordar la crisis financiera y económica mundial (Comunicado de la Junta de los Jefes Ejecutivos de 2009). El piso de protección social es un conjunto determinado por los países de garantías básicas para todas las personas que necesiten protección social para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, según la definición de la Recomendación n.º 202 sobre los pisos de protección social. Véase OIT (2012) *Recomendación sobre los pisos de protección social n.º 202* disponible en la página Internet: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

RECUADRO 6 EL DERECHO A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

LA FAO reconoce la vinculación particular entre el derecho a la protección social y el derecho a la alimentación, como parte del derecho a gozar de un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar de una persona y su familia (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25.1).

La *protección social* obtuvo el reconocimiento oficial como derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones en 1948. Los 160 Estados parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 también reconocen el derecho a la seguridad social, con inclusión de la previsión social (artículos 9 y 10). En la Recomendación sobre los pisos de protección social (n.º 202), aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012, se manifiesta el compromiso de los Estados Miembros de hacer valer el derecho a la protección social y el acceso universal a un conjunto de garantías básicas, incluidos los servicios esenciales y las transferencias sociales.

El *derecho a la alimentación* también es jurídicamente vinculante en los Estados parte del PIDESC (artículo 2), que les obliga a hacer valer de forma progresiva el derecho a una alimentación adecuada. En 2014, los Estados Miembros de la FAO adoptaron las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2004). Estas directrices sobre el derecho a la alimentación abarcan medidas de todo tipo destinadas a que las personas puedan alimentarse con dignidad; en ellas se pide a los Estados que complementen la ayuda alimentaria proporcionada mediante las redes de seguridad con otras actividades, como el acceso a la asistencia sanitaria y la educación, así como con medidas que promuevan los medios de vida mediante la provisión de recursos y bienes (Morlachetti, 2015; FAO, 2014b).

A. Inclusión social

La FAO promueve el principio de la inclusión social tanto como resultado de las intervenciones de protección social como un proceso necesario de la formulación de políticas, la realización de programas y el seguimiento. Por definición, la protección social puede contribuir a obtener resultados más inclusivos por lo que hace al acceso y las oportunidades. Pese a que el crecimiento económico (con inclusión del desarrollo agrícola) ha sido crucial para reducir la pobreza, especialmente en zonas rurales, en muchos contextos ha sido lento o no inclusivo. El acceso limitado a las oportunidades económicas, la discriminación social y la desventaja espacial siguen agravando las vulnerabilidades ante la pobreza y la exclusión. Los hogares que padecen exclusión carecen de los ingresos, los bienes, el acceso a los servicios sociales, el crédito y los

seguros o las redes sociales que pueden resultar de gran ayuda en la mediación de los riesgos, la promoción económica y la inclusión social (Barca *et al.*, 2015). La protección social tiene la capacidad de abordar estas deficiencias del mercado y las políticas, redistribuir los beneficios de los progresos realizados y aumentar las oportunidades (Holmes y Jones, 2009).

Desde el punto de vista operativo, existen tres aspectos básicos de la protección social inclusiva: la cobertura inclusiva, las garantías normativas y la participación efectiva. El modelo inclusivo debería tratar de garantizar de forma progresiva el acceso equitativo a las garantías básicas para todos, con independencia de la edad, el sexo, la etnia, el grado de minusvalía o la ubicación geográfica. Aproximadamente el 70 por ciento de la población todavía carece del acceso adecuado a la protección social y la mayoría de estas personas vive en zonas rurales. Una prioridad de la FAO es trabajar con asociados para defender activamente la cobertura total de la protección social (FAO, ACNUDH y CEPAL, 2011).

Existen algunas intervenciones que pueden promover y garantizar el acceso equitativo a los recursos y las prestaciones o a la utilización de los mismos. Como propone el planteamiento de la protección social orientada a la transformación, las políticas que abordan los desequilibrios de poder en la sociedad, así como las que promueven la distribución justa de los recursos en los hogares, son clave en la promoción de la inclusión social. A continuación se mencionan algunos ejemplos de mecanismos normativos que pueden tener funciones decisivas de protección social, y ayudar a reducir la desigualdad en el acceso a las prestaciones, a saber, la institucionalización del derecho a la alimentación o el derecho a una educación básica en la legislación, salarios mínimos, legislación sobre inocuidad de los alimentos, legislación sobre herencias y derechos de tierras que tenga en cuenta las cuestiones de género, y leyes sobre maternidad y paternidad. La FAO continuará prestando apoyo a los gobiernos para garantizar que los marcos normativos y la legislación nacionales promuevan el acceso a los recursos productivos, servicios, organizaciones, mercados clave y al empleo decente para las personas que viven en zonas rurales, prestando especial atención a las mujeres.

La integración de mecanismos de rendición de cuentas inclusivos y participativos es fundamental para garantizar que las partes interesadas puedan participar de forma efectiva en la planificación, el diseño, la ejecución y el seguimiento de los programas de protección social, e influir en estos procesos. Para ello no solo se precisan políticas inclusivas, sino también la institucionalización de los mecanismos de participación, gestión de casos, reclamación y retroinformación en todos los ámbitos, así como de las estrategias de comunicación que aumentarán la sensibilización de los beneficiarios

(potenciales) con respecto a las responsabilidades de rendición de cuentas pública y la necesidad de que la sociedad civil y los beneficiarios participen proactivamente en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus propias vidas.¹⁴

B. Igualdad de género

Las mujeres del medio rural tienen menos acceso que los hombres a los servicios, oportunidades y recursos productivos necesarios para la producción agrícola y el desarrollo socioeconómico, porque se las discrimina de forma sistemática (FAO, 2011). Esta desigualdad es uno de los principales motivos de que el sector agrícola genere resultados deficientes en numerosos países en desarrollo. A pesar de que la contribución de las mujeres a la producción agrícola y la economía rural es sustancial, la incapacidad estructural y social de valorar su labor limita su poder de negociación en las transacciones económicas, la asignación de recursos familiares y la toma de decisiones más generales en el ámbito de la comunidad.

El principio de la igualdad de género se refiere a que las mujeres gocen de los mismos derechos y oportunidades en la vida civil y política que los hombres.¹⁵ Para la FAO, esto se materializa en políticas y programas que reduzcan la diferencia entre las mujeres y los hombres del medio rural en relación con el acceso a los servicios y los recursos productivos, y garanticen que las mujeres y los hombres tengan la capacidad de influir en la toma de decisiones en las esferas institucionales, así como que las mujeres y los hombres del medio rural puedan tener los medios suficientes para aprovechar las oportunidades económicas y mejorar su bienestar (FAO, 2012a). En el contexto de la protección social, el objetivo de la FAO es ayudar a los países a adoptar medidas que contribuyan a lograr la igualdad entre mujeres y hombres en relación con el acceso a la protección social, como forma de promover formas más sostenibles de lograr la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Asimismo, la FAO trata de reforzar los vínculos entre la protección social y el empoderamiento económico de las mujeres, reconociendo la función productiva y reproductiva que desempeñan. Ello incluye complementar y reforzar los vínculos entre los planes

¹⁴ Véase el debate sobre la plataforma de recursos para especialistas y encargados de formular políticas del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Linking Social Protection and Human Rights: Chambers, R. (2014) *Good Practices for Effective Participation in Social Protection Design and Implementation*.

¹⁵ Véase la página de Internet de la FAO “Por qué el género” (2015), en <http://www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/por-que-el-genero/es/>.

de protección social, en particular los programas de transferencia de efectivo y de obras públicas, con otras intervenciones y servicios relacionados con los medios de vida, concebidos especialmente para las mujeres del medio rural. Por último, la FAO respalda la función de las instituciones y organizaciones rurales en la elaboración y aplicación de planes de protección social que tengan en cuenta las cuestiones de género. Al hacerlo, la FAO desempeña un papel destacado en la inclusión social, divulgando conocimientos sobre los derechos de las personas del medio rural que viven en condiciones de pobreza y velando por que los beneficios de la protección social lleguen tanto a las mujeres como a los hombres.

C. Sostenibilidad

La sostenibilidad es un concepto multidimensional que engloba la integridad ambiental (sostenibilidad ambiental), el bienestar social (sostenibilidad social), la resiliencia económica y la buena gestión pública (sostenibilidad económica).¹⁶ Los sistemas de protección social pueden contribuir a la sostenibilidad ambiental de la forma siguiente: (1) minimizando las estrategias de supervivencia negativas en los episodios de crisis, que pueden perjudicar al ambiente, por ejemplo, mediante la sobreexplotación de las tierras, los recursos pesqueros¹⁷ y los bosques; y (2) brindando la oportunidad de mejorar la capacidad de los hogares de invertir en intervenciones sostenibles y climáticamente inteligentes que promuevan de forma gradual el bienestar ambiental y social.¹⁸

¹⁶ Véase la definición de la FAO de sostenibilidad en: <http://www.fao.org/nr/sustainability/se-hace-camino-al-andar/es/>.

¹⁷ En un informe de 2015 se señaló que en Myanmar los hogares de las comunidades pesqueras padecían un grado de vulnerabilidad significativamente superior al de las comunidades no pesqueras (el 38 por ciento en comparación con el 24 por ciento), un índice de inseguridad alimentaria más elevado y bienes de peor calidad, en especial por lo que se refiere a los bienes de subsistencia. Talleres para presentar los primeros resultados de una encuesta de alcance nacional y un análisis de las dimensiones de la pobreza y la protección social en apoyo del desarrollo rural y la reducción de la pobreza en Myanmar. Nay Pyi Taw y Yangon, Myanmar, 29-30 de septiembre de 2015. FIAP/R1126 (En). Béné, Devereux y Roelen (2015) disponible en la página Internet <http://www.fao.org/documents/card/en/c/56ab2afc-0c43-49d0-9540-5485032742d2/>

¹⁸ Las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (2012) y las *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza* (2014) son marcos de políticas clave validados por FAO que constituyen un importante punto de partida para la vinculación estratégica de la protección social a la gestión sostenible de recursos.

RECUADRO 7 IMPULSAR LAS INVERSIONES DURADERAS EN SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los programas de protección social permiten aumentar la capacidad financiera y humana de invertir en adaptación al cambio climático y la gestión eficaz de los recursos naturales, según se menciona en el Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria sobre cambio climático y seguridad alimentaria (HLPE, 2012). Para ello se requiere que los programas de protección social se combinen con intervenciones complementarias relacionadas con la sensibilización y la capacitación técnica de los pequeños agricultores sobre prácticas sostenibles.

La selección de intervenciones de protección social como forma de aliviar la pobreza y la exclusión tiende a comprender principalmente criterios económicos (riqueza e ingresos). Con miras a poder afrontar las vulnerabilidades y los riesgos socioeconómicos y ambientales, un planteamiento multidimensional también ha de incluir criterios de selección relacionados con el ambiente, y combinar los mapas de ingresos, pobreza y seguridad alimentaria, así como los riesgos relacionados con el clima. Vincular de forma eficaz los sistemas de información administrativa sobre protección social con los sistemas de alerta temprana puede ser decisivo para hacer frente a los peligros predecibles y también para garantizar que los primeros puedan incorporar otros beneficiarios en situaciones de crisis.

Otras consecuencias importantes para el diseño de programas de protección social son:

- > que los programas sostenibles de obras públicas y las redes de seguridad productivas se han de elaborar de tal forma que ayuden a aumentar los ingresos de los hogares, hacer partícipes a las comunidades en la gestión sostenible de los recursos naturales y generar puestos de trabajo “verdes” en ámbitos como la gestión de desechos, la reforestación y la prevención de la erosión del suelo;
- > que la protección social se ha de combinar con el acceso a servicios financieros fundamentales, como el crédito y los seguros basados en índices meteorológicos (agrícolas o ganaderos), con vistas a reducir la incertidumbre y los efectos de la variabilidad del clima;
- > que se ha de garantizar que la protección social respalde la capacidad de los grupos vulnerables de resistir a los efectos negativos del cambio climático, de adaptarse a ellos y de hacerles frente;
- > que se ha de tomar como base la capacidad y la función de las estructuras locales y comunitarias para proporcionar protección en situaciones de crisis, en especial cuando no existen estructuras oficiales.

La *sostenibilidad social* va acompañada de la inclusión social, en la medida en que trata de lograr la equidad y de satisfacer las necesidades de todos, según se establece en los tratados internacionales de derechos humanos. La diferencia de ingresos entre los medios rural y urbano y la elevada concentración de pobreza en zonas rurales pueden contribuir a la aparición de conflictos y emergencias humanitarias, y agravar la vulnerabilidad ante catástrofes naturales y antropogénicas. Los sistemas de protección social bien gestionados permiten contrarrestar esta dinámica y mitigar asimismo la aceleración de la migración del medio rural al urbano.

Un marco jurídico adecuado puede respaldar la sostenibilidad institucional y sociopolítica para los titulares de derechos y, por ende, crear sostenibilidad social.

La *sostenibilidad económica* hace referencia a la capacidad de los gobiernos de elaborar y mantener sistemas nacionales de protección social a gran escala. La inversión de recursos nacionales en programas de protección social, principalmente de asistencia social, es fundamental. La asignación de recursos nacionales puede contribuir no solo a institucionalizar la protección social como una política estatal, sino que también manifiesta el compromiso político con la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el crecimiento inclusivo.

