



COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

39.º período de sesiones

Roma (Italia), 15-20 de octubre de 2012

**RESUMEN DEL INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE
EXPERTOS (HLPE) SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DE
LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones sus copias y que no soliciten otras. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org



Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición

Fragmento del informe¹

Protección social en favor de la seguridad alimentaria

Resumen y recomendaciones

Con la expresión "inseguridad alimentaria" se hace referencia tanto a la incapacidad para garantizar una dieta adecuada hoy como al riesgo de no poder hacerlo en el futuro. La protección social es un conjunto de instrumentos, basados en políticas, que abordan la pobreza y la vulnerabilidad mediante la asistencia social, la previsión social y los esfuerzos en pro de la inclusión social.

La protección social ha alcanzado rápidamente una posición prioritaria en los programas de políticas de desarrollo. Este informe tiene como objetivo analizar las pruebas y experiencias en la materia, así como formular recomendaciones a fin de utilizar la protección social de manera más eficaz para proteger y promover la seguridad alimentaria. El análisis se encuadra en el marco del reconocimiento de que el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social son derechos humanos amparados por el derecho internacional y que la implementación de políticas y programas de protección social con un enfoque basado en los derechos no solo es moral y jurídicamente apropiada, sino que es probable que conduzca a lograr mejores resultados en materia de seguridad alimentaria.

Las personas que son ya pobres son vulnerables al hambre porque carecen de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas en el día a día. También son altamente vulnerables incluso a pequeñas perturbaciones que los empujan más cerca de la miseria, la inanición e incluso la mortalidad prematura. La respuesta de la protección social a la inseguridad alimentaria crónica relacionada con la pobreza es la asistencia social unida a medidas de mejora de los medios de vida que sean capaces de generar mayores ingresos. Las personas que no son pobres ahora pero corren el riesgo de serlo en el futuro serán vulnerables al hambre si estos riesgos se materializan y la protección con que cuentan para afrontarlos es insuficiente (deberán hacer frente a una inseguridad alimentaria transitoria). Estas personas necesitan 'redes de protección social' eficaces.

Los sistemas de protección social no deben considerarse un 'peso muerto' cuya carga recae sobre los sistemas fiscales. Las intervenciones de protección social bien planificadas tienen efectos positivos en el crecimiento. En particular, al impedir el agotamiento de los activos y amortiguar el riesgo personal de invertir en los pobres, la protección social puede ser una estrategia gracias a la cual todos resultan beneficiados: una estrategia en favor de los pobres y en favor del crecimiento.

¹ HLPE, 2012. Protección social en 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, Roma, 2012. El informe completo se publicará en la siguiente dirección: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/es.

Principales observaciones

1) La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza y al hambre suele estar asociada principalmente con las amenazas a los medios de vida. La vulnerabilidad puede aumentar con el tiempo si los hogares deben enfrentarse a crisis repetidas que erosionan de manera constante sus activos. Una de las funciones de la protección social es crear redes de seguridad para evitar que esto suceda, por ejemplo, proporcionando transferencias de efectivo o de alimentos o empleo en obras públicas durante los períodos de crisis y durante la 'estación del hambre' anual como una alternativa para los hogares pobres a tener que vender los activos productivos o sacar a los hijos de la escuela para poder comprar alimentos, lo que contribuye a la reproducción en el largo plazo de la pobreza. La vulnerabilidad individual y las medidas de protección social pueden analizarse utilizando un marco que considere todo el ciclo de la vida. Una característica infravalorada de la vulnerabilidad es que es persistente y recurrente, en ocasiones cíclica (por ejemplo, estacional).

2) La protección social abarca una nutrida serie de instrumentos diseñados para hacer frente a la vulnerabilidad de la vida y los medios de vida de las personas mediante el *seguro social*, que ofrece protección contra los riesgos y adversidades, la *asistencia social*, que proporciona transferencias en efectivo y en especie para apoyar a los pobres y fomentar sus capacidades, y los *esfuerzos encaminados a la inclusión social*, que mejoran la capacidad de las personas marginadas para participar plenamente en la vida económica y social y acceder a la protección social y otros servicios sociales.

3) En los programas de protección social no debe olvidarse una distinción fundamental: la distinción entre el apoyo a los 'grupos vulnerables' con limitada capacidad de trabajo (por ejemplo, niños huérfanos o personas pobres de edad avanzada), quienes podrían necesitar asistencia social a largo plazo y cuyas posibilidades de 'independización' de la pobreza son limitadas, y el apoyo a los 'trabajadores pobres', que se pueden beneficiar de las sinergias entre la asistencia social y los programas de desarrollo orientados al crecimiento, 'independizándose', en última instancia, de las redes de protección social.

