



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

S

COMITÉ DEL PROGRAMA

138.º período de sesiones

Roma, 20-24 de mayo de 2024

Evaluación de los programas de transferencias monetarias de la FAO

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

Sra. Clemencia Cosentino
Directora de la Oficina de Evaluación
Tel.: +39 06570 3903
Correo electrónico: OED-Director@fao.org

Los documentos pueden consultarse en el sitio www.fao.org.

RESUMEN

- La presente evaluación analiza la cartera de los programas de transferencias monetarias (PTM) de la FAO y ofrece enseñanzas para mejorar la programación. Las distintas modalidades de PTM, proporcionados como socorro inmediato y para fortalecer la resiliencia y los medios de vida, consisten fundamentalmente en: transferencias monetarias no condicionadas, transferencias monetarias condicionadas, remuneración en efectivo por trabajo, cupones y ferias comerciales de insumos. La evaluación examina la pertinencia, las asociaciones y los acuerdos de coordinación, la eficacia y la eficiencia, la igualdad de género y la inclusión, así como el entorno favorable para la ejecución de los programas de transferencias monetarias.
- El análisis se basa en una revisión extensa de documentos internos y bibliografía externa, un estudio de 50 PTM de la FAO y 170 evaluaciones de la FAO, entrevistas con 69 partes interesadas principales, una encuesta en línea a 85 oficinas de la FAO en los países, ocho estudios de casos nacionales y tres estudios de casos de organismos similares de las Naciones Unidas.

Resultados

- Cada vez es mayor el reconocimiento de los programas de transferencias monetarias por parte de la FAO como un conjunto de instrumentos de programación pertinentes y flexibles, especialmente en programas de protección social y en combinación con intervenciones de subsistencia en los ámbitos de la agricultura, la ganadería, la actividad forestal y la pesca. Es posible combinar diferentes modalidades de estos programas, por ejemplo, a través de Cash+ (transferencias monetarias no condicionadas acompañadas de actividades complementarias), permitiendo aprovechar la pericia técnica de la FAO para crear resiliencia y operar en todo el nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz. La FAO puede también prestar PTM solo para atender necesidades básicas, sin tener en cuenta objetivos más amplios en materia de subsistencia, pero en ello no hay ninguna ventaja comparativa clara. En general, la FAO carece de una visión y estrategia institucionales claras sobre lo que pueden lograr las diferentes modalidades de PTM y las diferentes vías a través de las cuales estas modalidades pueden contribuir a los resultados deseados.
- La FAO estableció una serie de asociaciones y acuerdos de coordinación para el uso de PTM. Estos programas cada vez están más vinculados a la protección social nacional, lo que ha proporcionado a la Organización una plataforma para participar en el fortalecimiento de los sistemas de protección social. La FAO se coordina bien con otros actores en lo que respecta al uso de los PTM en el plano operacional, pero no a través de programas conjuntos. Una participación más proactiva en los foros mundiales podría contribuir a elevar el nivel de visibilidad e influencia de la FAO.
- Hay pruebas claras de que las transferencias monetarias no condicionadas y la remuneración en efectivo por trabajo socorren eficazmente las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas. La eficacia de los enfoques Cash+ ha sido diversa y depende en gran medida de la pertinencia, calidad y oportunidad de la capacitación o los insumos agrícolas complementarios. Los cupones y las ferias de semillas han sido eficaces a la hora de fomentar la adopción de prácticas agrícolas mejoradas y apoyar el desarrollo de mercado, pero las mejoras en los medios de vida y los beneficios derivados de los activos creados mediante la remuneración en efectivo por trabajo no son concluyentes. La duración, el volumen, la oportunidad y la frecuencia de las transferencias de efectivo y la distribución de cupones son factores decisivos que influyen en la eficacia de los PTM para lograr resultados. Hubo problemas de focalización (bien en el diseño o en la ejecución de los proyectos) que afectaron a la programación de los PTM. Un importante elemento impulsor de la eficacia de los PTM fue la disponibilidad de financiación adecuada, previsible y flexible. La evaluación constató también que, aunque se

establecen metas para la inclusión de las mujeres como beneficiarias de estos programas, se hace de forma desigual, y que el empoderamiento de género raramente constituye un objetivo explícito.