No obstante, la preocupación por la asequibilidad, el costo y la financiación de la protección social sigue centrando el debate, en particular en los países de ingresos bajos. La FAO respalda las iniciativas mundiales, regionales y nacionales que fomentan la promoción y el desarrollo de sistemas de protección social liderados y dirigidos por los países y que sean sostenibles desde las perspectivas financiera, técnica e institucional. En situaciones de limitación presupuestaria y de prioridades contrapuestas, hay dos mensajes (interrelacionados) fundamentales: (1) **la protección social es asequible**, incluso en contextos de ingresos bajos; y (2) **la protección social es una inversión y no solamente un coste**.

Por lo que respecta a la asequibilidad, los asociados de las Naciones Unidas están respaldando a los países a determinar las múltiples opciones y estrategias de financiación que les permitirían emprender programas sostenibles de protección social. Desde el punto de vista técnico, el coste dependerá de los objetivos a corto, medio y largo plazo de los países, que consisten en: (1) extender el alcance del programa de forma prioritaria a quienes se encuentran en los quintiles más bajos (es decir, el 20 por ciento de la población más pobre y más afectada por la inseguridad alimentaria), lo cual se estima que costaría, en promedio, entre 0.1 y 2 por ciento del producto interno bruto (Transfer Project, 2014); (2) financiar una base mínima de beneficios, en concordancia con los niveles mínimos de protección social; y (3) crear espacios fiscales mediante medidas ajustadas al contexto tales como la expansión de una fuerte base tributaria, la redistribución de inversiones ineficientes o la reestructuración de la deuda.¹⁹ Los debates sobre la asequibilidad no solo deben tomar en cuenta argumentos de carácter técnico y político en relación con los costos, sino también el rendimiento de la inversión.

¹⁹ Véase el Capítulo 6 del último Informe mundial sobre la protección social para encontrar un debate en profundidad sobre las opciones de financiación de los sistemas de protección social: OIT (2014) *World Social Protection Report. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* (Informe mundial sobre la protección social. Fomentar la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social), disponible en inglés en la página de Internet http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf.

La evidencia empírica contribuye a reforzar la motivación de los múltiples y amplios efectos de invertir en protección social, por lo que hace al bienestar de los hogares, el capital humano y la productividad de la mano de obra, pero también en relación con el aumento de la capacidad productiva y económica de las personas que viven en condiciones de pobreza. *La contribución de la FAO a este proceso consiste en generar evidencia empírica sólida sobre los efectos de las inversiones en protección social en los ámbitos de la economía y la producción, y respaldar a los gobiernos a integrar estas inversiones como componentes de sus políticas agrícolas y de desarrollo rural.*

D. ¿Protección social para quién?

La FAO respalda la Iniciativa del Piso de Protección Social y, por consiguiente, trata de promover la *protección social para todos* como un conjunto básico de derechos que permita que todos los miembros de la sociedad accedan a un mínimo de bienes y servicios. En virtud de la atención que dedica al hambre, la pobreza rural y la resiliencia, la FAO apoyaría garantías y servicios integrales de protección social, incluyendo los que abordan vulnerabilidades sociales como el seguro médico, la alimentación escolar, los planes de pensiones y las garantías de empleo decente, así como los que pueden ayudar a proteger los medios de vida y los bienes, como las transferencias de efectivo o los seguros en caso de pérdida de cultivos y cosecha — que están disponibles en zonas rurales y se conceden también a las personas cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales, como los agrícolas, ganaderos, pesqueros o forestales.

En las zonas rurales, a menudo los trabajadores pobres son productores de subsistencia, agricultores familiares, pastores, trabajadores que dependen de los bosques, pescadores en pequeña escala, trabajadores del sector pesquero o trabajadores agrícolas sin tierra. Sus medios de vida están sujetos a las catástrofes naturales, al cambio climático y a las crisis económicas (por ejemplo, en los precios de los alimentos). Como con frecuencia trabajan en la economía informal, suelen carecer del acceso suficiente a la protección social. Muchos de ellos son mujeres cuyo acceso a los medios productivos es especialmente limitado.

Para poner en consonancia sus actividades con su ventaja comparativa, la labor de la FAO en materia de protección social apoyará las iniciativas mundiales, regionales y nacionales encaminadas a garantizar la cobertura de la protección social para todos. En particular, se esforzará por respaldar a los países a cerciorarse de que las intervenciones de protección social lleguen a los grupos siguientes:

- > aquellos cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales como la agricultura, la ganadería, la pesca (Béné, Devereux y Roelen, 2015) o la actividad forestal o, de forma más general, de los sistemas alimentarios;²⁰
- > aquellos cuyas fuentes de alimentos y de ingresos derivados de la *producción*, el *trabajo* o las *transferencias*²¹ son demasiado limitadas para sostener medios de vida resilientes; y
- > aquellos cuya seguridad alimentaria es sumamente vulnerable ante los riesgos, ya sean naturales (como sequías, terremotos o inundaciones) o el resultado de la actividad humana (como los conflictos o la inflación), y estén correlacionados (como las fluctuaciones de los precios del mercado, la discriminación social y étnica y la falta de precipitaciones) o no (como la enfermedad, la pérdida del empleo y el fallecimiento del sostén económico de la familia).

La FAO, en colaboración con sus asociados, desempeñará una función destacada en abogar por que se garantice la cobertura total y el apoyo a las zonas rurales y las poblaciones del medio rural cuyos planes de protección social son insuficientes, así como en definir las intervenciones más apropiadas, sobre la base de las distintas necesidades de la población rural.

²⁰ Véase FAO (2013d) *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, disponible en la página de Internet <http://www.fao.org/docrep/018/i3300s/i3300s.pdf>, donde se señala que los sistemas alimentarios abarcan también a las personas e instituciones que impulsan o inhiben cambios en el sistema, así como el entorno sociopolítico, económico y tecnológico en el que se llevan a cabo estas actividades.

²¹ Según se desglosa en el informe de la FAO sobre *Protección Social en favor de la Reducción de la Pobreza Rural* (Devereux, 2016), (1) los ingresos o derechos derivados de la producción se refieren al derecho a poseer lo que se produce con los recursos propios (o contratados); (2) los ingresos derivados del propio trabajo describen todas los derechos derivados del comercio o de la producción que proceden de “vender” la propia fuerza de trabajo; y (3) los derechos derivados de la herencia y las transferencias indican el derecho a poseer lo que otros conceden voluntariamente, como regalos y remesas privadas y transferencias estatales.

4

TRANSFORMANDO LOS PRINCIPIOS EN LABOR PROGRAMÁTICA



©FAO/Marco Longari

La FAO reconoce la función que la protección social desempeña como componente fundamental de la reducción de la pobreza rural, así como de la erradicación del hambre y el fomento de la resiliencia. En consecuencia, considera que los efectos en la pobreza rural y la seguridad alimentaria aumentarán al máximo si las políticas y programas de protección social: (i) se diseñan y se ejecutan con eficacia; (ii) son coherentes con las intervenciones relacionadas con la agricultura, la gestión de los recursos naturales y la seguridad alimentaria y la nutrición; y (iii) se elaboran con un entorno rural adecuado.

A.

El ámbito de labor de la FAO en materia de protección social

En la Figura 2 se proporciona una lista de instrumentos que, si bien no es exhaustiva, pone de relieve que no solo la asistencia social y la seguridad social pueden tener una función de protección social en el ámbito rural, sino también algunas intervenciones agrícolas. El empleo y el funcionamiento de estos instrumentos variarán de país a país, en función del contexto institucional, con inclusión de las responsabilidades de los distintos ministerios, el programa y las prioridades de desarrollo del país y el grado de apoyo que este recibe de los asociados en el desarrollo.

En la primera columna se proporcionan algunos ejemplos de intervenciones de protección social que se clasifican como “asistencia social” o “seguridad social”²² y cuya gestión ha recaído tradicionalmente en los ministerios competentes en asuntos sociales, como la sanidad, la educación, el bienestar o el empleo.

En la segunda columna se recoge un repertorio más amplio de políticas y programas que se han adoptado de forma general para garantizar la disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos con vistas a aumentar la utilización, y cuya gestión pueden recaer también en los ministerios de agricultura, alimentación, desarrollo rural o ámbitos afines de responsabilidad.

La tercera columna contiene ejemplos de intervenciones que tratan de proporcionar un entorno propicio en el que la protección social no solo sea eficaz para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición en las zonas rurales, sino también el desarrollo rural (FAO, 2013e).

²² Véase por ejemplo la clasificación que hace el Banco Mundial de la protección social en ASPIRE.

FIGURA 2 Objetivo de la labor de la FAO en materia de protección social y ejemplos de instrumentos de protección social e intervenciones relacionadas



Las intervenciones dirigidas a mejorar el acceso a la tecnología relacionada con la extensión, el riego o los insumos pueden provocar que se asumen mayores riesgos y que se acumulen los bienes duraderos, así como que aumenten el consumo y el grado de seguridad alimentaria general de los hogares. Dichas intervenciones pueden ejercer funciones de protección social en función de cómo se lleven a cabo, de su calendario y de su idoneidad con respecto a las condiciones del medio rural.

La justificación de este planteamiento es que cuando la protección social está en consonancia con iniciativas más amplias de desarrollo rural y se complementa con estrategias e intervenciones agrícolas y de seguridad alimentaria y nutrición, puede tener más efectos positivos en la seguridad alimentaria y la nutrición, y contribuir a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza en zonas rurales. Para abordar las múltiples vulnerabilidades que padecen las poblaciones rurales, es preciso aplicar un planteamiento multisectorial, integrado y holístico que tenga en cuenta las intervenciones atentas a los aspectos sociales, económicos, ambientales y climáticos, con vistas a aumentar al máximo los efectos de la protección social en los resultados en el ámbito de la economía y la producción.

B.

Garantizar el diseño eficaz del funcionamiento de las intervenciones de protección social

La FAO ayuda a los gobiernos a garantizar que el diseño del funcionamiento de los programas de protección social sea eficaz y conforme a sus compromisos con: (1) un enfoque basado en los derechos para la protección social; (2) una evidencia sólida sobre la función importante que la protección social ejerce para aumentar al máximo los resultados relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición y al desarrollo rural; y (3) la promoción de medios de vida sostenibles y resilientes para abordar las múltiples vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales.

APLICAR EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS Y LOS PRINCIPIOS BÁSICOS

El enfoque basado en los derechos de la protección social (y la alimentación) tiene consecuencias importantes para el diseño del funcionamiento de los programas de protección social.

RECUADRO 8 APLICAR EL ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Poner en práctica un enfoque basado en los derechos humanos por medio del diseño de programas concretos permite determinar el acceso a las prestaciones y la protección para las personas pobres y vulnerables que viven en contextos rurales. Asimismo, puede aportar sostenibilidad y legitimidad social a los programas sociales, en especial a escala local. Con miras a analizar las vinculaciones entre la protección social y el enfoque basado en los derechos humanos, y actuar al respecto, la Oficina Regional de la FAO para América Latina estableció alianzas de cooperación con la ACNUDH y la CEPAL con el apoyo del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los derechos humanos. El objetivo de esta colaboración fue reunir a un grupo de expertos internacionales de otros organismos de las Naciones Unidas, instituciones académicas y la sociedad civil para preparar directrices sobre evaluación²³ para la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos en los programas de transferencia condicional de efectivo.

Este instrumento sencillo para los funcionarios públicos brinda orientaciones concretas mediante las recomendaciones relativas a los programas de protección social y de transferencia condicional de efectivo que se mencionan a continuación:

1. elaborar marcos jurídicos e institucionales adecuados que garanticen la sostenibilidad;
2. aplicar criterios razonables y no discriminatorios en la determinación de los requisitos, la selección y el proceso de admisiones administrativas;
3. diseñar y ejercer responsabilidades compartidas sobre la base de las necesidades, las capacidades y el contexto económico de los beneficiarios, y defender la protección de los derechos humanos por encima de todo;
4. prevenir la violencia de género y el trato discriminatorio de las poblaciones indígenas o vulnerables;
5. establecer cantidades aceptables y adaptables, de acuerdo con criterios de progresividad, a la vez que se aspira a llegar a toda la población destinataria que vive en condiciones de pobreza;
6. generar mecanismos de coordinación interinstitucional en los planos operativo y técnico;
7. garantizar la participación de los beneficiarios y de la comunidad;
8. garantizar el acceso adecuado a la información pública;
9. proporcionar mecanismos eficaces de rendición de cuentas y resarcimiento.

Este instrumento ayudó a reforzar la capacidad analítica de los gestores de programas sociales en América Latina y el Caribe. Al tratarse de un bien colectivo, también se puso a disposición de los especialistas, las instituciones académicas y el público general para que intercambiaran mejores prácticas y lecciones aprendidas. Por otra parte, resultó útil para potenciar y reforzar aspectos específicos de programas de protección social y para promover un entendimiento común de las consecuencias de un enfoque basado en los derechos humanos para la protección social entre los organismos internacionales²⁴ y los gobiernos y al mismo tiempo fortalecer las propias capacidades de la FAO en lo que respecta a protección social y derechos humanos.