4) Los programas de asistencia social que contemplan las transferencias sociales o el empleo en obras públicas son susceptibles de lograr un mayor impacto en la seguridad alimentaria de los hogares cuando van dirigidos a las mujeres que cuando van dirigidos a los hombres, debido a los roles predominantes de las primeras como productoras de alimentos y responsables del cuidado de la familia. Por esta razón, las mujeres a menudo están registradas como beneficiarias de las transferencias de alimentos o dinero en efectivo y en muchos programas de trabajo se han establecido cuotas de género. Sin embargo, las renuncias que las mujeres se ven a menudo obligadas a realizar, eligiendo entre los roles productivos y reproductivos, hace que deba prestarse especial atención al diseño de programas con perspectiva de género.

5) El hecho de que el acceso a los alimentos y la protección social sean derechos humanos universales reconocidos por la mayoría de los estados constituye el fundamento de un enfoque de implementación más eficaz y equitativo, en especial cuando estos derechos están contemplados en el ordenamiento jurídico nacional correspondiente y cuando se introducen en los programas mecanismos que los refuercen mejorando la información para su reivindicación ante los tribunales.

6) Los diversos factores determinantes de la inseguridad alimentaria pueden contrarrestarse mediante un amplio abanico de medidas de protección social. No obstante, cabe señalar que si estas medidas se complementan con otras opciones como la creación de empleo y los servicios de extensión agrícola, las soluciones pueden ser más sostenibles en el largo plazo. La producción de alimentos por los pequeños agricultores puede incentivarse mediante la concesión de subvenciones a los insumos, mientras que las malas cosechas o las pérdidas de ganado pueden compensarse gracias a los seguros agrícolas. El desempleo o el subempleo se pueden abordar, al menos

temporalmente, mediante los programas de obras públicas. Los problemas de acceso al mercado de los alimentos se pueden afrontar desde el lado de la demanda (estabilización de precios de los alimentos, subvenciones a los precios) o desde el lado de la oferta (gestión de las reservas de grano). El acceso inadecuado a los alimentos se puede abordar directamente mediante transferencias de alimentos (alimentación complementaria, alimentación escolar) o de dinero en efectivo (condicional o incondicional). Si bien la protección social se asocia principalmente con las transferencias sociales, este desglose muestra que el abanico de opciones es mucho más amplio. En la actualidad existen suficientes datos empíricos sobre la mayoría de estos instrumentos como para poder extraer enseñanzas sobre el diseño e implementación de marcos integrales que combinen de manera eficaz diversos instrumentos en un sistema de protección social coherente.

7) Las **subvenciones a los insumos** tienen, por regla general, repercusiones positivas en la producción agrícola y los ingresos de los agricultores, ya que reducen la pobreza rural y mejoran la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. Las subvenciones pueden ser beneficiosas para las mujeres agricultoras, cuyo acceso a los insumos comprados en el comercio es a menudo limitada. Aunque ha habido varios casos con resultados satisfactorios, los programas de subvención a los insumos de escala nacional son no solo extremadamente costosos e ineficientes si se aplican de manera generalizada, sino que además es difícil dirigirlos a los pequeños agricultores pobres que no han sufrido grandes pérdidas en lugar de a los agricultores más pudientes. Pueden tener efectos secundarios negativos en el comercio, los mercados y el medio ambiente. Una vez introducidas, suele ser difícil desde el punto de vista político enmendar o derogar las normas en materia de subvenciones a los insumos.

8) En contextos con un alto nivel de pobreza y riesgo y compensaciones elevadas, los seguros ganaderos privados no pueden sustituir el sistema público de protección social en el futuro inmediato. El sector público desempeña una función importante en la consolidación de estos incipientes mercados de seguros. Los seguros asociados a la climatología podrían proporcionar a los gobiernos un mecanismo de protección social eficaz en el contexto del cambio climático, pero aún queda mucho por explorar para ampliar la adopción de este enfoque innovador.