- Los proyectos tuvieron sistemáticamente en cuenta los riesgos fiduciarios, económicos, de seguridad y políticos, pero tendieron a ser menos exhaustivos con los riesgos específicos de los PTM. Los riesgos de protección no se evalúan, mitigan o siguen adecuadamente. Se presta una atención especial a los riesgos medioambientales, lo que ha tenido como resultado un enfoque excesivamente cauteloso respecto del uso de las transferencias de efectivo.
- Se requiere un entorno propicio reforzado para contribuir al uso óptimo de los programas por la FAO. Para aumentar la escala y el uso de los PTM, será necesario un mayor apoyo (capacitación, orientación, herramientas, asociaciones) con el fin de abordar las carencias de conocimientos y capacidades de las oficinas en los países. Asimismo, la FAO necesita directrices más claras sobre el intercambio, el almacenamiento y la destrucción de datos relativos a los beneficiarios.

Recomendaciones

- A tenor de los resultados, la evaluación formula cuatro recomendaciones para que la FAO:
 1. **Elabore una visión y una estrategia.** La FAO necesita liderazgo institucional para que los PTM surtan efecto y se lleven a cabo eficientemente y en conformidad con las políticas existentes de la Organización;
 2. **Fortalezca la capacidad y la preparación.** La FAO no puede atender la demanda crítica de desarrollo de la capacidad y debe elaborar un enfoque que priorice estratégicamente el uso de los escasos recursos para la creación de capacidad y el apoyo técnico;
 3. **Invierta en la generación de pruebas.** La base datos de los PTM tiene lagunas críticas que deben subsanarse para sustentar las decisiones estratégicas y de ejecución.
 4. **Refuerce las asociaciones.** Unas asociaciones eficaces son un requisito indispensable para ampliar el uso de los PTM, compartir conocimientos y aprovechar las capacidades técnicas. Entre los asociados potenciales figuran los gobiernos, otros organismos y redes de carácter técnico, la sociedad civil, organizaciones del sector privado y otras entidades.
- El informe completo puede consultarse en el [sitio web de la Oficina de Evaluación \(OED\)](#).

ORIENTACIÓN QUE SE SOLICITA DEL COMITÉ DEL PROGRAMA

- Se invita al Comité del Programa a examinar el contenido del presente documento y a brindar la orientación que considere apropiada.

I. Introducción

1. La presente evaluación constituye el primer análisis exhaustivo sobre la cartera de programas de transferencias monetarias (PTM) de la FAO. Su objetivo es ofrecer enseñanzas para la futura planificación de estos programas. La evaluación examina el uso de los PTM como modalidades de apoyo al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales de la FAO, incluidos los objetivos humanitarios, de desarrollo y de paz. Las distintas modalidades de los programas son, fundamentalmente¹: las transferencias monetarias no condicionadas, las transferencias monetarias condicionadas, la remuneración en efectivo por trabajo, los cupones y las ferias comerciales de insumos. Las subvenciones en efectivo, en especie o de proveedores a particulares y otras entidades quedan fuera del ámbito de la evaluación. Además de la FAO, entre las principales partes interesadas de la evaluación, se supone que se encuentran los gobiernos nacionales, los asociados que aportan recursos, otros organismos humanitarios y de desarrollo, los asociados en la ejecución y el mundo académico.

2. Centrándose en las actividades de la FAO entre 2018 y 2022, la evaluación trata de responder a cinco preguntas:

- ¿Hasta qué punto se están utilizando los PTM de maneras que aprovechen el mandato y las ventajas comparativas de la FAO para abordar las necesidades de los beneficiarios?
- ¿Se asegura la FAO de establecer asociaciones y acuerdos de coordinación adecuados para el uso de PTM?
- ¿Cómo y en qué medida han contribuido los PTM a la eficacia y eficiencia de las intervenciones de la FAO y los enfoques del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz?
- ¿Incluyó el uso de PTM una perspectiva de igualdad de género e inclusión social y consideró otros riesgos?
- ¿En qué medida ha establecido la FAO un entorno propicio adecuado para promover el uso generalizado de PTM?