²³ Disponible en la página de Internet <http://www.fao.org/3/a-as557s.pdf>.

²⁴ Véase por ejemplo el enlace de Internet <http://blogs.worldbank.org/governance/rights-accountability-and-social-programs>.

En el Cuadro 1 se muestra la aplicación de los tres principios básicos transversales de la FAO.

CUADRO 1 Aplicación de los principios básicos que orientan la labor de la FAO en materia de protección social para un enfoque basado en los derechos

		ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS	ÁMBITO PROGRAMÁTICO	EJEMPLO
INCLUSIÓN SOCIAL	La FAO promueve la inclusión social como un proceso necesario de la elaboración de políticas, la programación y la ejecución en el ámbito de la protección social, y como un logro de la institucionalización del acceso equitativo a recursos y prestaciones o del uso de los mismos.	La protección social y las políticas sectoriales conexas se conciben para consagrar la protección social y la alimentación como un derecho, con la finalidad de lograr de forma progresiva un estándar de vida adecuado, incluida la cobertura universal de la protección social.	Los programas aplican métodos inclusivos y participativos en la toma de decisiones, la ejecución y el seguimiento, y promueven el acceso equitativo a los recursos y prestaciones y el uso de los mismos.	Los mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas a escala local que permiten a los beneficiarios hacer un seguimiento de la ejecución de transferencias de efectivo y detectar posibles irregularidades.
IGUALDAD DE GÉNERO	La FAO promueve la adopción de medidas encaminadas a lograr la <i>igualdad entre mujeres y hombres</i> por lo que se refiere al acceso a los servicios y recursos productivos, a la capacidad de influir en la toma de decisiones en las instituciones y a los medios necesarios para aprovechar las oportunidades económicas y mejorar su bienestar.	Las políticas de protección social que tenga en cuenta la dimensión del género toman en consideración las preocupaciones y prioridades relativas a las cuestiones de género en los hogares, las comunidades y las instituciones.	Los programas proporcionan acceso equitativo para mujeres y hombres a servicios y recursos productivos, y benefician a las personas que quedan excluidas de la toma de decisiones y las oportunidades económicas mediante el empoderamiento social y económico y la educación que tenga en cuenta las cuestiones de género.	Los programas de obras públicas que consideran las intervenciones que no requieren mucha mano de obra como parte de sus actividades y brindan la posibilidad real de que participen también las mujeres, al mismo tiempo que ejercen sus responsabilidades con respecto al cuidado de la familia (por ejemplo, contemplando guarderías en los lugares de las obras).
SOSTENIBILIDAD	La FAO promueve sistemas y medidas de protección social que sean sostenibles desde el punto de vista financiero, técnico e institucional, y que fomenten la integridad ambiental y el bienestar social, creen resiliencia económica de forma progresiva y garanticen una buena gestión pública.	Las políticas de todos los sectores apoyan financiera, técnica e institucionalmente los sistemas de protección social sostenibles que evitan los efectos sociales y ambientales negativos a largo plazo, y contribuyen de forma progresiva a que los sistemas alimentarios sean saludables y ecológicos.	Los programas evitan los efectos ambientales perjudiciales, así como los de tipo social relacionados, promueven la gestión sostenible de los recursos naturales, contribuyen a que los sistemas alimentarios sean saludables y ecológicos, y crean y mantienen la autosuficiencia de los medios de vida y la estabilidad a largo plazo de las instituciones responsables.	Complementar las intervenciones de transferencias de efectivo con la capacitación e información adecuadas sobre gestión sostenible de los recursos naturales.

APLICAR LA BASE DE EVIDENCIA EMPÍRICA

Existe una sólida base de evidencia empírica sobre intervenciones de protección social a la que la FAO está contribuyendo y de la que se desprende una serie de lecciones importantes para aumentar la eficacia de la formulación o reformulación de medidas de protección social, tal como evidencian las experiencias de América Latina y el África subsahariana. La cantidad de la prestación o transferencia y la predictibilidad y regularidad de las mismas y de la prestación de servicios, las características de los beneficiarios y la transmisión de mensajes pueden influir significativamente en los efectos de las intervenciones de protección social.

La cantidad de la prestación o transferencia es decisiva, en particular cuando se consideran las inversiones en actividades económicas y productivas, como muestran los datos del proyecto PtoP y el proyecto Transfer (Transfer Project 2014; FAO, 2016a). Por ejemplo, en el contexto de las transferencias de efectivo en el África subsahariana, pueden observarse cambios en el consumo de alimentos y en los efectos en la economía y la producción, así como efectos en la economía local, cuando el tamaño de la transferencia es como mínimo entre un 15 por ciento y un 20 por ciento superior al consumo de alimentos del hogar.

La ejecución regular y predecible de las prestaciones o transferencias facilita la planificación, la regularización del consumo y la inversión (Barca *et al.*, 2015). Las funciones de protección y de gestión de riesgos que ejerce la protección social, con inclusión de las transferencias monetaria, es máxima cuando los beneficiarios son capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias inmediatas y otras necesidades básicas, planificar la inversión de los recursos generados y gestionar mejor el riesgo, incluso mediante la participación en actividades crediticias o de inversión. La capacidad de planificar y gestionar los choques predecibles y recurrentes también minimiza la probabilidad de adoptar estrategias de supervivencia negativas, como vender bienes, sacar a los niños de la escuela y reducir el consumo de alimentos o la calidad de los mismos. La periodicidad de las transferencias también ha de tomar en consideración las necesidades locales y el entorno. Ello se puede ejemplificar con las transferencias estacionales que, por ejemplo, respaldan a los agricultores durante la temporada de carestía o protegen a los animales durante la estación de desove o de apareamiento. Asimismo, la frecuencia y regularidad de los pagos repercutirá, a escala local, en la percepción que se tenga del programa y el apoyo que reciba. Los pagos irregulares y desiguales, junto con una cantidad exigua de transferencia (como sucedía en Ghana en el momento de redactar la evaluación del programa), no produjeron ningún efecto en el consumo. Por el contrario, en Zambia, la evaluación a los 24 meses de las transferencias monetaria a la infancia puso de manifiesto que



los pagos se distribuyeron puntualmente (cada dos meses) en todos los distritos. En consecuencia, el programa aumentó de forma significativa el consumo medio de los hogares beneficiarios (AIR, 2013).

Se ha observado que las *características de los beneficiarios* y sus hogares también influyen en el tipo de efectos que cabe esperar. Los países establecen criterios de elegibilidad de los programas sobre la base de la definición que hacen de la pobreza y las vulnerabilidades sociales. Estos criterios influirán posteriormente en el alcance y el tipo de efecto previsto. Por ejemplo, cabe prever que los programas que se dirigen a los hogares con niños pequeños durante sus primeros 1 000 días de vida tengan efectos en la nutrición, el desarrollo de la primera infancia y la tasa de mortalidad. Los programas dirigidos a los hogares con niños más mayores pueden tener efectos en la matrícula en centros de enseñanza secundaria, el empleo juvenil y la reducción de las conductas de riesgo con respecto al VIH.

La *transmisión de mensajes* también puede incidir en la utilización de la transferencia. Se ha observado que determinados mensajes relacionados con el diseño de los programas y la estrategia de comunicación conducen a que se invierta principalmente en educación y en necesidades básicas y, en algunos casos, incluso en insumos agrícolas. Por consiguiente, los programas de protección social, como las transferencias de efectivo, pueden constituir un importante punto de partida para la transmisión de mensajes sobre cuestiones relacionadas con los medios de vida, como mejores prácticas nutricionales, higiene y buen saneamiento o igualdad de género (Barca *et al.*, 2015).

ABORDAR MÚLTIPLES VULNERABILIDADES

La protección social, especialmente las transferencias monetarias, pueden contribuir a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición: acceso, disponibilidad, estabilidad y utilización. Sin embargo, para que los efectos sean máximos y duraderos, es preciso llevar a cabo intervenciones complementarias²⁵ que *vinculen las transferencias con la promoción de los medios de vida*, con objeto de abordar de forma simultánea múltiples vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, y crear medios de vida sostenibles y resilientes.²⁶ En consecuencia, la FAO trata de ayudar a los países a garantizar un diseño eficaz del funcionamiento de los programas de protección social que no se basan únicamente en las *transferencias*, sino que también respaldan otras fuentes de ingresos, esto es la *producción* y el *empleo*, tal como se describe en la siguiente sección.

C. Un planteamiento sistémico: compatibilizar la protección social con las intervenciones de promoción de los medios de vida

Los *ingresos derivados de la producción* hacen referencia a los ingresos procedentes de los medios de vida basados en la agricultura, con inclusión del efectivo obtenido de la venta de la producción, el ganado o el pescado, y los alimentos procedentes

²⁵ La seguridad de los ingresos solo puede proporcionar acceso a los alimentos y dar lugar a la utilización efectiva de los primeros si las otras dos dimensiones de la seguridad alimentaria y la nutrición —disponibilidad y estabilidad— están garantizadas. Véase también HLPE (2012) *Social Protection for Food Security (Protección social a favor de la seguridad alimentaria)*. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, disponible en inglés en la página de Internet <http://bit.ly/1YRCcLW>.

²⁶ En Rwanda, se observó que incluso en un contexto en el que los vínculos entre los agricultores y los mercados siguen siendo débiles, la prestación de capacitación con transferencias de activos tuvo efectos permanentes y económicamente significativos en los ingresos y la acumulación de bienes, puesto que aumentaron la producción de leche y la productividad ganadera de los hogares. Véase Argent et al. (2014) *Livestock Asset Transfers With and Without Training: Evidence from Rwanda (Transferencias de activos ganaderos con y sin capacitación: datos de Rwanda)*. En Bangladesh y Etiopía, entre otros varios países, el planteamiento del Comité de Bangladesh para el Progreso Rural combinó las transferencias de efectivo con transferencias de activos y capacitación, lo que se conoce como “paquetes de medios de vida”, lo que aumentó el número de personas que desarrollaron medios de vida sostenibles. Véase Alderman y Yemtsov (2012) *Productive Role of Social Protection (Función de producción de la protección social)*. Documento de antecedentes del Banco Mundial 2012-2022. Estrategia de protección social y empleo; Berhane et al. (2013) *Evaluation of Ethiopia's Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme (Evaluación del programa de seguridad alimentaria en Etiopía: documentación de los progresos realizados en la aplicación del Programa de redes de seguridad productivas y el Programa de creación de bienes en los hogares)*. Programa de apoyo a la estrategia de Etiopía (ESSP) II – Informe del Institución etíope de investigación para el desarrollo (EDRI).

del cultivo, el ganado, otros animales y productos silvestres. La producción puede impulsarse con instrumentos como las transferencias de insumos o el crédito y los seguros basados en índices meteorológicos. Los *ingresos derivados del trabajo*, por otro lado, se refieren a los ingresos procedentes de microempresas o de empresas a gran escala, del empleo formal e informal (salarios, jornales o el rendimiento irregular de las microempresas informales), recibidos en efectivo o en especie, que pueden respaldarse utilizando instrumentos como la formación profesional, las redes de seguridad basadas en el empleo o la protección de los trabajadores agrícolas en el sector informal (Devereux, 2016). En condiciones ideales, las intervenciones abordan varias de estas fuentes de ingresos, como los paquetes de medios de vida que combinan la provisión de activos con actividades complementarias de formación profesional. En esta sección se destacan los vínculos existentes entre la protección social y las intervenciones agrícolas, así como entre la protección social y el empleo (rural) decente, y la capacidad de dichos vínculos de abordar vulnerabilidades y riesgos más generales como parte de un planteamiento sistémico encaminado a mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.

Un enfoque sistémico de estas características contiene y conjuga todas las funciones de la protección social en una cartera coordinada de intervenciones dirigidas a abordar diferentes vulnerabilidades, riesgos y necesidades a lo largo del ciclo vital de todos los colectivos y grupos sociales (Rawlings, Murthy y Winder, 2013), con inclusión de las poblaciones y hogares del medio rural cuyos medios de vida dependen de los recursos naturales. La FAO se ha comprometido a promover un enfoque sistémico para la protección social que evite la fragmentación de las intervenciones y que, junto con asociados, cree y refuerce los sistemas de protección social de los países que estén bien integrados en estrategias más amplias de promoción de los medios de vida y desarrollo rural.

PROTECCIÓN SOCIAL Y AGRICULTURA

Las intervenciones agrícolas y de protección social,²⁷ dirigidas a los pequeños agricultores, pastores, silvicultores y pescadores, a menudo abarcan las mismas zonas geográficas y benefician a los mismos hogares. Ello brinda la oportunidad de crear sinergias y complementariedades que reforzarían los medios de vida de los hogares rurales que viven en condiciones de pobreza.

²⁷ Aquí, el término agricultura se refiere a la producción agrícola y a la cría de animales, así como a la actividad forestal, la pesca y el desarrollo de los recursos terrestres e hídricos. Las intervenciones agrícolas abarcan todas las prácticas, inversiones y políticas agrícolas.