9) Los **programas de obras públicas** han demostrado ser un instrumento eficaz para hacer frente a crisis covariables (por ejemplo, las inundaciones y sequías) al permitir el ajuste del consumo de los hogares con inseguridad alimentaria, aunque la experiencia varía mucho según los países. Los programas que han obtenido resultados positivos han marcado una importante diferencia al crear o conservar infraestructuras útiles (por ejemplo, caminos locales rurales) e incrementar los rendimientos agrícolas (por ejemplo, proyectos de irrigación y construcción de bancales), incrementando así los ingresos y la seguridad alimentaria de la población rural pobre. Las críticas más frecuentes a las obras públicas, a saber, que el trabajo manual pesado supone una disminución del valor nutritivo neto de los alimentos o de los salarios en efectivo y puede excluir a las mujeres y los pobres con capacidad de trabajo limitada, que los activos con frecuencia se deterioran una vez finalizado el proyecto y que estos programas son un ámbito fértil para la corrupción, pueden desactivarse mediante un cuidadoso diseño, ejecución y seguimiento.

10) Los elevados precios de los alimentos y la volatilidad de los mismos se han convertido en una de las amenazas más importantes para la seguridad alimentaria en todo el mundo. La recomendación común dirigida a los gobiernos es dejar que los precios internos se ajusten. Sin embargo, dado que los alimentos representan una parte relativamente importante de la canasta de consumo de los países en desarrollo, el rápido aumento del precio de los alimentos puede causar presiones inflacionarias, perjudicar el nivel de vida de muchas personas pobres o casi pobres (a menudo de la mayoría) y, en casos puntuales, sembrar un descontento social generalizado. Para evitar tales consecuencias, los gobiernos a menudo recurren a una serie de intervenciones diseñadas para poner una cuña entre los precios de los alimentos nacionales e internacionales, tales como controles de precios y subvenciones generales en materia de precios, reducciones de tarifas e impuestos,

restricciones a la exportación (desde los impuestos a la exportación hasta la prohibición de las exportaciones directas) y la liberación de reservas de estabilización o de reservas de alimentos de emergencia. Un debate a fondo de las políticas dirigidas a la estabilización de los precios internos de los alimentos y de las respuestas macroeconómicas se puede consultar en el primer informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN), *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* (2011).

11) Una **subvención alimentaria** directa, no selectiva, que reduce el precio de un alimento básico para todos los consumidores en un determinado país tiende a aumentar el consumo de alimentos, especialmente por parte de los consumidores de ingresos bajos. Las subvenciones alimentarias generalizadas son más aceptables desde el punto de vista político y más simples administrativamente que muchas políticas alternativas, pero presentan muchas desventajas. Sus efectos distributivos son regresivos, ya que por regla general las personas que no son pobres obtienen más beneficios que las que sí lo son, mientras que sus costos (como porcentaje del PIB) han llegado a un nivel tan alto que resultan fiscalmente insostenibles para algunos países, restando recursos a otras parcelas de gastos sociales esenciales. La subvención focalizada de los alimentos básicos es una medida menos costosa e ineficaz de apoyo a la renta y la seguridad alimentaria de las personas pobres, si bien una focalización precisa y rentable siempre representa un desafío.

12) La **gestión de las reservas de cereales** era un componente importante de las políticas de seguridad alimentaria en los décadas de 1960 y 1970. Tras una historia compleja y difícil, su función se ha devaluado considerablemente y a menudo se considera un mecanismo costoso e ineficaz. Sin embargo, durante la subida de los precios de los alimentos de 2007/08, en muchos países se llevó a cabo la distribución de las reservas públicas de alimentos. A nivel nacional las reservas pueden asegurar un suministro de ayuda alimentaria de emergencia fácilmente disponible. Además, la gestión de las reservas de cereales puede utilizarse como complemento de otros instrumentos de protección social en favor de la seguridad alimentaria nacional y de los hogares. La forma, nivel y financiación adecuados de este tipo de reservas requieren una planificación cuidadosa y su gestión —protocolos de adquisición, almacenamiento y distribución— precisa una vigilancia constante.

13) Los **programas de alimentación escolar** tienen un doble objetivo: en primer lugar, reducir el hambre y mejorar la seguridad alimentaria, en particular en el caso de los niños, y en segundo lugar, incrementar la acumulación de capital humano mediante incentivos para que los niños y, especialmente, las niñas asistan a la escuela y mediante el suministro de alimentos que les ayuden a concentrarse y mejorar el rendimiento escolar. Según una serie de estudios, la alimentación escolar conlleva un incremento del consumo de alimentos por los alumnos y con muchos programas se ha obtenido también una mejora del nivel de micronutrientes. La mayoría de los programas se basan en parámetros de focalización de carácter geográfico y se establecen en localidades donde la inseguridad alimentaria o la pobreza están más arraigadas. El abastecimiento de alimentos de origen local —alimentación escolar con productos del lugar— tiene un beneficio adicional en la seguridad alimentaria, ya que representa una fuente de demanda efectiva para los pequeños productores locales. Frente a estos beneficios económicos y sociales están los costos de distribución de las comidas escolares. La alimentación escolar puede ser un valioso componente de un enfoque para abordar la inseguridad alimentaria más amplio, especialmente en aquellos lugares donde es difícil llegar hasta los grupos de población objetivo, como las jóvenes adolescentes, con otro tipo de intervenciones. Tienen un valor adicional en los casos en los que se pueden ampliar en respuesta a las crisis.