3. Partiendo de una teoría del cambio de cómo el uso de los PTM por parte de la FAO contribuye hipotéticamente a los resultados de la Organización, la evaluación se basó en:

- un examen de documentos de la FAO (como las secciones 702 y 704 del Manual de la FAO, informes sobre el avance de los proyectos e informes finales), evaluaciones de la FAO y bibliografía publicada;
- un análisis de cartera de los PTM de la FAO, basado en una muestra aleatoria estratificada de 50 proyectos de un total de aproximadamente 250 proyectos de PTM aprobados entre 2017 y 2022;
- entrevistas y debates en grupos reducidos con 69 partes interesadas principales, incluyendo a especialistas en PTM tanto de la FAO como externos;
- una encuesta en línea a 85 oficinas de la FAO en los países para recabar información sobre el conocimiento y uso de PTM por parte de las oficinas en los países y los acuerdos de coordinación sobre la misma;
- ocho estudios de casos nacionales, cinco con visitas presenciales sobre el terreno (Afganistán, Filipinas, el Líbano, Madagascar y Mozambique) y tres realizadas a distancia (República Centroafricana, Ucrania y Zambia);
- estudios de casos institucionales sobre el uso de PTM por parte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR).

¹ Sección 702 del Manual de la FAO sobre transferencias monetarias (2019); ii.) Política de la FAO sobre transferencias basadas en efectivo (2012); iii.) Directrices sobre los programas de obras públicas (2013); Dinero, cupones y alimentos por trabajo (2013)

4. La FAO ha venido realizando intervenciones de PTM desde 2001. Entre 2001 y 2021, se transfirieron 345 millones de USD en concepto de PTM a beneficiarios radicados en 61 países. Las intervenciones de PTM están presentes en todas las regiones, siendo África la que registra el 85 % de las transferencias de PTM.

5. La FAO reconoce el papel de los PTM en la provisión de socorro inmediato, el fortalecimiento de la resiliencia de los medios de vida frente a futuras conmociones (por ejemplo, sequías y producción escasa), el aumento de la producción agrícola, la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición y la reducción de la pobreza rural. La FAO ha venido utilizando cada vez más un enfoque denominado Cash+, que complementa la provisión de efectivo (para cubrir las necesidades básicas inmediatas) con insumos agrícolas, activos, actividades o capacitación técnica (para crear resiliencia).

6. La política de la FAO que rige el uso de las transferencias monetarias se publicó en 2012, y en 2013 se elaboraron directrices operacionales sobre los programas de obras públicas, las ferias comerciales de insumos y los sistemas de cupones. Más recientemente, la FAO publicó las secciones del Manual número 702, relativa a las transferencias monetarias (2019), y número 704, relativa a los cupones (2022), con el fin de proporcionar marcos de rendición de cuentas, normas y procedimientos aplicables a la provisión de las respectivas modalidades. Como signataria del Gran Pacto, la FAO tiene el compromiso de ampliar la utilización de la AEC.

7. En las secciones restantes del presente informe, figuran los resultados (sección II), las conclusiones (sección III) y las recomendaciones (sección IV).

II. Resultados

Pregunta 1. ¿Hasta qué punto se están utilizando los PTM de maneras que aprovechen el mandato y las ventajas comparativas de la FAO para abordar las necesidades de los beneficiarios?

8. *Hay un creciente reconocimiento de que las transferencias de efectivo y los cupones son instrumentos altamente pertinentes y flexibles para alcanzar los objetivos estratégicos de la FAO en contextos de emergencia y desarrollo.* La flexibilidad que ofrecen el dinero en efectivo y, en menor grado, los cupones permite utilizar estas modalidades tanto para atender las necesidades humanitarias básicas como para mejorar la producción agrícola. La flexibilidad de los PTM los hace potencialmente útiles en contextos de crisis prolongadas y complejas, en los que la FAO trata de pasar del socorro a la resiliencia y el desarrollo.

9. *Aunque en aumento, la utilización de PTM por la FAO es aún limitada desde el punto de vista geográfico y temático.* Solo una minoría de oficinas de la FAO en los países tiene experiencia en el uso de PTM y, para la mayoría de las oficinas, los PTM siguen siendo una respuesta de emergencia. En las iniciativas de desarrollo, el uso de PTM en la ganadería, la pesca, la nutrición y la actividad forestal se encuentra rezagado con respecto al sector agrícola. Se está explorando el potencial de los PTM para apoyar la acción de prevención y adaptación climática.