Las intervenciones agrícolas a pequeña escala pueden reducir la vulnerabilidad de los hogares y los riesgos que asumen, lo que se cuantifica con indicadores de la seguridad de los medios de vida. Muchas intervenciones agrícolas no solo aumentan los ingresos de los hogares. Las intervenciones que mejoran el acceso a la infraestructura, el riego, la extensión, la tecnología relativa a los insumos y el microcrédito pueden generar en un aumento del consumo, la seguridad alimentaria y la acumulación de bienes duraderos en los hogares (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013; FAO, 2016a). Además, en algunos estudios se ha observado que las intervenciones que garantizan el acceso a la tierra o a los seguros contra posibles pérdidas de cosechas y que, por tanto, aumentan la certidumbre, conducen al aumento de las inversiones en microempresas con alto rendimiento (Tirivayi, Knowles y Davis, 2013; FAO, 2016a).

La coordinación de políticas y programas agrícolas y de protección social puede ayudar a estos hogares a romper el ciclo que los mantiene en situación de desventaja y a impedir que la pobreza se transmita de una generación a otra. La protección social puede proporcionar liquidez y certidumbre a las pequeñas explotaciones familiares pobres, lo que les permite invertir en agricultura, reasignar su mano de obra a actividades agrícolas, invertir en el desarrollo de capital humano, aumentar la participación en redes sociales (que constituyen una importante fuente de gestión informal del riesgo) y una mejor gestión de los riesgos, lo que, a su vez, les permite realizar actividades agrícolas y de subsistencia más rentables. Por otro lado, las intervenciones agrícolas también pueden promover el crecimiento de la productividad de las pequeñas explotaciones familiares al abordar los obstáculos estructurales que limitan el acceso a los recursos terrestres e hídricos; los insumos; los servicios financieros, de asesoramiento y de extensión; y los mercados.



La FAO ha elaborado un Marco de análisis dirigido a reforzar la coherencia entre la agricultura y la protección social, que aporta ejemplos de los cauces a través de los cuales fortalecer la sinergia entre protección social y agricultura en el África subsahariana (FAO, 2016a). Actualmente también se está elaborando un planteamiento parecido para otras regiones. Los puntos de entrada identificados son los siguientes:

- > Movilizar el apoyo político: teniendo en cuenta que cada vez se reconoce más la función combinada de la agricultura y la protección social²⁸ en la reducción del hambre y las iniciativas nacionales en curso con esta finalidad, se necesita más apoyo político para transformar los compromisos mundiales y regionales en resultados concretos en los países.
- > Ajustar los marcos de políticas e inversión relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición, la reducción de la pobreza y el desarrollo rural, con objeto de reconocer la función que la agricultura y la protección social desempeñan conjuntamente para lograr sus objetivos. De forma parecida, las políticas agrícolas deberían reconocer la forma en que la protección social puede ayudar a obtener resultados en cuanto a la inclusión productiva.
- > Reforzar mecanismos de coordinación en los planos nacional y subnacional a fin de garantizar que representen debidamente la agricultura y la protección social, que los procedimientos oficiales de cooperación sean claros y que los organismos dispongan de las capacidades necesarias.
- > Armonizar la focalización adoptando un entendimiento común de los hogares que se deberían beneficiar de las distintas intervenciones y los criterios de focalización pertinentes, e intercambiar información sobre los participantes en cada programa.
- > Respalda el diseño y la ejecución de los programas: seleccionando los instrumentos apropiados (por ejemplo, subsidios o transferencias monetarias); determinando el tamaño de la prestación o transferencia en proporción al efecto deseado; garantizando la prestación oportuna y predecible de las prestaciones o transferencias; cerciorándose de que se tengan en cuenta la estacionalidad del ámbito rural y agrícola y las características de los beneficiarios; transmitiendo mensajes relativos a la utilización de prestaciones o transferencias y de servicios de apoyo.

²⁸ Véase CSA (2013) o la Declaración de Malabo de 2014.

RECUADRO 9 VINCULAR LA PRODUCCIÓN EN PEQUEÑA ESCALA CON LA COMPRA LOCAL DE ALIMENTOS PARA LAS ESCUELAS

Vincular las intervenciones agrícolas con la compra local de alimentos para la alimentación escolar constituye un buen ejemplo de que la producción y el consumo de alimentos a escala local pueden apoyarse simultáneamente. Con estas intervenciones se mejoran los métodos de producción y la productividad de los agricultores vulnerables, puesto que aportan insumos agrícolas, servicios de extensión y capacitación en materia de gestión sostenible de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se compran alimentos a los agricultores locales que reciben apoyo para los programas de alimentación escolar.

La FAO posee una amplia experiencia en el fortalecimiento de programas de alimentación escolar por medio de la compra local en el marco de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025, en cooperación con el Gobierno del Brasil y otros gobiernos nacionales. El enfoque, que se está aplicando en 11 países de la región, tiene como finalidad estimular la participación de la comunidad alentando las adquisiciones públicas de productos alimenticios locales producidos por agricultores familiares (FAO, 2014c).²⁹ En África, la FAO también trabaja en cooperación con el Brasil, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para ayudar a los países a vincular la producción en pequeña escala con los mercados institucionales locales, en actividades piloto en Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y el Senegal, realizadas en el marco de la iniciativa Compras de África para los africanos (*Purchase from Africans for Africa* – PAA). Esta iniciativa ha beneficiado a los hogares pobres y vulnerables que viven en zonas expuestas a la inseguridad alimentaria, lo que equivale a más de 5 000 agricultores y 128 000 estudiantes en edad escolar desde 2012 (PAA, 2014). Asimismo, está ayudando a promover el acceso a alimentos diversificados y nutritivos para los niños en edad escolar: en Malawi, los extensionistas y los especialistas en nutrición del medio rural están trabajando con cooperativas locales de agricultores para determinar la combinación ideal de alimentos para diversificar el menú en las escuelas. Esto también está incidiendo en la toma de decisiones de los agricultores sobre lo que producen y comercian, y la forma de gestionar de manera sostenible sus recursos naturales.

PROTECCIÓN SOCIAL Y EMPLEO RURAL DECENTE

Las intervenciones de protección social inciden tanto en la oferta como en la demanda de empleo, y pueden reforzar un conjunto de logros relacionados con desarrollo que contribuyen directa o indirectamente al empleo rural decente.³⁰ En particular,

²⁹ Véase también la página de Internet del proyecto: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>.

³⁰ El empleo rural decente se refiere a toda actividad, ocupación, trabajo, negocio o servicio realizado por mujeres y hombres, adultos y jóvenes, en las zonas rurales que: (i) respete las normas fundamentales del trabajo tal como se definen en los convenios de la OIT; (ii) proporcione un ingreso vital adecuado; (iii) implique un grado adecuado de seguridad y estabilidad en el empleo; (iv) adopte medidas básicas de seguridad y salud ocupacional, que estén adaptadas para la gestión de los riesgos y peligros específicos de cada sector; (v) evite el exceso de horas de trabajo y permite suficiente tiempo para el descanso; y (vi) promueva el acceso a la formación técnica y profesional adaptada. Véase también la definición aplicada de la FAO de empleo rural decente en la página de Internet http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fao_ilo/pdf/DRE_Applied_Definition.pdf.

las intervenciones de protección social pueden contribuir al aumentar los ingresos derivados del trabajo y el retorno del desarrollo de aptitudes entre la población rural que viven en situación de pobreza. Los datos ponen de manifiesto que la protección social repercute positivamente en: (1) el desarrollo del capital humano; (2) la creación de empleo; (3) la seguridad laboral; (4) los cambios en la asignación de tareas en los hogares; y (5) las condiciones de trabajo. Numerosos estudios sugieren que la protección social puede reforzar la capacidad de los trabajadores de encontrar un empleo remunerado y tiende a aumentar la demanda de empleo en actividades agrícolas en las explotaciones, en lugar de crear dependencia o desincentivar el trabajo; asimismo, puede estimular las inversiones en empresas familiares no agrícolas (Samson *et al.*, de pronta publicación; FAO, 2015c). Bien concebidas, las intervenciones de protección social también pueden mejorar las condiciones laborales, generar poder de negociación o mecanismos de rendición de cuentas, y conducir al aumento de los salarios rurales (Berg *et al.*, 2012). Sin embargo, si no se diseñan bien, las intervenciones que requieren gran cantidad de mano de obra, como las obras públicas, pueden aumentar el volumen de trabajo y conllevar tareas manuales pesadas y, por ende, pueden resultar menos accesibles y apropiadas para las mujeres y los jóvenes. Estas consideraciones entrañan una serie de implicaciones operacionales y políticas en el contexto de los tres principios básicos de la FAO:

1. Diseñar intervenciones inclusivas de protección social que abarquen las zonas rurales permite llegar a los trabajadores del medio rural; asimismo, la institucionalización de mecanismos de rendición pública de cuentas a escala local puede garantizar que se cumplan los principios del trabajo decente incluidos en el diseño.
2. Combinar intervenciones de protección social con otras relacionadas con el mercado laboral, como la formación dirigida a desempleados y a trabajadores subempleados del medio rural, en particular mujeres, permite aumentar las inversiones en capital humano y la productividad de los trabajadores, lo que, en consecuencia, mejora el acceso de los mismos a empleos de más calidad.
3. Es posible garantizar la sostenibilidad en el ámbito institucional mediante marcos jurídicos nacionales, así como con la coherencia entre las políticas y programas de protección social, agricultura y desarrollo rural que promueven la productividad y la creación de empleo,³¹ favorecen mercados de empleo rural más dinámicos y proporcionan acceso a puestos de trabajo decentes y remunerados, tanto agrícolas como de otro tipo.

³¹ Ello también comprende: inversiones en infraestructura rural (como riego, carreteras y mercados); mejoras en la finanza rural; revisión de la reglamentación restrictiva en materia de empleo; y facilitación de la creación de cadenas de valor agrícolas y actividades rurales no agrícolas relacionadas, como se expone en la sección siguiente.

RECUADRO 10 VINCULAR LA PROTECCIÓN SOCIAL CON LAS INTERVENCIONES EN EL MERCADO LABORAL EN EL CONTEXTO RURAL

Combinar las intervenciones de protección social con otras relacionadas con el mercado laboral, como la educación y la capacitación de carácter profesional y técnico, permite aumentar la sostenibilidad de las intervenciones de protección social de la siguiente forma: (i) permitiendo que se preste un apoyo específico a los desempleados y los trabajadores subempleados del medio rural, como las mujeres y los jóvenes; (ii) aumentando el capital humano y la productividad del mismo a largo plazo; y (iii) aumentando su acceso a puestos de trabajo mejores. Estos efectos se pueden potenciar y mantener si la capacitación se combina con ayuda en la búsqueda de empleo y la creación de empresas, o con la provisión de acceso a tecnologías o insumos, como se ha mencionado en la sección anterior, con vistas a aumentar la producción y cubrir la demanda local y, por ende, estimular las reinversiones y los puestos de trabajo más decente.

En Zambia, se ha observado que el programa nacional de transferencias de efectivo de múltiples categorías repercute en las dinámicas de empleo rural de las comunidades participantes. Al proporcionar a los hogares un flujo regular de ingresos, si bien modestos, el programa permitió que los hogares beneficiarios contrataran mano de obra para trabajar en sus campos. Ello a su vez permitió que los miembros de la familia trabajaran menos o lo hicieran en otras actividades, y proporcionó capital para ayudar a seguir desarrollando las actividades de producción y para que algunos de ellos crearan pequeñas empresas comerciales. Las transferencias de efectivo también ayudaron a romper la dependencia de los beneficiarios del trabajo a destajo para obtener ingresos en efectivo, lo que permitió que se centraran en sus propias actividades productivas. Para los que no se beneficiaron del programa, hoy en día hay más posibilidades de trabajar en las explotaciones agrícolas de los beneficiarios, puesto que el programa les permitió hacer algunas inversiones, en especial en la mejora de bienes, como la vivienda, y, por ende, crear oportunidades de empleo para los (no) beneficiarios.

PROTECCIÓN SOCIAL Y LA NUTRICIÓN

Las políticas y programas de protección social tienen la capacidad de abordar las causas inmediatas y subyacentes de la malnutrición. Con un diseño apropiado, estas políticas y programas pueden ejercer un efecto positivo en la nutrición de varias maneras. Es posible aumentar el *consumo y la diversidad de alimentos en los hogares* proporcionándoles transferencias sociales, por ejemplo de efectivo. Los datos muestran que el uso inmediato del dinero en efectivo lleva al aumento en el número de comidas al día y diversificar la alimentación (Transfer Project, 2014).