14) El término **alimentación complementaria** se usa en este informe con referencia a las mujeres embarazadas y lactantes y a los niños menores de cinco años, incluido el grupo especialmente vulnerable de los niños de edades comprendidas entre los seis meses y el segundo cumpleaños, que necesitan 'alimentación complementaria' aunque prosigan la lactancia materna. Para estos grupos, el suministro de alimentos nutritivos con suplementos de micronutrientes (vitamina A, hierro y ácido

fólico, en particular) puede considerarse una 'protección social intergeneracional'. Muchos miembros de la comunidad científica que se ocupa de nutrición muestran preocupación ante una nueva tendencia que extiende el uso de los denominados alimentos terapéuticos listos para el consumo, diseñados inicialmente para los niños gravemente malnutridos, también a la prevención de la malnutrición, con el riesgo de crear dependencia de este tipo de alimentos.

15) Los **programas de transferencias condicionales de efectivo** tienen tres características definitorias: se centran en regiones pobres y seleccionan los hogares pobres dentro de esas regiones, proporcionan dinero en efectivo, y a veces transferencias en especie como los suplementos nutricionales, por lo general a la madre o al principal responsable del cuidado de la familia y exigen que, para poder recibir las transferencias, los beneficiarios se comprometan a llevar a cabo ciertas acciones (por ejemplo, llevar a sus hijos a la escuela y al médico). Como tales, los programas de transferencia condicional de efectivo tienen como objetivo reducir en el corto plazo la inseguridad alimentaria y en el largo plazo la transmisión intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. Según los estudios realizados, estos programas pueden incrementar la cantidad de calorías consumidas y la calidad de las dietas, así como los niveles de rendimiento escolar. Las críticas sobre la condicionalidad se centran en el aumento de los costos administrativos y la complejidad de la ejecución de los programas de transferencias de efectivo. Para algunas familias las condiciones pueden ser demasiado difíciles de cumplir y los servicios vinculados al cumplimiento de dichas condiciones pueden no estar disponibles o ser de escasa calidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, algunos sostienen que es inadmisibles que la recepción de transferencias sociales esté sometida a condiciones. Esto tiene que contrapesarse con los intereses de los niños, no siempre plenamente representados por los padres, y la obtención de apoyo político para los programas de transferencias cuando se imponen condiciones.

16) Entre los **programas de transferencias incondicionales de efectivo** figuran las ayudas sociales para los grupos de población pobre y vulnerable administradas a nivel gubernamental, así como los proyectos piloto de pequeña escala generalmente financiados por organismos donantes y ejecutados por organizaciones no gubernamentales. Mientras que las transferencias condicionales de efectivo son frecuentes en América Latina, las transferencias incondicionales de efectivo son más populares en África, donde los servicios públicos están a menudo menos desarrollados. Los programas de transferencias de efectivo de gran escala pueden tener profundos efectos positivos sobre la inseguridad alimentaria y la pobreza. En Sudáfrica, siete planes de ayuda social duplicaron el porcentaje de la renta nacional correspondiente al 20 % más pobre, mientras que la subvención de asistencia infantil por sí sola redujo a la mitad la brecha de pobreza. En varios estudios se ha documentado un impacto directo de las transferencias incondicionales de efectivo sobre la seguridad alimentaria y la nutrición. Además de los efectos de consumo directo, las transferencias de efectivo también pueden incentivar la inversión en agricultura y otras actividades que constituyen un medio de vida, atenuando las restricciones de liquidez. Las transferencias de efectivo representan una opción para los beneficiarios y los mercados de apoyo y el desarrollo económico local. Pero el dinero es menos eficaz cuando los mercados son débiles y los precios son altos o volátiles; en tales casos, las transferencias directas de alimentos pueden lograr mejores resultados en el ámbito de la seguridad alimentaria.