10. *No está claro el papel de las diferentes modalidades en el apoyo a diferentes objetivos.* No existen orientaciones sobre cómo pueden utilizarse determinadas modalidades de PTM para contribuir a diferentes objetivos programáticos. Los análisis para comparar y seleccionar las diferentes modalidades de transferencia no evalúan sistemáticamente las opiniones o preferencias de los beneficiarios. Como consecuencia de ello, las oficinas en los países a menudo utilizan modalidades con las que están familiarizados, en lugar de considerar modalidades alternativas. Las transferencias de efectivo se han utilizado para complementar, más que para sustituir, los insumos agrícolas proporcionados, al partir del supuesto de que es necesario que la FAO mantenga el control de la calidad de los insumos mediante la compra directa de estos.

11. *La FAO tiene una ventaja comparativa clara cuando los PTM se relacionan con los medios de subsistencia agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros.* Los conocimientos técnicos de la FAO acerca de los sectores productivos, las necesidades y limitaciones de los pequeños productores y de los sistemas agroalimentarios, así como los vínculos con otras instituciones y servicios pertinentes más amplios, la distinguen de los otros organismos de las Naciones Unidas.
12. *La FAO también tiene una ventaja comparativa en la vinculación de los PTM con los sistemas de protección social.* Esto comprende la labor de la FAO dirigida a mejorar la inclusión de los productores rurales en las redes de seguridad existentes; fortalecer los vínculos entre los PTM y la mejora de los medios de vida; llegar a grupos objetivo rurales no incluidos en las emergencias; y reforzar los sistemas y mecanismos nacionales de protección social sensibles a las situaciones de conmoción con miras a la acción preventiva.
13. *La FAO no tiene una ventaja comparativa clara en la prestación de asistencia monetaria no condicionada para atender las necesidades básicas aisladamente de otros objetivos más amplios de subsistencia.* La FAO ha venido distribuyendo cada vez más efectivo no condicionado para atender una serie de necesidades humanitarias, en contraposición al uso del efectivo no condicionado para la recuperación, la creación de resiliencia o la mejora de los medios de subsistencia. Sin embargo, suele haber otros organismos en mejor situación para atender estas necesidades.

Pregunta 2. ¿Se asegura la FAO de establecer asociaciones y acuerdos de coordinación adecuados para el uso de PTM?

14. *Crece la experiencia en la FAO de vincular los PTM con la protección social.* La FAO está estudiando el uso de listas de beneficiarios nacionales con fines de determinación de destinatarios, armonización de los valores de las transferencias y realización de remisiones entre los sistemas de protección social nacionales y la FAO. La experiencia en la ejecución de los PTM ha proporcionado a la FAO una plataforma para participar en el fortalecimiento de los sistemas de protección social, incluida una participación más amplia en las políticas, el diseño de programas y los sistemas administrativos. Hay pocas pruebas sobre los resultados de estos esfuerzos encaminados al fortalecimiento de los sistemas debido a la existencia de lagunas en el seguimiento y la evaluación llevados a cabo por la FAO y a las dificultades metodológicas para medir las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad.
15. *La coordinación con otros actores se centra generalmente en el diseño de los programas, como, por ejemplo, el establecimiento de las transferencias (criterios de selección y cuantía y frecuencia de las transferencias) y la corrección de errores (eliminar duplicados de registros).* Hay una amplia participación de los equipos de la FAO en los países en los grupos de trabajo sobre efectivo. Una participación y un liderazgo más proactivos para plantear o defender cuestiones de interés para la FAO podrían contribuir a elevar la visibilidad e influencia de la FAO. Aunque la mayoría de los esfuerzos (realizados por la FAO y otras organizaciones) buscan atender las necesidades básicas de los más vulnerables, el foco de atención adicional puesto por la FAO en la recuperación y resiliencia de los medios de subsistencia puede dar lugar a problemas de coordinación. De hecho, la FAO a menudo exige que sus beneficiarios de los PTM participen en alguna modalidad de agricultura, y diferentes objetivos pueden dar lugar a valores de transferencia muy diferentes.
16. *El trabajo conjunto con otros organismos —como estrategias o programación conjuntas— es limitado.* Existen diversas barreras para la coordinación y la colaboración. La competencia entre organismos es una cuestión especialmente importante en los programas de transferencia de efectivo, ya que el efectivo puede utilizarse para atender necesidades que trascienden los mandatos de los organismos. La coordinación y, en particular, la colaboración también exigen una importante cantidad de tiempo y esfuerzo, especialmente cuando requieren cambios en los sistemas y reglamentos operacionales vigentes. Un ejemplo excelente es el intercambio de datos, que requiere la elaboración de acuerdos bilaterales de intercambio de información y medios seguros para compartir los datos de conformidad con las políticas existentes (esto no ha ocurrido aún).