Reducir al mínimo los mecanismos de supervivencia negativos que afectan a la nutrición y la salud también puede lograrse mediante las transferencias. En situaciones de crisis —como sequía, inundaciones, fracaso de la cosecha o enfermedad de un familiar—, las familias ya no han de verse forzadas a recurrir a mecanismos de supervivencia negativos, como reducir la ingesta de alimentos de los niños o

sacándolos de la escuela para que ayuden a la familia en actividades generadoras de ingresos. Es posible reducir lo *obstáculos económicos y sociales para acceder a servicios*, puesto que las transferencias ayudan a las familias a cubrir los gastos indirectos (transporte o uniformes) o directos (gastos sanitarios sufragados por las familias, tasas en sanidad y educación) de acceder a dichos servicios. Además de los vínculos directos relacionados con la diversidad, la inocuidad y la cantidad de alimentos consumidos por cada persona, la protección social también puede influir en otros factores determinantes de la nutrición —por ejemplo, las prácticas relacionadas con el cuidado, el saneamiento y la educación—, o en las causas inmediatas de la malnutrición, como un acceso insuficiente a los recursos.

Los datos obtenidos en varios estudios indican que mientras las intervenciones de protección social pueden aumentar el consumo de alimentos y a menudo mejoran la diversidad de la alimentación y la participación en actividades de prevención sanitaria, es preciso que las intervenciones se ejecuten como parte de una respuesta multisectorial a la nutrición, que garantice efectos duraderos en el retraso del crecimiento, la emaciación o la carencia de micronutrientes.³²

En la actualidad, a pesar de los nuevos datos sobre los logros de la protección social con respecto a la nutrición, queda aún mucho por conocer y siguen planteándose numerosos desafíos en el plano de las políticas. Muchas intervenciones de protección social no tienen como objeto principal mejorar resultados con respecto a la nutrición, lo cual es especialmente importante en los contextos en los que el elevado grado de malnutrición guarda una estrecha relación con la pobreza y la marginalización. Las pocas que lo hacen a menudo no cuentan con indicadores del progreso o de resultados bien definidos en el proceso inicial de elaboración de políticas y programas. En este contexto, es necesario consolidar los datos existentes sobre cuál es la combinación más eficaz de intervenciones de protección social que incluyan la dimensión de la nutrición, con vistas a mejorar los objetivos en este ámbito. La FAO pretende subsanar esta carencia y para ello ha determinado los siguientes cauces para reforzar la coherencia entre la protección social y la nutrición (FAO, 2015b):

- Reforzar el planteamiento multisectorial para lograr los resultados en materia de nutrición, armonizando las intervenciones de protección social, de nutrición y de agricultura *atentas a la nutrición*.

³² Véase por ejemplo la edición especial de 2013 de The Lancet sobre nutrición materno infantil. <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition>.

- > Armonizar la focalización, en particular en contextos en los que la pobreza rural es un factor determinante fundamental de la malnutrición, para que comprenda: la pobreza y la nutrición como criterios para la focalización geográfica, la contraposición de los mapas de pobreza y nutrición, y explorar la pertinencia de incluir los indicadores de pobreza y nutrición en la elaboración de criterios de elegibilidad.
- > Incluir indicadores específicos de seguridad alimentaria y nutrición para evaluar los impactos de las intervenciones de protección social: los marcos de seguimiento deberían incluir una amplia variedad de indicadores, con inclusión de las medidas antropométricas, pero también la diversidad de la alimentación o la frecuencia de las comidas; el consumo de alimentos (sumamente pertinente, en especial para mejorar la alimentación complementaria a la leche materna); y la participación en actividades de salud y nutrición como la sensibilización pública y las campañas nacionales sobre nutrición para la salud.
- > Diseñar paquetes conjuntos de intervenciones (lo que se conoce como “cash plus”) que aprovechen la focalización de los beneficiarios utilizada para los programas de protección social, cuya finalidad es llegar a los más pobres y vulnerables, y vincular los beneficiarios con servicios de nutrición, a la vez que se promueve una agricultura atenta a la nutrición.



- Integrar la administración de casos de bienestar no solo para determinar a los beneficiarios de la protección social, y hacer un seguimiento de los mismos, en relación con el uso de transferencias y las dificultades para realizarlas, sino también para coordinarse con los trabajadores sociales de los ámbitos de la sanidad comunitaria, la nutrición y la agricultura a fin de prestar apoyo integral.

D.

Complementar la protección social con factores rurales que facilitan abordar las causas del hambre y la pobreza

Los factores rurales favorables son los atributos o condiciones cuya presencia está directamente relacionada con los posibles efectos de los planes de protección social por lo que hace a la reducción de la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y la malnutrición (Sabates-Wheeler, Tefera y Bekele, 2012). Estos factores pueden clasificarse de varias formas. Habitualmente son condiciones específicas de una comunidad o un lugar, por lo general son de carácter socioeconómico, o guardan relación con el acceso a bienes o servicios en el contexto rural. Por ejemplo, pueden ser factores favorables específicos de un lugar la disponibilidad de agua e infraestructuras de riego, y el acceso a las mismas, y la gestión de cuencas hidrográficas o las infraestructuras energéticas o de servicios presentes. Los factores favorables orientados a los servicios pueden ser los de extensión agrícola o de inversión en las comunidades, los mercados crediticios o los servicios sociales básicos como centros sanitarios y educativos.

En los países en desarrollo, las zonas rurales a menudo carecen de factores favorables en los mercados financieros o de inversión. Ello comprende: la disponibilidad de estructuras bancarias y servicios de finanzas rurales, la disponibilidad de bienes y suministros para el comercio y la existencia y mantenimiento de carreteras rurales que garanticen el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, ni siquiera los mercados que funcionan bien pueden garantizar una distribución equitativa de los beneficios del comercio si no se tiene en cuenta quiénes pueden participar en el mercado y quiénes no. En este sentido, las organizaciones rurales oficiales y oficiosas con objetivos socioeconómicos comunes pueden garantizar la continuidad de la actividad económica y la estabilidad del mercado. Asimismo, pueden llegar a acuerdos colectivos para: estabilizar los precios de los alimentos; negociar, mitigar

y compartir los riesgos; redistribuir los recursos; y prestar servicios sociales básicos o préstamos para promover la producción y aumentar los ingresos. Con una representación y una composición adecuadas e inclusivas, también pueden ayudar a empoderar a los pequeños agricultores proporcionándoles plataformas que puedan utilizar para la divulgación y mejorar el diseño y la ejecución de las intervenciones de protección social en zonas rurales (por ejemplo, mediante una mejor focalización de los beneficiarios, la promoción del registro de beneficiarios y el seguimiento a escala local).

RECUADRO 11 VINCULAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA CON LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE VIDA RURALES

El acceso a los servicios financieros se considera uno de los principales factores limitantes del desarrollo rural. Los sistemas financieros inclusivos que ofrecen servicios financieros (como créditos, seguros y ahorros) a los grupos pobres y vulnerables, en particular jóvenes y mujeres), pueden articularse con instrumentos de protección social que respalden los medios de vida rurales.

La FAO ha participado en el ámbito de las finanzas rurales y agrícolas principalmente ayudando a los gobiernos a reestructurar los sistemas financieros rurales y promoviendo mejores prácticas para financiar la pequeña agricultura y las cadenas de valor agrícolas. Basándose en su experiencia, la FAO puede prestar apoyo para vincular los instrumentos financieros innovadores e inclusivos con mecanismos de protección social. Estudiar las vinculaciones entre la inclusión financiera y la protección social, y determinar buenas prácticas y sus efectos en el desarrollo rural, ayudará a mejorar el asesoramiento de la FAO en materia de diseño de políticas eficaces para la reducción de la pobreza rural.

Una parte de la eficacia de los sistemas de protección social reside en la medida en que su diseño se adapte al contexto rural y se basa en la existencia y la complejidad de los factores rurales favorables y de la contribución que hacen a la programación y la ejecución. La FAO se propone vincular las intervenciones de protección social con los factores rurales favorables existentes y apoyar un diseño que aumente al máximo los efectos positivos de las mismas en el ámbito socioeconómico y político local. La labor de la FAO se basa en las capacidades existentes en zonas rurales a escala nacional y subnacional, con inclusión de las organizaciones rurales oficiales y no formales, puesto que las últimas muchas veces constituyen el único mecanismo existente para la prestación de servicios en zonas remotas.



5

ESTRATEGIAS CLAVE PARA LA PARTICIPACIÓN



©FAO/Fabrizio Crippa

Sobre la base de los principios que respaldan la motivación de la participación de la FAO en el ámbito de la protección social, la FAO trata de centrarse en las siguientes estrategias clave para su intervención en este ámbito:

- > **promover y respaldar el diálogo sobre las políticas** a escala mundial, regional y nacional, y reforzar la coherencia de las políticas y los programas entre el ámbito de la protección social y otras esferas pertenecientes al mandato de la FAO;
- > **generar y difundir conocimientos y evidencia** sobre la contribución de la protección social a la reducción de la pobreza rural, incluyendo el fortalecimiento de capacidades para la recopilación de datos, la evaluación de impacto y la investigación operativa, con vistas a aumentar el alcance y los efectos de la protección social y su consonancia con la agricultura;
- > **fomentar la capacidad** en los ámbitos regional y nacional, con inclusión de las estructuras subnacionales y comunitarias, para apoyar la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y programas basados en evidencia empírica;
- > **aumentar la promoción y la difusión basadas en evidencia empírica**, para contribuir a definir los programas emergentes mundiales, regionales y nacionales sobre protección social, seguridad alimentaria y nutrición y agricultura, a la vez que se aumenta la sensibilización acerca de la función decisiva que la protección social desempeña en la reducción de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria;
- > **facilitar las alianzas estratégicas** en relación con la protección social en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural entre gobiernos, asociados en el desarrollo, la sociedad civil y el sector privado, con inclusión de la colaboración Sur-Sur.

A. Contexto de la ejecución

La FAO se ha comprometido a garantizar la sostenibilidad de las intervenciones mediante el control nacional y, por tanto, adapta su apoyo a los procesos normativos de los países (Figura 3), trabajando con los gobiernos y otras partes interesadas para crear y reforzar sistemas de protección social que aborden múltiples causas de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

La FAO también interviene en contextos en los que resulta difícil contraer un compromiso a largo plazo de este tipo con los gobiernos, bien a causa de emergencias

FIGURA 3 Principales ámbitos de trabajo de la FAO en materia de protección social en el proceso normativo



provocadas por riesgos naturales (como sequía, inundaciones, huracanes, terremotos o epidemias), bien a crisis de origen humano (como choques socioeconómicas o conflictos) o crisis prolongadas (emergencias complejas y prolongadas que combinan dos o más aspectos de las crisis mencionadas anteriormente). En estos contextos, la FAO trabaja con los hogares, las comunidades y las instituciones locales con objeto de que refuercen su capacidad de afrontar las crisis a la vez que protegen sus medios de vida.

En ambos contextos, la FAO se ha comprometido a asociarse con otros organismos internacionales, como los que tienen sede en Roma, el UNICEF, el Banco mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otros, con vistas a aumentar la coherencia interna y externa de las iniciativas de protección social.

RECUADRO 12 IMPLICACIONES OPERACIONALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CONTEXTOS DE CRISIS HUMANITARIAS Y FRÁGILES

La protección social puede ayudar a fomentar la capacidad de las comunidades y los hogares para prepararse ante choques y tensiones, y superarlas. Con vistas a hacer realidad este potencial, las prioridades de los programas y los resultados previstos han de ir más allá de la reducción de la vulnerabilidad. No es suficiente basar los programas en los riesgos: también es necesario que se orienten hacia las capacidades existentes, en los ámbitos nacional y subnacional y, más importante aún, en las comunidades.

A fin de comprender el alcance total de los programas necesarios para lograr la resiliencia en relación con los riesgos económicos, sociales, políticos y ambientales, es fundamental evaluar el riesgo y la vulnerabilidad de múltiples sectores, y llevar a cabo programas que tengan en cuenta dichos riesgos. Ni la vulnerabilidad ni la resiliencia pueden ser abordadas por un único sector u organismo; los análisis conjuntos pueden promover la coordinación eficaz de iniciativas en diferentes sectores y entre múltiples organismos, así como la utilización de estas evaluaciones para fundamentar el diseño de los programas de protección social.

En contextos en los que existen sistemas nacionales de protección social, es importante reforzar su diseño para que el sistema sea más flexible y tenga mayor capacidad de respuesta ante los choques y tensiones. Los programas de protección social deberían poder absorber (de forma temporal) más beneficiarios o aumentar el tamaño de la transferencia (suplemento) para ocuparse de las repercusiones de lo choque que tenga lugar en ese momento, bien sea predecible o imprevista.

Los gobiernos deberían disponer de los medios necesarios para anticipar y prevenir las crisis, y planificar la gestión de las mismas, adaptando los criterios de elegibilidad, el tamaño de las transferencias y los mecanismos de ejecución de los programas, y creando estructuras de financiación de emergencia.³³

En contextos en los que son los donantes quienes han dirigido la intervención en situaciones de emergencia, debido a la escasa capacidad del gobierno, resulta fundamental que los programas dejen de ser una respuesta de emergencia y progresivamente se conviertan en sistemas de protección social que puedan responder con rapidez ante los choques y tensiones. Las estructuras de ejecución de la respuesta humanitaria que ya existen, cuya viabilidad y capacidad hayan sido evaluadas, pueden constituir los elementos básicos de un sistema adaptativo a medio plazo.