17) Los efectos de los programas de protección social en la seguridad alimentaria pueden reforzarse si se vinculan con **intervenciones complementarias**. El riesgo de no vincular la protección social con programas sectoriales es que la protección social sustituya estos programas por defecto. Este riesgo se agrava cuando los programas de protección social se financian con recursos externos, ya que esto reduce el incentivo que impulsa a los gobiernos a invertir tanto en la protección social como en los sectores con inversión insuficiente, para los cuales los programas de protección social funcionan como compensación. Esta es una de las razones por las que es crucial que los programas de protección social sean de titularidad del gobierno. Otra razón es que la responsabilidad del gobierno se deriva más fácilmente si este posee la titularidad.

18) En lugar de aplicar instrumentos únicos de protección social, un enfoque más eficaz consiste en combinar en **programas integrales** varios instrumentos que satisfagan las diversas necesidades de los distintos grupos o de los mismos grupos en diferentes momentos, de manera que puedan aprovecharse las sinergias entre los instrumentos. A título de ejemplo se pueden citar los programas denominados "Ensanchando las fronteras de la lucha contra la pobreza", en Bangladesh, "Vision 2020 Umurenge", en Rwanda, y Programa Hambre Cero, en el Brasil. En este informe se propone un nuevo concepto, el de 'régimen básico de seguridad alimentaria', similar al de 'régimen básico de protección social' pero centrado en la consagración del derecho a la alimentación.

19) El proceso de diseño e implementación de los programas de protección social entraña varias cuestiones y desafíos como la manera de focalizar con precisión los programas o de evitar la 'dependencia', sobre los que cada vez hay se cuenta con un mayor cúmulo de datos empíricos.

20) La **focalización** es un mecanismo que determina qué personas son elegibles para un programa de apoyo y cuáles no. Hay tres razones de peso para llevar a cabo la focalización: la transferencia de recursos a aquellas personas que padecen inseguridad alimentaria, la concentración de los limitados recursos donde más se necesitan y la equidad redistributiva. Sin embargo, la focalización debe estar bien diseñada e implementada a fin de evitar el riesgo de transferir recursos a aquellas personas que no son elegibles o no están necesitadas (error de inclusión) o de no transferir recursos a las personas elegibles (errores de exclusión). La focalización conlleva también, en función del mecanismo utilizado, costos administrativos que detraen recursos a las transferencias destinadas a los pobres. Una serie de exámenes en profundidad han puesto de relieve que, en comparación con las transferencias de carácter universal, los programas focalizados destinan mayores flujos de recursos a los pobres y a quienes padecen inseguridad alimentaria y que, entre un amplio abanico de opciones, no hay ninguna que sea universalmente superior a la focalización.

21) Las **transferencias de efectivo**, a diferencia de las transferencias de alimentos, ofrecen a los beneficiarios la libertad de elegir lo que desean consumir, pueden incentivar la producción agrícola y las actividades no agrícolas locales y son, con frecuencia, menos costosas que la distribución de ayuda alimentaria. Sin embargo, el suministro de efectivo requiere un buen funcionamiento de los mercados de alimentos locales para evitar los efectos inflacionarios, así como sistemas de distribución eficaces para minimizar los riesgos de robo o corrupción. Además, los beneficiarios de la asistencia social deberían tener voz sobre la forma de asistencia que reciben, pero sus preferencias son complejas. Por ejemplo, designar a mujeres como beneficiarias de las transferencias de efectivo, como se hace ahora en muchos de los programas de protección social, fortalece su capacidad económica. Sin embargo, las mujeres a menudo prefieren recibir alimentos, ya que es más probable que puedan controlar los alimentos y no el dinero en efectivo en el seno de sus hogares.

22) Los gobiernos de todo el mundo son con frecuencia reacios a la introducción de la protección social, en particular de las transferencias sociales, porque les preocupa la posibilidad de creación de **dependencia** entre los beneficiarios. Los datos indican que los programas de protección social bien diseñados no necesariamente crean dependencia. Al contrario, ayudan a reducir la carga de dependencia dentro de los hogares y comunidades pobres en el corto plazo y pueden reducir la dependencia en el largo plazo fomentando la educación de los niños y la participación de los adultos en los mercados laborales.