17. *La participación en los marcos mundiales de coordinación de la asistencia en efectivo es una vía muy apropiada para que la FAO ejerza influencia en los debates mundiales.* La colaboración de la FAO en la Junta de Cooperación Interinstitucional en materia de Protección Social es un ejemplo de participación constructiva en un foro mundial de PTM. La participación de la FAO en este foro se consideró activa y eficaz, si bien todavía no ha logrado plantear determinadas cuestiones que afectan a los productores rurales. El Grupo Consultivo Mundial sobre la Asistencia en Efectivo, creado en 2023, desempeña una función importante de influencia en el liderazgo, la promoción y la capacidad técnica en materia de PTM a escala mundial. Aunque se trata de una plataforma importante desde el punto de vista de la participación de la FAO, actualmente la FAO no es miembro del grupo básico y no está claro si dispone de los recursos organizativos suficientes para tomar parte de una forma significativa. Por último, la Declaración conjunta de asistencia en efectivo de las Naciones Unidas es otra iniciativa mundial importante que busca mejorar la contratación colaborativa de servicios financieros, la interoperabilidad de datos y la programación armonizada. Hasta la fecha, los resultados han sido más limitados de lo esperado y se ha requerido un alto nivel de esfuerzo por parte de los organismos signatarios. La FAO sigue siendo participante no signataria, pero tiene acceso a todos los beneficios de la colaboración sin unirse a este foro; no parece que un aumento de la participación de la FAO aporte mucho valor en este momento.

Pregunta 3. ¿Cómo y en qué medida han contribuido los PTM a la eficacia y eficiencia de las intervenciones de la FAO y los enfoques del nexo entre ayuda humanitaria, desarrollo y paz?

18. Las modalidades de PTM actúan a través de distintas vías para contribuir a los objetivos de la FAO de mayor nivel.

19. *Hay pruebas claras de que las transferencias monetarias no condicionadas y la remuneración en efectivo por trabajo socorren eficazmente las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas.* Aun cuando no se trataba del principal objetivo, se observó que un porcentaje variable de las transferencias de efectivo se destinaron a la inversión en medios de subsistencia, en particular la compra de insumos agrícolas.

20. *Existe un interés considerable en el uso de PTM para apoyar medidas preventivas,* entre otras cosas, como forma de protección de los activos de subsistencia en situaciones de catástrofe. En la práctica, la actuación preventiva aún está en proceso de prueba y ha tenido más tendencia a convertirse en una respuesta temprana a una crisis real que a posibilitar una acción anticipada.

21. *La eficacia de los enfoques Cash+ ha sido diversa y depende en gran medida de la pertinencia, calidad y oportunidad de la capacitación o los insumos agrícolas complementarios.* Hay pocas pruebas sobre la eficacia de recibir solo insumos en comparación con la recepción de insumos junto con transferencias de efectivo. Tampoco hay una evidencia clara de que las transferencias de efectivo “protejan” los activos agrícolas de ser vendidos, consumidos o destruidos. La entrega mal sincronizada del efectivo y los insumos a menudo limitó los efectos sinérgicos.

22. *Merece la pena estudiar una modalidad Cash+ —que combine transferencias de efectivo y cupones— como alternativa al efectivo y los insumos agrícolas en especie.* En combinación con el dinero en efectivo, los cupones proporcionan una forma de transferencia que (a diferencia de la asistencia directa en especie) permite a los beneficiarios elegir el insumo que más se adecua a sus necesidades. Es necesario, asimismo, ahondar en la investigación y estudiar los beneficios comparativos de utilizar transferencias de efectivo en sustitución de las transferencias en especie en contextos inmediatamente posteriores a una emergencia, en los que la oportunidad temporal es clave.