Establecer alianzas en todos los sectores, organizaciones y ministerios sigue siendo fundamental para aglutinar las diferentes dimensiones de los programas relativos a la resiliencia.

³³ Por ejemplo, en Etiopía y Lesotho, los planes de protección social se elaboraron con mecanismos flexibles de respuesta ante las crisis predecibles recurrentes, en particular si afectaban a la seguridad alimentaria. En Etiopía, las consecuencias de la sequía de 2011 se redujeron significativamente debido a la existencia del Programa de red de protección productiva, cuya ayuda se amplió a 3.1 millones de personas durante tres meses más. En Lesotho, la forma en que se diseñó el sistema permitió dar una rápida respuesta a las crisis alimentarias y un desembolso de transferencias urgentes a la alimentación para más hogares y familias afectados. Véase Comisión de la Unión Africana y UNICEF (2014) *Children and Social Protection Systems: Building the African Agenda (Los niños y los sistemas de protección social: elaborando la agenda para África)*. Documento de debate técnico de la Unión Africana.

B.

Apoyo en materia de políticas

La voluntad política es decisiva para impulsar iniciativas de protección social y garantizar la coherencia y complementariedad de las políticas en todos los sectores. La FAO está trabajando con los gobiernos a lo largo del proceso de definición de políticas para fundamentar y respaldar los procesos de formulación, diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas. En la Figura 3 se presentan los cauces más comunes para prestar apoyo en materia de diálogo de políticas, que pueden diferir en función de la demanda y el contexto del país. Las necesidades de los países por lo que concierne al apoyo a la protección social dependen de varios aspectos, como la presencia del gobierno, su capacidad a escala nacional y local, la fase en que se encuentra el proceso normativo o la posibilidad de modificar las políticas. Estos aspectos configurarán ulteriormente la estrategia de la FAO en un país determinado.

La labor de la FAO en el ámbito del apoyo a las políticas y su papel mediador para que las partes interesadas nacionales y regionales empiecen a participar se centra en lo siguiente:

- **aportar información para la revisión de políticas** (mediante la catalogación de las políticas y las leyes,³⁴ y la evaluación de la vulnerabilidad, entre otras cosas³⁵), y, por tanto, proporcionar la base para las opciones de política y las recomendaciones, con vistas a garantizar que reflejan con exactitud las necesidades, las deficiencias políticas y jurídicas y las prioridades de los países, expresadas por distintos ministerios y partes interesadas;
- **facilitar la participación de las partes interesadas clave** (como instituciones y organizaciones locales, cooperativas, donantes y la sociedad civil) en las consultas a fin de garantizar la coordinación intersectorial, a la vez que se respalda la formulación y elaboración de políticas y programas que aborden las inquietudes relacionadas con la protección social en todos los sectores, como en las estrategias nacionales de desarrollo y seguridad alimentaria.

³⁴ Con inclusión de la protección social, así como las políticas agrícolas que puedan tener repercusiones sociales y función de protección social.

³⁵ Por ejemplo, la FAO respalda el Diálogo nacional basado en la evaluación de la protección social, dirigido por la OIT, como primer paso para aplicar un piso de protección social nacional. Este proceso de consultas de alto nivel en el que participan todos los organismos gubernamentales, partes interesadas y organismos asociados pertinentes, se basa en una evaluación exhaustiva del sistema de protección social del país y en la determinación de las carencias relativas a la legislación y la ejecución, con miras a proponer un programa para la aplicación del piso de protección social. Véase OIT (2014) *Social Protection Assessment Based National Dialogue* (Diálogo nacional basado en la evaluación de la protección social), disponible en inglés en la página de Internet <http://secsoc.ilo.org/abnd>.

- > **asesorar a los países sobre la puesta en práctica de un planteamiento integrado** de la protección social en favor de la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo rural para el diseño, la ejecución, la ampliación, el seguimiento y la evaluación; y establecer vínculos entre los principales procesos, asociados y mecanismos de apoyo nacionales con los de alcance regional y mundial.

RECUADRO 13 ASESORAR SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS ESTRATEGIAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En América Latina, donde la cobertura y la complejidad de los sistemas nacionales de protección social se han ampliado durante dos decenios, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe ha sido pionera en reconocer el potencial de la protección social para el mandato de la Organización y en promover la integración de la seguridad alimentaria y la nutrición y la protección social a escala nacional y mediante procesos y plataformas regionales.

En calidad de miembro oficial de la Red Interamericana de Protección Social de la Organización de los Estados Americanos desde 2012, la FAO está respaldando el diálogo técnico y político sobre los vínculos entre la protección social y la seguridad alimentaria y la nutrición sostenibles, y ha contribuido a las estrategias regionales para combatir el hambre y la pobreza que comprenden componentes específicos de protección social al más alto nivel político, como en el *Plan para la seguridad alimentaria, la nutrición y erradicación del hambre* de 2014 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En los últimos años, la FAO se ha convertido en una referencia regional en proyectos de cooperación dirigidos a reforzar los programas de alimentación escolar por medio del Programa de cooperación del Brasil y la FAO, que promueve las escuelas sostenibles a la vez que refuerza los mecanismos de compras públicas en las explotaciones familiares.

Dando prioridad y elaborando proyectos de cooperación que integren los ámbitos social y de la producción, y articulen las políticas respectivas a escala local de forma participativa, la FAO ha adquirido experiencia que ha fundamentado el diseño y la implementación de políticas nacionales en Ecuador (*"Acción Nutrición"*, 2009) y el Perú (*"CreceR"*, 2009).

En la actualidad, la FAO está apoyando la integración de los componentes social y de la producción en estrategias nacionales en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición y del desarrollo social en:

- > **Paraguay** (respaldando la coordinación técnica entre el Ministerio de Acción Social y el Ministerio de Agricultura y Ganadería);
- > **Guatemala** (*Plan nacional de desarrollo rural integral*); y
- > **México** (*Cruzada nacional contra el hambre*).

C.

Producción y difusión de conocimientos

El apoyo constante de la FAO en materia de políticas está impulsado y fundamentado por la evidencia empírica y los conocimientos que la Organización produce y difunde. La FAO seguirá contribuyendo a reforzar los programas mundiales, regionales y nacionales de aprendizaje en materia de protección social, seguridad alimentaria y nutrición y desarrollo rural mediante lo siguiente:

- > el **apoyo a la recopilación de datos** de la investigación y las evaluaciones en el ámbito de la protección social en foros mundiales y regionales a fin de fundamentar la formulación de políticas en los países, por ejemplo, mediante talleres (para presentar los resultados de las investigaciones y las evaluaciones) o los intercambios de colaboración Sur-Sur y las visitas de campo (para poner de relieve los vínculos intersectoriales y las posibles formas de colaboración entre los sectores);
- > la **facilitación de la difusión oportuna y estratégica de los resultados** de la investigación y las evaluaciones en el ámbito de la protección social en foros mundiales y regionales a fin de fundamentar la formulación de políticas en los países, por ejemplo, mediante talleres (para presentar los resultados de las investigaciones y las evaluaciones) o los intercambios de colaboración Sur-Sur y las visitas de campo (para poner de relieve los vínculos intersectoriales y las posibles formas de colaboración entre los sectores);
- > el **apoyo a los países para que lleven a cabo sus propios análisis**, mediante lo siguiente: (i) la elaboración conjunta de instrumentos analíticos y normativos para fundamentar el diseño de políticas y programas, y evaluar la eficacia de los sistemas de protección social; (ii) el refuerzo de la capacidad de los organismos estadísticos nacionales para definir y recopilar datos relacionados, y hacer un seguimiento de los mismos (por ejemplo, mediante módulos de protección social sobre seguridad alimentaria y encuestas a los hogares agrícolas para recabar información de forma sistemática sobre la cobertura, la financiación y las repercusiones en los medios de vida rurales); y (iii) la elaboración de bienes públicos normativos relacionados (como métodos o material de orientación).

RECUADRO 14 APORTAR DATOS E INDICADORES PARA MEDIR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ZONAS RURALES

El diseño de una focalización eficaz de los beneficiarios es una dificultad común en los programas de protección social. Ello es especialmente difícil en zonas rurales en las que las actividades económicas están más dispersas, y en el sector agrícola, dada la elevada presencia de acuerdos de trabajo oficiosos, empleo no remunerado y sistemas de medios de vida. La obtención de datos sólidos sobre protección social es fundamental para diseñar intervenciones basadas en evidencia empírica. La FAO respalda a las instituciones internacionales y nacionales en sus esfuerzos por mejorar la recopilación de datos sobre protección social en la agricultura y las zonas rurales.

En un ejercicio de revisión realizado por la FAO sobre los datos e indicadores existentes para medir la protección social en las zonas rurales, se puso de manifiesto que la información sobre protección social es más bien escasa, en especial en la agricultura y, de manera más general, en las zonas rurales (Mane, Rocca y Conforti, 2015). Esta revisión determinó un conjunto de indicadores de protección social, como el tamaño de las transferencias, la cobertura y la incidencia relativa, que pueden calcularse a partir de los datos recopilados en las encuestas sobre el presupuesto de los hogares. Estos indicadores se incluyen en el Seguimiento de los medios de vida rurales, un proyecto iniciado por la FAO³⁶ que recopila y armoniza la información a gran y pequeña escala sobre todos los aspectos de los medios de vida rurales, con inclusión de los ingresos y el consumo, el empleo, la protección social, las cuestiones de género y la disponibilidad de bienes, infraestructuras y mercados y el acceso a los mismos.

En la actualidad, los datos disponibles sobre protección social ponen de relieve, en particular, la ausencia de una clasificación minuciosa de los programas. Ello impide cuantificar la proporción de protección social que revierte en la agricultura y las zonas rurales.

Con objeto de colmar esta carencia, las divisiones de Estadística y el equipo de Protección Social de la FAO están elaborando un modelo de cuestionario y un manual del usuario para la recopilación de datos sobre la protección social que se ponen a disposición de los hogares y las personas que desempeñan actividades agrícolas. Esta iniciativa puede aportar información útil para el marco y los instrumentos de recopilación de datos de la Encuesta agrícola y rural integrada (AGRIS), un proyecto que actualmente se lleva a cabo en el marco de la Estrategia mundial para mejorar las estadísticas de agricultura y del medio rural.³⁷ El programa plurianual de encuestas por módulos en las explotaciones agrícolas se ha concebido como una forma rentable de que los organismos estadísticos nacionales aceleren la producción de datos desglosados de calidad sobre las dimensiones técnica, económica, ambiental y social de las explotaciones agrícolas.

La protección social es un tema en el que el proyecto AGRIS puede aportar información especialmente útil, dado su manera de analizar simultáneamente los aspectos relativos a la producción de las explotaciones y las dimensiones sociales de los hogares. Los datos resultantes contribuirán a potenciar las iniciativas mundiales dirigidas a hacer un seguimiento de los progresos realizados en el ámbito de la protección social y permitirán estudiar los vínculos entre la protección social y la agricultura y el desarrollo rural, respectivamente.

³⁶ El proyecto Seguimiento de los medios de vida rurales está aunando fuerzas con el proyecto RIGA (Actividades Generadoras de Ingreso Rural) y otras actividades relacionadas de la FAO, y trabajará en estrecha colaboración con el Banco Mundial y el FIDA.

³⁷ AGRIS está siendo desarrollada en el contexto de la Estrategia Mundial de la FAO/Banco Mundial para mejorar las estadísticas agrícolas y rurales. AGRIS complementa otras iniciativas importantes como son LSMS-ISA del Banco Mundial y USDA CARDS y tiene por objeto ampliar dichos esfuerzos globales. AGRIS fue aplicada en dos países en 2015 y se anticipa su ejecución en una gran cantidad de países en 2017.

D.

Desarrollo de la capacidad

En consonancia con el compromiso de la FAO con la responsabilidad nacional para garantizar la sostenibilidad y el desarrollo de la capacidad de las contrapartes nacionales a escala central y subnacional, con inclusión de las organizaciones y cooperativas rurales, la FAO pretende:

- > **potenciar la capacidad de los asociados mundiales, regionales y nacionales, internos y externos, sobre la elaboración y utilización de instrumentos de análisis**, con objeto de fundamentar el diseño de políticas y programas en consonancia con las políticas y programas de agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria y nutrición, y evaluar la eficacia de los sistemas de protección social;
- > **crear centros de aprendizaje regionales y poner en contacto a los representantes gubernamentales con las instituciones de referencia** en “países de prueba” de su región, con vistas a permitir el intercambio de experiencias y conocimientos especializados entre los países de la región, y compartir los conocimientos entre los centros (sobre la base de planteamientos y métodos armonizados elaborados en el marco de foros internacionales como la Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social (SPIAC-B);
- > **proporcionar a las instituciones y organizaciones rurales:** (1) **una base de conocimientos y evidencia empírica** para fundamentar la prestación de servicios de extensión agrícola y la realización de consultas por las instituciones como parte de las intervenciones de protección social, (2) **apoyo técnico** para crear y reforzar la **capacidad de las organizaciones rurales** a fin de que proporcionen, por ejemplo, acceso a la protección social, el crédito, los mercados y los recursos para aumentar la productividad de las poblaciones rurales, los insumos agrícolas, el asesoramiento en materia de extensión agrícola y la capacitación en ámbitos afines; y (3) **apoyo a la elaboración de mecanismos de rendición de cuentas y mecanismos participativos** para facilitar la participación activa de organizaciones no oficiales y de base comunitaria en la elaboración de sistemas de protección social.