23) Con el término **independización** se hace referencia a un proceso mediante el cual los beneficiarios de las transferencias de efectivo o de alimentos pasan de una situación de dependencia de la asistencia externa a una condición en la que ya no necesitan esta ayuda, por lo que pueden salir del programa. Para los financiadores constituye una estrategia de salida que supone que los programas tengan plazos precisos y términos y presupuestos fijos. A diferencia de la focalización, todavía no existe un extenso conjunto de datos sobre el tema que pueda servir de orientación a los diseñadores de programas para elaborar los mecanismos de 'independización' oportunos. Hay que señalar que algunas personas no pueden 'independizarse' nunca, que traspasar un umbral no

significa necesariamente que el hogar será autosuficiente en el futuro y que una 'independización' prematura podría dejar a las personas en peor situación que antes si sus redes informales de apoyo se rompen debido a su participación en el programa.

24) Incluso en países que cuentan con una red de protección social que funciona satisfactoriamente, su ampliación parece difícil cuando hay que hacer frente a una crisis repentina como una subida de los precios de los alimentos o una crisis de empleo. La **ampliación** implica tres cosas: establecer un nuevo programa de protección, acoger en él a los nuevos pobres (resultado, por ejemplo, de la subida de precios de los alimentos) o aumentar el volumen de las transferencias para compensar, al menos parcialmente, a los beneficiarios existentes por la pérdida de poder adquisitivo (cuando la red de protección es una cantidad fija de dinero en efectivo).

25) La **rendición de cuentas** en todos los niveles es un principio clave para hacer operativos los programas de protección social en general y el enfoque de la seguridad alimentaria y la protección social basado en los derechos humanos en particular. Incluye la adopción de mecanismos de rendición de cuentas tanto a nivel estatal como entre los proveedores de servicios. Para ser eficaz, la rendición de cuentas tiene que incorporarse en los programas de protección social, especialmente en los programas administrados por el gobierno que establecen un 'contrato social' justiciable (exigible legalmente) entre el Estado y los ciudadanos o residentes para ofrecer seguridad alimentaria y protección social, pero también en los proyectos financiados e implementados por los donantes o las organizaciones no gubernamentales. Deben existir sistemas que permitan garantizar que los programas se ejecutan según lo previsto y que los beneficiarios elegibles quedan acogidos por el programa de manera adecuada y son tratados con dignidad.

Recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas

1. Todos los países deberían centrar sus esfuerzos en el diseño y puesta en marcha de un sistema de protección social integral de carácter nacional que contribuya a garantizar la consagración del derecho a una alimentación adecuada para todos.

Cada país debería desarrollar una cartera y un plan de acción integrales de protección social con el objetivo de abordar la pobreza estructural y la inseguridad alimentaria y alcanzar las metas del ODM 1 en el marco de una estrategia nacional de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza. La dirección de este proceso debe ser responsabilidad de los países, en estrecha consulta con los interesados directos, la cual incluirá la participación activa de las comunidades locales. Un posible modelo para la cartera de protección social es el "régimen básico de seguridad alimentaria", tal y como se propone para su consideración en este informe, que definiría un paquete mínimo de medidas de protección social adecuadas, así como otras intervenciones que harían realidad el derecho a la alimentación en todos y cada uno de los países. El diseño debería comenzar con una evaluación de la seguridad alimentaria nacional e incluir: un conjunto de instrumentos apropiados, las metas y beneficiarios previstos, metodologías de focalización y registro, arreglos institucionales, mecanismos de distribución, sistemas de rendición de cuentas, un sólido seguimiento y una evaluación que incluya indicadores de impacto sobre nutrición y necesidades y fuentes de financiación. Asegurar la coordinación interministerial e intersectorial es fundamental para garantizar que la protección social quede integrada en un programa de seguridad alimentaria más amplio.

- 2. Los sistemas de protección social deberían adoptar una estrategia de "doble vía" a fin de maximizar los efectos positivos en la seguridad alimentaria gracias a la prestación de asistencia básica en el corto plazo y el apoyo a los medios de vida en el largo plazo.**

La protección social es más eficaz cuando brinda asistencia social o seguros sociales a las personas que padecen inseguridad alimentaria, protegiendo o generando al mismo tiempo activos productivos que contribuyan al crecimiento económico y reduzcan el riesgo de inseguridad alimentaria en el futuro. Ejemplos de ello son los programas de obras públicas y las transferencias condicionales de efectivo, mediante las que se transfieren alimentos o dinero en efectivo invirtiendo, respectivamente, en infraestructura física y formación de capital humano. Esto requiere el establecimiento de fuertes vínculos entre la protección social y sectores complementarios como la educación, la salud y la agricultura. La protección social también debería mejorar el acceso de los pobres a instancias clave, incluidos los mercados y servicios financieros. Cualquier estrategia de crecimiento sostenible precisa un componente de protección social.