23. *Los cupones y las ferias de semillas han sido eficaces a la hora de fomentar la adopción de prácticas agrícolas mejoradas y apoyar el desarrollo de mercado.* Algunos factores importantes que influyen en el éxito son una red minorista con la que colaborar, consultas sobre las preferencias de los beneficiarios y un fuerte seguimiento durante la ejecución. En Lesotho y en Zambia, los gobiernos utilizan actualmente cupones electrónicos para distribuir insumos agrícolas a los pequeños productores, inspirándose en la experiencia de los proyectos piloto de distribución de cupones de la FAO.

24. *La FAO ha utilizado la remuneración en efectivo por trabajo para crear o rehabilitar una serie de activos comunitarios, pero, en general, hay pocas pruebas sólidas de la sostenibilidad de las mejoras introducidas en los medios de vida y en la ganancia de productividad agrícola por los activos creados mediante dicha modalidad.* El mal mantenimiento de los activos comunitarios parece un hecho generalizado. Los pagos recibidos mediante esta modalidad se utilizan mayoritariamente para cubrir las necesidades de consumo; las pruebas de que los salarios se destinen a invertir en medios de subsistencia son escasas o anecdóticas.
25. *La duración, el volumen, la oportunidad y la frecuencia de las transferencias de efectivo y la distribución de cupones son factores decisivos que influyen en la eficacia de los PTM.* No existen pruebas claras sobre la cuantía, la duración o la frecuencia de las transferencias que resultan más eficaces para el logro de diferentes objetivos, más allá de la canasta de gastos mínimos necesarios para cubrir las necesidades de emergencia. A menudo, la cuantía y la duración de las transferencias fue insuficiente para satisfacer los objetivos de subsistencia, debido a las limitaciones presupuestarias y a la magnitud de las necesidades.
26. *Los procesos de contratación retrasan la ejecución de los PTM.* En teoría, la ejecución de los PTM debería ser más sencilla y rápida que el uso de insumos en especie. Sin embargo, con frecuencia, la ejecución de los PTM se retrasó considerablemente a causa de la lentitud de los procesos de contratación de proveedores de servicios financieros. Esto tendió a mejorar con el tiempo, una vez que los acuerdos estaban establecidos.
27. *Las deficiencias en el diseño y en la focalización durante la ejecución redujeron la eficacia de la programación de los PTM, aunque rara vez se cuantificó la magnitud del problema.* Muchos de los retos encontrados (como las demoras en las contrataciones) no eran aplicables solamente a los PTM. Además, la definición de los beneficiarios de los PTM orientada al desarrollo resultó especialmente complicada como consecuencia de la falta de directrices sobre cómo conciliar el objetivo de apoyar a los más vulnerables trabajando al mismo tiempo con quienes tienen un mayor potencial productivo.
28. *Un importante elemento impulsor de la eficacia de los PTM fue la disponibilidad de financiación adecuada, previsible y flexible.* La financiación de los PTM fue a menudo a corto plazo y acorde con los objetivos humanitarios, más que con los de creación de resiliencia. La presencia de una sólida infraestructura digital incrementó la eficiencia, eficacia, seguridad, alcance, rendición de cuentas e interoperabilidad de los PTM.
29. *La prometedora investigación de la FAO sobre la combinación de la protección social y las intervenciones agrícolas no ha sido suficientemente aprovechada.* La investigación realizada por la FAO en diversos países demostró los importantes efectos positivos de la asistencia social de los gobiernos sobre las actividades de generación de ingresos, incluida la producción agrícola. La convergencia de objetivos entre las transferencias monetarias sociales y los programas de subvenciones a los insumos agrícolas demostró incrementar la eficacia en función del costo. Esta investigación era importante, pero ha decaído.

Pregunta 4. ¿Incluyó el uso de PTM una perspectiva de igualdad de género e inclusión social y consideró otros riesgos?

30. *El aspecto de género no se ha incorporado de manera efectiva en los PTM de la FAO.* Una minoría de los proyectos estuvieron dirigidos específicamente a mujeres beneficiarias. Hubo algunos ejemplos positivos de medidas para adaptar los diseños a las necesidades de las mujeres, pero no se hizo de manera sistemática. Entre las barreras o riesgos que obstaculizaron la participación de las mujeres en los PTM figuran las dificultades de acceso a las actividades de PTM (normas de género, carga de tareas, costos de transporte) y la exposición a posibles riesgos de protección.
31. *La limitada evidencia disponible indica que la FAO es deficiente a la hora de considerar y abordar las cuestiones de inclusión relacionadas con otros grupos vulnerables y marginados en sus PTM, entre ellos las personas con discapacidad y los jóvenes.* La consideración de una inclusión más amplia es menos frecuente que la de la focalización en las mujeres.