RECUADRO 15 REFORZAR LAS CAPACIDADES DE LAS ORGANIZACIONES RURALES DE PRESTAR SERVICIOS Y PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL

Las organizaciones rurales desempeñan una función fundamental en el diseño y la ejecución de intervenciones de protección social no formales, así como de la rendición de cuentas al respecto. Pueden funcionar como proveedores de servicios para los gobiernos realizando diferentes tareas en los sistemas nacionales mediante mecanismos participativos. Asimismo, pueden representar a la población rural pobre a mayor escala y defender sus necesidades; además, pueden servir para fundamentar el diseño de programas de protección social y realizar tareas en el marco de dichos programas, como la focalización de los beneficiarios, el registro, la distribución de beneficios y el seguimiento.

En algunos contextos, las organizaciones rurales ya prestan servicios de protección social para sus miembros estableciendo prácticas colectivas de gestión de riesgos y ayuda mutua: los organismos especializados, como las instituciones de microseguros y microfinanciación, conceden pagos a título compensatorio en el caso de catástrofes o acceso al crédito para los hogares rurales pobres; asimismo, las organizaciones de productores a menudo ponen en marcha planes de ahorro y préstamo, sistemas de reparto del riesgo como reservas de cereales, sistemas de certificados de almacenamiento y fondos rotatorios.

La FAO trabaja para consolidar la capacidad de las organizaciones rurales y su participación activa en el diseño y la ejecución de programas de protección social, así como para reforzar su coherencia con los sistemas oficiales de protección social.

La FAO se basa en grupos no formales que están **integrados en la estructura social de las comunidades locales**, con vistas a transformarlos en organizaciones rurales oficiales.

Los clubes Dimitra³⁸ creados con el apoyo de la FAO, son un ejemplo de este efecto catalizador para poner en marcha un proceso de desarrollo local que contribuya a aliviar la vulnerabilidad y la pobreza. Estos grupos de mujeres, hombres y jóvenes forman “clubes de oyentes comunitarios” cuya finalidad es movilizar a los miembros de la comunidad, por ejemplo, utilizando una radio a cuerda que funciona con energía solar o un teléfono móvil. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, las mujeres que formaban parte de estos grupos decidieron abordar la cuestión de la falta de acceso al dinero en efectivo para cubrir las necesidades de los hogares creando un fondo (*tontine*).

Con los intereses devengados se creó conjuntamente una cooperativa de ahorros y préstamos (la Cooperativa Yanonge), que ahora cuenta con el reconocimiento oficial del Banco Nacional del Congo. En la actualidad, más de 90 hogares se benefician de la cooperativa.

³⁸ Los clubes de Dimitra se han creado con el apoyo de la FAO en varios países del África subsahariana: Burundi, Ghana, Níger, la República Democrática del Congo y Senegal. Su finalidad es poner en marcha un proceso de desarrollo local: (1) garantizando el acceso a la información mediante la transparencia y la buena gestión pública; (2) promoviendo la inclusión social, con especial atención a los grupos marginados; (3) apoyando la rendición de cuentas, la autonomía y la responsabilidad mediante el fomento de la participación activa y voluntaria y la creación de redes entre los clubes; y (4) proporcionando soluciones que puedan llevarse a cabo utilizando recursos locales. Véase también <http://www.fao.org/dimitra/dimitra-clubs/en/>.

E. Difusión y promoción

Con miras a garantizar que los resultados y mensajes clave lleguen a la amplia variedad de actores estatales y no estatales que se ocupan de la formulación de políticas en los ámbitos de la protección social, la seguridad alimentaria y la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural, y les influyan, la FAO está promoviendo la protección social y su función decisiva en la lucha contra el hambre y la pobreza de la manera siguiente:

- > **estableciendo y manteniendo plataformas mundiales, regionales y nacionales** para el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre la vinculación de la protección social con las estrategias e intervenciones en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición, la agricultura y el desarrollo rural;
- > **propugnando los derechos a la alimentación y a la protección social**, en especial para que la protección social llegue efectivamente a la población rural pobre, en foros mundiales, regionales y nacionales, y entre las organizaciones asociadas, los órganos regionales y los encargados de formular políticas a escala nacional;
- > **facilitar la celebración de actos de alto nivel para aumentar la sensibilización y crear oportunidades** de colaboración y elaboración de programas.

RECUADRO 16 PROPUGNAR LOS DERECHOS A LA ALIMENTACIÓN Y A LA PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social ha ocupado una posición destacada en los últimos debates y en foros mundiales sobre seguridad alimentaria y nutrición, incluida la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), organizada conjuntamente por la FAO y la OMS, así como el Día Mundial de la Alimentación de 2015 sobre Protección social y agricultura. En la CIN2 se identificó la protección social como uno de los sectores clave en la erradicación del hambre y la malnutrición. Los Estados miembros presentes en la Conferencia reconocieron la capacidad de la protección social de llegar a las poblaciones vulnerables y mejorar su situación respecto de la seguridad alimentaria y la nutrición. Asimismo, en los documentos finales de la Conferencia —la Declaración de Roma sobre la Nutrición (CIN2, 2015a) y el Marco de acción (CIN2, 2015b)— se destacó de forma específica la necesidad de aprovechar las políticas y programas de protección social para implementar medidas coordinadas, coherentes y transversales dirigidas a combatir la malnutrición.

El Día Mundial de la Alimentación 2015 también hizo especial hincapié en la protección social. El tema del Día Mundial de la Alimentación, “Protección social y agricultura: romper el ciclo de pobreza rural”, trataba de crear sinergias entre la protección social y la agricultura para garantizar el acceso a los alimentos, estimular la actividad económica e impulsar la producción agrícola de las poblaciones que viven en zonas rurales de todo el mundo.

F.

Alianzas para la protección social en apoyo de la seguridad alimentaria y la nutrición y el desarrollo rural

La FAO reconoce la función decisiva de las alianzas, en particular en el ámbito intersectorial de la protección social, para garantizar no solamente la coherencia interna de las políticas, sino también la coherencia externa del apoyo a los países. A escala nacional, la FAO pretende coordinar las iniciativas de protección social de forma más eficaz en apoyo de la seguridad alimentaria y la nutrición y el desarrollo rural de la siguiente forma:

- > **basándose en sus estrechos vínculos con asociados de larga data**, como ministerios de agricultura, ministerios y organismos afines, estructuras estatales descentralizadas y asociados no estatales;
- > **ampliando su cooperación existente con otros ministerios competentes** en ámbitos como el desarrollo rural o comunitario, las cuestiones de género, los asuntos de la mujer, la familia y el empleo —que a menudo pertenecen al mismo ministerio que el bienestar social y el desarrollo— con vistas a reforzar su compromiso con los agentes que impulsan el programa de protección social en los países;
- > **intensificando aún más su estrecha cooperación con otros organismos internacionales**, y basándose en las complementariedades con otros asociados en el desarrollo y la sociedad civil.

En el plano mundial, la FAO es un miembro activo de la SPIAC-B, un mecanismo de coordinación que responde a la petición del G20 de mejorar la organización a escala mundial y nacional de las iniciativas de protección social emprendidas por la comunidad internacional para el desarrollo. La FAO se ha comprometido a impulsar los instrumentos de evaluación interinstitucional en materia de protección social que se están elaborando a petición de la SPIAC-B.

Con objeto de elaborar un método más estandarizado para definir y evaluar los sistemas de protección social de los países, y determinar las posibles opciones y tendencias de las políticas sobre protección social, en la actualidad la FAO está ayudando a elaborar el instrumento básico de diagnóstico y el instrumento de opciones de políticas sobre protección social, y ha creado un grupo de trabajo para que elabore un instrumento de evaluación interinstitucional en materia de protección social específico para la seguridad alimentaria y la nutrición.

A escala regional y mundial, la FAO está centrando sus esfuerzos en la cooperación Sur Sur y los acuerdos de cooperación triangular. Un ejemplo de cooperación Sur-Sur en curso es el Programa de cooperación internacional del Brasil y la FAO, que está encauzando más de 36 millones de USD en apoyo de la cooperación Sur-Sur en África y América Latina.

RECUADRO 17 FACILITAR LAS ALIANZAS EN FAVOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL COHERENTE QUE INCLUYA LA DIMENSIÓN DE LA NUTRICIÓN

La FAO ha desempeñado una función decisiva al facilitar la creación de alianzas y movilizar la voluntad política de los países en el ámbito de la protección social que tiene en cuenta la nutrición. En colaboración con la Federación de Rusia, la FAO ayudó a organizar un diálogo de alto nivel sobre las políticas y los programas de protección social atentos a la nutrición, llevados a cabo por los países de economías emergentes de Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica, en el Foro mundial de 2015 sobre protección social atenta a la nutrición.

La FAO también está apoyando activamente los diálogos nacionales sobre protección social, en consonancia con las recomendaciones 22 y 23 del Marco de acción de la CIN2. Trabajando conjuntamente con contrapartes de gobiernos nacionales, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales y otras partes interesadas, la FAO pretende reforzar la capacidad de los países de diseñar y ejecutar sistemas de protección social que tengan en cuenta la nutrición y que beneficien a los hogares rurales y a quienes dependen de los recursos naturales, y hacer un seguimiento de dichos sistemas. Como parte de estas iniciativas, la FAO está colaborando con asociados para ampliar los programas de alimentación escolar vinculándolos con los mercados locales y aumentar sus efectos en los indicadores de seguridad alimentaria y nutrición determinando la combinación ideal de suministros de alimentos y, por ende, garantizando el acceso a fuentes clave de nutrientes.

En Cabo Verde, la FAO está apoyando el diseño y la ejecución de un programa integrado de nutrición escolar que se vincula con la producción de alimentos de pequeños agricultores locales. El apoyo se está prestando con el PMA y el Gobierno del Brasil mediante el programa Compras de África para los africanos (PAA).

REFERENCIAS

Adato, M. y Hoddinott, J. (Eds.) 2010. *Conditional Cash Transfers in Latin América* (Transferencias de efectivo condicionales en América Latina) Publicado para International Food Policy Research Institute. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

African Union Commission y UNICEF. 2014. *Children and Social Protection Systems: Building the African Agenda* (Los niños y los sistemas de protección social: elaborando la agenda para África). Documento de debate técnico de la Unión Africana. Disponible en inglés en <https://transfer.cpc.unc.edu/wp-content/uploads/2015/09/Technical-Discussion-Paper-AU-Experts-Consultation-28-30.4.2014-Eng.pdf>.

Alderman, H. y Yemtsov, R. 2012. *Productive Role of Social Protection* (Función de producción de la protección social). Documento de antecedentes del Banco Mundial 2012-2022. Estrategia de protección social y empleo. Washington, DC, Banco Mundial.

American Institutes for Research. 2013. *Zambia's Child Grant Program: 24-Month Impact Report* (Programa de transferencia monetaria a la infancia de Zambia: Informe de impacto a 24 meses). Washington DC.

Argent, J., Augsburg, B. y Rasul, I. 2014. Livestock Asset Transfers With and Without Training: Evidence from Rwanda (Transferencias de activos ganaderos con y sin capacitación: datos de Rwanda). *Journal of Economic Behavior & Organization*, 108 (2014) 19–39.

Banco Mundial. 2012. *Resilience, equity and opportunity: the World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022* (Resiliencia, equidad y oportunidad: la estrategia del Banco Mundial para el periodo 2012-2022 en material de protección social y trabajo). Washington DC, Banco Mundial.

Barca, V., Brook, S., Holland, J., Otulana, M. y Pozarny, P., 2015. *Qualitative research and analyses of the economic impacts of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa*. Informe de síntesis. Roma, FAO.

Barrientos, A. 2012. Social transfers and growth: What do we know? What do we need to find out? (Transferencias sociales y crecimiento: ¿Qué sabemos? ¿Qué debemos averiguar?) *World Dev.*, 40(1): 11–20.

Béné, C., Devereux, S. y Roelen, K. 2015. *Social protection and sustainable natural resource management: initial findings and good practices from small-scale fisheries* (Protección social y gestión sostenible de recursos naturales: resultados iniciales y buenas prácticas de la pesca en pequeña escala). Circular N° 1106 de Pesca y Acuicultura de la FAO. Roma, FAO.