- 3. Es necesario un mejor diseño e implementación de la protección social para hacer frente a la vulnerabilidad ante la pobreza y el hambre, por ejemplo, haciendo que todos aquellos que necesiten ayuda puedan tener acceso a ella cuando lo soliciten y estableciendo un sistema de financiación para contingencias que permita una rápida ampliación de la protección en caso necesario.**

La mayoría de los programas de protección social no están bien diseñados para afrontar la vulnerabilidad. Las personas en situación de vulnerabilidad crónica pueden necesitar asistencia permanente. No todos pueden 'independizarse' de la inseguridad alimentaria ni del apoyo que suponen las transferencias. Los sistemas de protección social deben ser predecibles y fiables a fin de contrarrestar la incertidumbre y la vulnerabilidad de los medios de vida, lo cual es una fuente fundamental de inseguridad alimentaria. Deberían, asimismo, ser adecuados y sensibles a las vulnerabilidades en determinadas etapas de la vida y diseñarse de tal manera que puedan responder rápidamente en el caso de crisis provocadas por fenómenos como las sequías, las inundaciones y las subidas de los precios de los alimentos. Entre los ejemplos positivos pueden citarse los planes de garantía del empleo basados en la demanda en Asia meridional y los programas de redes de seguridad en África oriental, que se abrieron a la participación de nuevos beneficiarios durante la crisis alimentaria de 2011.

- 4. La protección social en favor de la seguridad alimentaria debería estar fundada en los derechos humanos a la alimentación y a la protección social en todas sus etapas y niveles, desde los acuerdos suscritos por los gobiernos hasta los acuerdos mundiales, la legislación nacional y la implementación del programa.**

El derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social, reconocidos por el derecho internacional de derechos humanos, deben ser incorporados en los ordenamientos jurídicos nacionales de manera que los gobiernos reconozcan la obligación de proclamar y otorgar estos derechos humanos básicos y los residentes tengan una base legal para hacer valer el derecho a la seguridad alimentaria ante el Estado. De conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, podría adoptar la forma de una "ley marco" en la que se especificarían las metas u objetivos que hay que alcanzar, los plazos para el logro de los mismos, la responsabilidad institucional del proceso, los mecanismos nacionales para su vigilancia y los posibles procedimientos de recurso. Los programas de protección social deben incluir mecanismos de rendición de cuentas como los procedimientos de interposición de reclamaciones y las auditorías sociales. Esto hará que la protección social deje de ser mera caridad o bienestar para pasar efectivamente a ser un derecho exigible, mejorará la prestación de servicios y logrará una mayor eficacia en la reducción de la inseguridad alimentaria,

incorporando al mismo tiempo un enfoque basado en los derechos en los programas de protección social.

- 5. Dado que en el mundo una gran proporción de personas con inseguridad alimentaria se ganan la vida con la agricultura —principalmente, pero no solo, como pequeños agricultores—, la protección social en favor de la seguridad alimentaria debería prestar apoyo directo a los medios de vida agrícolas.**

La mayoría de los pequeños productores pobres de alimentos de los países en desarrollo son compradores netos de alimentos. La adopción de instrumentos de protección social que promueven la agricultura debería, por tanto, considerarse. Entre estos instrumentos figuran las subvenciones a los insumos, los proyectos de obras públicas que generan activos agrícolas, como la irrigación, los programas de alimentación escolar con productos del lugar, que compran alimentos a los agricultores locales, y los programas integrados que vinculan las transferencias de alimentos o de efectivo a paquetes de medios de vida agrícolas y servicios de extensión. El principio de la "doble vía" también se aplica aquí: los agricultores pobres necesitan apoyo para aumentar o estabilizar los rendimientos de los cultivos, mientras que los más pobres necesitan una protección inmediata contra el hambre. El apoyo a los consumidores (por ejemplo, las subvenciones a los precios de los alimentos) no debería ir en detrimento de los incentivos para los agricultores. Se debe prestar especial atención a los roles de la mujer como productora de alimentos y responsable del cuidado del hogar que tiene a su cargo el suministro de alimentos para la familia.