32. *Las orientaciones e instrumentos existentes para promover la inclusión son genéricos y no hay una guía de la FAO sobre consideraciones o mejores prácticas para la inclusión en los PTM.* Todavía existen lagunas en la capacidad de los sistemas de datos para recabar y analizar datos suficientemente desglosados, así como deficiencias en los mecanismos de seguimiento y recepción de observaciones para determinar los riesgos relacionados con el género y la inclusión.

33. *La FAO intenta utilizar los PTM para potenciar el papel productivo de las mujeres y los grupos marginados dentro de los sistemas agroalimentarios.* Sin embargo, no hubo ejemplos firmes de proyectos en los que el empoderamiento de género fuera un objetivo. La falta de capacidad y experiencia en igualdad de género e inclusión social a escala nacional, especialmente en los proyectos de PTM, se determinó como una limitación.

34. *Los programas de la FAO tuvieron sistemáticamente en cuenta los riesgos en el diseño de los proyectos o programas, incluidos los riesgos fiduciarios, económicos, de seguridad y políticos.* Estos análisis se elaboraron generalmente bien, con propuestas de medidas de mitigación apropiadas. Sin embargo, como los PTM constituyen a menudo un componente de un proyecto o programa y análisis de riesgos general, los análisis de riesgos realizados no se centran normalmente en los PTM y, cuando lo hacen, tienden a ser menos detallados sobre los riesgos específicos relacionados con los PTM. Las secciones 702 y 704 del Manual alientan a la aplicación sistemática del análisis de riesgos en el diseño de los PTM, con inclusión de una consideración más constante y robusta del riesgo fiduciario.

35. *Los riesgos de protección no se evalúan ni mitigan de manera sistemática o robusta.* La orientación y el conjunto de instrumentos de la FAO para la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas (2022) podrían ser de ayuda una vez integrados a escala nacional, pero no cubren los riesgos de protección específicos presentes en los PTM ni las formas de mitigarlos.

36. *Se presta una atención especial a los riesgos medioambientales en la programación de la FAO, incluidos los PTM.* La utilización del análisis de riesgo medioambiental en la compra de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, plaguicidas, piensos) favoreció la compra directa como consecuencia de la preocupación por que los beneficiarios comprasen insumos de “mala calidad” que representasen un riesgo para el medio ambiente. Esto no estuvo respaldado por un análisis sobre la probabilidad de este riesgo, la posible repercusión o las medidas de mitigación.

37. *Existe un creciente reconocimiento de los riesgos relativos al intercambio y la protección de datos.* Como consecuencia, otras organizaciones han establecido salvaguardias estrictas para los datos (qué y cómo recabar, almacenar y destruir), el intercambio de datos y la aseguración del conocimiento de los derechos por los usuarios. En contraste, la FAO carece de directrices para aplicar su política de protección de datos en el intercambio, almacenamiento y destrucción de datos de los beneficiarios.

Pregunta 5. ¿En qué medida ha establecido la FAO un entorno propicio adecuado para promover el uso generalizado de PTM?

38. *La falta de una estrategia institucional ha dado lugar a una evolución irregular de los PTM en las diferentes regiones y sectores.* Un factor importante que influye en la adopción de PTM son los movimientos de personal, que contribuyen a la propagación de nuevas ideas. Otro elemento impulsor importante son los requerimientos de los donantes y la presión de grupo.

39. *Las nuevas secciones 702 y 704 del Manual contribuyen a aclarar las normas y los procesos administrativos para mejorar la eficiencia, pero se consideran rígidos y orientados a la rendición de cuentas ascendente y a la gestión de riesgos.* Estos procedimientos y normas no tenían por objeto ser un instrumento o mecanismo para mejorar la calidad programática, y la necesaria orientación técnica complementaria es insuficiente.