Berg, E., Bhattacharyya, S., Durgam, R. y Ramachandra, M. 2012. *Can Rural Public Works Affect Agricultural Wages? Evidence from India* (¿Pueden las obras públicas rurales incidir en los salarios agrícolas? Información proveniente de India). Centro de Estudios de Economía Africana (CSAE), Documento de trabajo WPS/2012-05, Universidad de Oxford

Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. S., Diressie, M.T., Yohannes, Y., Sabates-Wheeler, R., Handino, M., Lind, J., Tefera, M. y Sima, F. 2013. *Evaluation of Ethiopia's Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme* (Evaluación del programa de seguridad alimentaria en Etiopía: documentación de los progresos realizados en la aplicación del Programa de redes de seguridad productivas y el Programa de creación de bienes en los hogares). Programa de apoyo a la estrategia de Etiopía (ESSP) II. EDRI, IIPA, IDS, University of Sussex. Disponible en: https://essp.ifpri.info/files/2013/05/ESSPII_EDRI_Report_PSNP.pdf

Chambers, R. 2014. *Good Practices for Effective Participation in Social Protection Design and Implementation (Buenas prácticas para la participación efectiva en el diseño y la ejecución de programas de protección social)*. Disponible en <http://www.unrisd.org/80256B3C005BE6B5/search/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B>.

CIN2. 2015a. *Declaración de Roma sobre la Nutrición*. Documento final de la Conferencia. Disponible en <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/es/c/266120/>.

CIN2. 2015b. *Marco de acción*. Documento final de la Conferencia. Disponible en <http://www.fao.org/about/meetings/icn2/es/>.

Cumbre Humanitaria Mundial. *Resumen de la Presidencia preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas – En defensa de la humanidad: compromiso con la acción*. Estambul, Turquía. Disponible en <https://consultations.worldhumanitariansummit.org/file/530820/view/581078>.

Departamento de Desarrollo Social, Organismo sobre Seguridad Social en Sudáfrica y UNICEF. 2012. *The South African Child Support Grant Impact Assessment – Evidence from a Survey of Children, Adolescents and their Households (Evaluación de las repercusiones de las transferencias monetaria a la infancia en el África meridional: datos de una encuesta realizadas a niños, adolescentes y sus familias)*. Pretoria, UNICEF Sudáfrica.

Devereux, S. y Sabates-Wheeler, R. 2004. *Transformative social protection (La protección social orientada a la transformación)*. Documento de trabajo N° 232 de IDS. Brighton, Reino Unido, IDS.

Devereux, S. 2016. *Social Protection for Rural Poverty Reduction (Protección social en favor de la reducción de la pobreza rural)*. Transformaciones rurales. Serie de documentos técnicos de la FAO. Roma, FAO.

Dewbre, J., Daidone, S., Davis, B., Miguelez, B., Niang, O. y Pellerano, L. 2015. *Lesotho Child Grant Programme and Linking Food Security to Social Protection Programme (Programa de transferencia monetaria a la infancia de Lesotho y Programa para vincular la seguridad alimentaria con la protección social)*. Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO. Roma, FAO. Disponible en inglés <http://www.fao.org/3/a-i4694e.pdf>

Dorward, A., Sabates-Wheeler, R., MacAuslan, I., Buckley, C., Kydd, J. y Chirwa, E. 2006. *Promoting agriculture for social protection or social protection for agriculture: Strategic policy and research issues (Promoción de la agricultura en favor de la protección social o de la protección social en favor de la agricultura: cuestiones estratégicas relativas a políticas e investigación)*. Documento de debate 004. Brighton: FAC.

FAO. 2004. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, FAO. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf.

FAO. 2011. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación: Las mujeres en la agricultura*. Roma, FAO. Disponible en www.fao.org/3/a-i2050s.pdf

FAO, ACNUDH y CEPAL. 2011. *Conditional Cash Transfer Programmes from a Human Rights Approach –Analytical Guidelines (Programas de transferencias de efectivo condicionales desde una perspectiva de los derechos humanos –Directrices analíticas)*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-as557e.pdf>.

FAO. 2012a. *Política de igualdad de género de la FAO: Alcanzar las metas de seguridad alimentaria en la agricultura y el desarrollo rural*. Roma, FAO. Disponible en www.fao.org/docrep/018/i3205s/i3205s.pdf.

FAO. 2012b. *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma, FAO.

FAO. 2013a. *Consejo de la FAO, 148º periodo de sesiones. Labor de la FAO en materia de protección social*. Roma. Disponible en [at http://bit.ly/1EqqOWf](http://bit.ly/1EqqOWf).

FAO. 2013b. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/americas/recursos/panorama/es/>.

FAO. 2013c. *La Resiliencia de los medios de vida: Reducción del riesgo de desastres para la seguridad alimentaria y nutricional*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/emergencias/recursos/documentos/recursos-detalle/es/c/180112/>.

FAO. 2013d. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/publications/sofa/2013/es/>.

FAO. 2013e. *Recognizing the Linkages between Social Protection and Agriculture (Reconocer los vínculos entre la protección social y la agricultura)*. Nota informativa del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/018/i2968e/i2968e08.pdf>.

FAO. 2014a. *From Protection to Production: The Role of Cash Transfer Programmes in Fostering Broad-Based Economic Development in sub-Saharan Africa. (De la protección a la producción: la función de los programas de transferencias de efectivo en la promoción del desarrollo económico general en el África subsahariana)*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-az994e.pdf>.

FAO. 2014b. *La protección social y un entorno favorable para el derecho a una alimentación adecuada. Estudio temático sobre el derecho a la alimentación 5, 2014*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/righttofood/publicaciones/publications-detail-es/es/c/271823/>.

FAO. 2014c. *School Feeding and Possibilities for Direct Purchases from Family Farming. Case Studies from 8 Countries (Alimentación escolar y posibilidades para la compra directa de productos de la agricultura familiar. Estudios de casos de 8 países)*. Santiago, FAO. Disponible en inglés en <http://www.fao.org/3/a-i3413e.pdf>.

FAO. 2015a. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Protección social y agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/publications/sofa/2015/es/>.

FAO. 2015b. *Nutrition and Social Protection (Nutrición y protección social)*. Roma, FAO. Disponible en inglés <http://www.fao.org/3/a-i4819e.pdf>.

FAO. 2015c. *Protección social y empleo rural decente. Transformaciones rurales. Serie de documentos técnicos de la FAO. Nota informativa N° 3*. Roma, FAO. Disponible en <http://www.fao.org/documents/card/es/c/53166994-2b1c-4c89-9343-cc716ab19303/>.

FAO. 2015d. *Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza*. Roma, FAO.

FAO, FIDA & PMA. 2015a. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO.

FAO, FIDA & PMA. 2015b. *Objetivo hambre cero: el papel decisivo de las inversiones en la protección social y la agricultura*. Roma, FAO.

FAO. 2016a. *Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa. Framework for Analysis and Action.* (Fortalecer la coherencia entre la agricultura y la protección social para combatir la pobreza y el hambre en África: Marco de análisis y acción). Roma, FAO. Disponible en inglés en <http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf>.

FAO. 2016b. *Social Protection in Protracted Crises, Humanitarian and Fragile Contexts: FAO's Agenda for Action for Social Protection and Cash-based Programmes* (Protección social en situaciones de crisis prolongadas, humanitarias y contextos frágiles: Programa de acción de la FAO para la protección social y programas de transferencias monetarias). Roma, FAO. Disponible en inglés en <http://www.fao.org/3/a-i5656e.pdf>.

FIDA y PNUMA. 2013. *Smallholders, Food Security, and the Environment* (Pequeños agricultores, seguridad alimentaria y medio ambiente). Roma, FIDA. Disponible en inglés en http://www.ifad.org/climate/resources/smallholders_report.pdf.

HLPE. 2012. *Food Security and Climate Change* (Seguridad alimentaria y cambio climático). Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, FAO.

Holmes, R. y Jones, N. 2009. *Putting the Social back into Social Protection. A Framework for Understanding the Linkages between Economic and Social Risks for Poverty Reduction* (Devolver lo social a la protección social. Marco para comprender los vínculos entre los riesgos económicos y los sociales para reducir la pobreza). Overseas Development Institute. Reino Unido. Disponible en <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4289.pdf>.

Kagin, J., Taylor, J. E., Alfani, F. y Davis, B. 2014. *Local Economy -wide Impact Evaluation (LEWIE) of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme* (Evaluación de la amplitud del impacto en la economía local (Lewie) del Programa piloto de transferencias sociales de efectivo de Etiopía). Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO. Roma, FAO.

Mane, E., Rocca, M. y Conforti, P. 2015. *Social Protection and Food Security Indicators: An Inquiry through Data from 10 Household Budget Surveys* (Indicadores de protección social y seguridad alimentaria: investigación basada en datos de 10 encuestas de presupuesto de los hogares). Serie de documentos de trabajo de la División de Estadística de la FAO, ESS/15-09. Roma, FAO.

Morlachetti, A. 2015. *The Rights to Social Protection and Adequate Food: Human Rights-based Frameworks for Social Protection in the Context of Realizing the Right to Food and the Need for Legal Underpinnings* (Derechos a la protección social y la alimentación adecuada: marcos para la protección social basados en los derechos humanos en el contexto de realización del derecho a la alimentación y la necesidad de fundamentos jurídicos). FAO, Roma. Disponible en inglés en <http://www.fao.org/3/a-i5321e.pdf>.

OIT. 2012. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202.

OIT. 2014a. *Social Protection Assessment Based National Dialogue* (Diálogo nacional basado en la evaluación de la protección social). Disponible en inglés <http://secsoc.ilo.org/abnd>

OIT. 2014b. *Informe mundial sobre la protección social 2014/2015: Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social.* Ginebra, OIT.

OPM. 2012. *CGP Impact Evaluation: Targeting and Baseline Evaluation Report* (Evaluación del impacto del Programa de transferencias monetaria a la infancia (CGP por su sigla en inglés): Informe de focalización de beneficiarios y evaluación de base). Informe encargado por UNICEF/FAO para el Gobierno de Lesotho. Oxford, Reino Unido. Disponible en <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/CGP%20Impact%20Evaluation%20targeting%20and%20baseline%20evaluation%20report.pdf>.

PAA. 2014. *Compras de África para los africanos. Informe de resultados y lecciones de la Fase I.* Disponible en inglés en http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2015/02/Report-Phase-I_low.pdf.

Proyecto Dimitra de la FAO. 2017. Sitio Internet <http://www.fao.org/dimitra/dimitra-clubs/en/>.

Rawlings, L., Murthy, S. y Winder, N. 2013. *Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems (Aspectos Comunes: Enfoques de la UNICEF y el Banco Mundial para construir sistemas de protección social).* Disponible en inglés en http://www.unicef.org/socialpolicy/files/UNICEF-WB_systems_note_formatted.pdf.

Sabates-Wheeler, R., Tefera, M., y Bekele, G. 2012. *Assessing Enablers and Constraints of Graduation: Evidence from the Food Security Programme, Ethiopia.* Future Agricultures, Documento de trabajo 044.

Samson, M. et al. (próximo a publicarse) *Social Protection and Agricultural Development: Transformational Approaches to Strengthening the Decent Work Agenda (Protección social y desarrollo agrícola: enfoques de transformación para fortalecer la agenda de trabajo decente).* FAO y EPRI.

Taylor, J.E., Kagin, J., Filipski, M. y Thome, K. 2013. *Evaluating General Equilibrium Impacts of Kenya's Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC) (Evaluación de impactos de equilibrio general del Programa de transferencias de efectivo de Kenya para huérfanos y niños en situación de vulnerabilidad (Programa CY-OVC)).* Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO, FAO, UNICEF/ESARO y Banco Mundial. Roma.

Taylor, J. E., Thome, K. y Filipski, M. 2014. *Evaluating Local General Equilibrium Impacts of Lesotho's Child Grants Programme (Evaluación de impactos de equilibrio general del Programa de transferencias monetarias de Lesotho).* Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO. Roma, FAO.

The Transfer Project. 2014. *The Broad Range of Cash Transfer Impacts in Sub-Saharan Africa: Consumption, Human Capital and Productive Activity (La gran variedad de efectos de las transferencias de efectivo en el África subsahariana: consumo, capital humano y actividad productiva).* Informe de investigación. Disponible en <http://unc.live/1pjjGQd>

Thome, K., Taylor, J.E., Kagin, J., Davis, B., Darko Osei, R. y Osei-Akoto, I. 2014. *Local Economy-wide Impact Evaluation (LEWIE) of Ghana's Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) Programme (Evaluación de la amplitud del impacto en la economía local (Lewie) del Programa Mejoramiento de los medios de subsistencia para luchar contra la pobreza - LEAP).* Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO, Roma, FAO.

Tirivayi, N., Knowles, M. y Davis, B. 2013. *The interaction between social protection and agriculture: A review of evidence (La interacción entre la protección social y la agricultura: revisión de información).* Informe del proyecto De la Producción a la Protección (PtoP) de la FAO. Roma, FAO.

UNICEF. 2012. *Social Protection Strategic Framework. Integrated Social Protection Systems. Enhancing equity for children (Marco estratégico de la protección social. Sistemas integrados de protección social. Mayor equidad para los niños).* Nueva York. UNICEF.





MARCO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA FAO

PROMOVIENDO EL DESARROLLO RURAL PARA TODOS

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)**

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Italia

Para mayor información,
visite el sitio de protección social de la FAO:

www.fao.org/social-protection

o bien envíe un correo electrónico a la dirección:

social-protection@fao.org



ISBN 978-92-5-309703-6



9 789253 097036

I7016ES/1/06.17