Recomendaciones para el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

- 6 El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) debería fomentar y supervisar activamente que las disposiciones sobre el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a la protección social contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los correspondientes convenios internacionales de derechos humanos queden contempladas en la **legislación y programas nacionales** con el respaldo de un marco legal aplicable en todos los países, informando además sobre ello.
- 7 El CFS debería apoyar la elaboración e implementación en cada país de carteras y planes de acción integrales de protección social encuadrados en estrategias de seguridad alimentaria y de lucha contra la pobreza más amplias. Los progresos realizados en la elaboración e implementación de estos planes de acción deberían supervisarse anualmente. Los resultados se presentarán en un informe. La comunidad internacional debería propiciar la financiación de programas de protección social que hayan cumplido los puntos de referencia definidos para las 'buenas prácticas', que se describirán en una nota orientativa que habrá de elaborarse y en la que se podría incluir, por ejemplo, si el plan de acción se sometió a una consulta rigurosa con la sociedad civil y si en el diseño e implementación de todos los programas propuestos se observan los principios de derechos humanos. El CFS debería promover la difusión de buenas prácticas en los programas de protección social en favor de la seguridad alimentaria, entre ellas el intercambio de las enseñanzas extraídas de las experiencias nacionales sobre la información mínima y los requisitos institucionales de un sistema de protección social integral y el reconocimiento de la función de instancias no estatales en la prestación de protección social —organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, asociaciones de agricultores, el sector privado y los mecanismos de protección social informales o tradicionales—, así como las modalidades de coordinación propuestas para impulsar a estos agentes a trabajar conjuntamente de manera efectiva.

- 8 Si bien lo ideal es que los programas de protección social en favor de la seguridad alimentaria sean de titularidad nacional, muchos gobiernos necesitarán **apoyo técnico y financiero** de los socios en el desarrollo y de las organizaciones de las Naciones Unidas, al menos durante un período transitorio. La reducción de la inseguridad alimentaria será más rápida y sostenible si la comunidad internacional compromete recursos adicionales para ampliar la prestación de protección social; el CFS debería alentar esto. Los resultados presentados en este informe constituyen una prueba convincente de los beneficios humanos y económicos derivados de las inversiones en protección social en favor de la seguridad alimentaria, por lo que este argumento es cada vez más fácil de sostener al ir aumentando el cúmulo de datos empíricos.
- 9 El CFS debería abogar por que el seguimiento y la evaluación del impacto de los programas de protección social incluyera indicadores del impacto para el mejoramiento del **estado nutricional** de los beneficiarios. Como mínimo, debería incluirse la diversidad alimentaria como uno de esos indicadores a fin de proporcionar una medida comparable del impacto que pueda ayudar a determinar las herramientas más eficaces para combatir el hambre y la pobreza estructurales. Todos los sistemas de seguimiento y evaluación deberían incluir una auditoría de género para captar los mayores riesgos potenciales a los que se enfrentan las mujeres y las niñas. En términos generales, el CFS debería apoyar los esfuerzos internacionales para mejorar la calidad de las evaluaciones y, más en concreto, en el caso de los programas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.
- 10 Muchos de los problemas del diseño e implementación de la protección social siguen sin resolverse y muchos instrumentos son objeto de discusión, a menudo debido a malas experiencias con programas poco sólidos o a una información insuficiente. La investigación sobre protección social constituye un bien público mundial, por lo que no tendría que ser necesariamente el país de implementación el que se hiciera cargo por entero de los costos. El CFS podría desempeñar una función importante velando por que las **evaluaciones** sean rigurosas y fiables —en especial en el caso de programas nacionales de protección social innovadores cuyos objetivos se centran en la seguridad alimentaria— y reciban los oportunos niveles de apoyo técnico y financiero por parte de la comunidad internacional.
- 11 El CFS debería alentar el establecimiento de un sistema mundial de **notificaciones anuales** sobre protección social, en parte, para compartir la información y, en parte, para crear una plataforma destinada al fortalecimiento de la rendición de cuentas. Esto incluiría la presentación de informes por parte de los países sobre los progresos realizados en la implementación de las carteras y planes de acción en materia de protección social y por parte de los organismos internacionales sobre las actividades de protección social a las que están prestando apoyo en cada país. Esa información podría presentarse en un 'monitor de la protección social' de carácter anual, en el que se deberían indicar los progresos realizados en la incorporación del derecho a la alimentación y el derecho a la protección social en el ordenamiento jurídico nacional, así como las medidas adoptadas para hacer realidad estos derechos mediante políticas y programas. De manera más general, no todas las organizaciones notifican de manera sistemática las estadísticas de gasto social en los países en desarrollo. El CFS debería recomendar que la recopilación periódica de las estadísticas de gasto social, incluido el gasto en los programas de protección social y de seguridad alimentaria, se asigne a una de las organizaciones multilaterales del sistema de las Naciones Unidas.
- 12 El CFS debería velar por que las recomendaciones formuladas en este informe se incorporen en el **Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición**.