40. *La Sede de la FAO ha prestado un valioso apoyo técnico a las oficinas en los países en el diseño y la ejecución de las transferencias de los PTM.* El equipo de asistencia en efectivo de la Oficina de Emergencias y Resiliencia (OER), la División de Apoyo a los Proyectos (PSS) y la División de Transformación Rural Inclusiva e Igualdad de Género (ESP) proporcionaron un apoyo técnico importante y muy apreciado a las oficinas en los países que optaron por utilizar los PTM. El apoyo técnico de la Sede se centra en la programación de emergencia y protección social, y presta

relativamente poca atención a otros sectores de desarrollo. Por otra parte, la capacidad disponible en la Sede se utiliza al límite, y las oficinas en los países recurren ampliamente a otras fuentes de apoyo técnico, como los sistemas de coordinación interinstitucional y otros asociados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG).

41. *La digitalización de las transferencias de los PTM ha mejorado la oportunidad y eficiencia y ha reducido la carga de trabajo del personal*, especialmente en los procesos de registro, eliminación de duplicados y conciliación. La Aplicación para la Identificación, la Entrega y el Empoderamiento (IDEA) ha constituido una innovación fructífera que proporciona una valiosa solución de gestión de datos para favorecer el uso generalizado de los PTM y facilitar el seguimiento. Sin embargo, muchas oficinas de la FAO en los países siguen dependiendo en gran medida de las hojas de Excel y los registros en papel.

42. *Las intervenciones de los PTM no están generando muchas pruebas en apoyo del aprendizaje y la mejora*. Hay pocas pruebas acerca de los efectos de las transferencias o de la cuantía, duración y frecuencia óptimas de las mismas para alcanzar los objetivos de subsistencia y resiliencia. La gestión del conocimiento fue también deficiente, al no haber sistemas o estructuras institucionales que permitieran centralizar el aprendizaje, dando lugar a la pérdida de memoria institucional. Esta situación no es exclusiva de las intervenciones de PTM, y la OER ha creado una unidad de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje (unidad MEAL) en la Sede, a la que se atribuye la mejora del seguimiento y el avance en la consolidación de pruebas.

43. *El aumento de escala y uso de los PTM requerirá un mayor apoyo para abordar las lagunas de conocimiento y capacidad de las oficinas en los países mediante más actividades de capacitación, asociaciones estratégicas, directrices y herramientas*. Las limitadas capacidades y conocimientos especializados de las oficinas en los países se revelaron como un importante obstáculo para ampliar el uso de los PTM, que exige una conjunción de la mejora de las cualificaciones del personal de las oficinas en los países, la contratación de especialistas en PTM y el desplazamiento temporal de personal experimentado. Exige también la capacitación del personal en ámbitos adyacentes como género, análisis de la respuesta, financiación y contratación, así como la aseguración de que los directivos superiores adquieran conocimientos relacionados con los PTM. Las asociaciones estratégicas con actores que cuenten con experiencia operativa pueden complementar la capacidad interna. En la FAO, la política actual (2012) y las orientaciones técnicas existentes relativas al uso de los PTM (2013) están desfasadas y rara vez son consultadas por el personal de campo. Una laguna que merece especial atención es el apoyo para el uso de cupones.

44. *La FAO carece de una visión institucional actualizada clara relativa al uso de los PTM*. Las declaraciones de política de otras organizaciones comparables confirman el compromiso institucional, al más alto nivel, con el uso de los PTM e incentivan el cambio, estableciendo metas específicas para incrementar dicho uso. Las correspondientes estrategias fueron acompañadas de los recursos humanos y financieros necesarios para la ejecución, trabajando en todo el nexo y en una serie de sectores. Las organizaciones comparables realizaron también una importante inversión en el desarrollo de la capacidad y la preparación sobre el terreno para apoyar el uso eficaz de los PTM, aunque esto se orientó de manera estratégica a un número limitado de países altamente prioritarios.

III. Conclusiones

45. *Las distintas modalidades de los PTM ofrecen a la FAO la oportunidad de cumplir su mandato.* En contextos apropiados, los PTM pueden proporcionar una forma eficaz y eficiente de trabajar en todo el nexo. Sin embargo, los parámetros de diseño de la FAO —incluidas la frecuencia, duración y cuantía de las transferencias— suelen mantenerse en línea con los objetivos de emergencia, no con los de resiliencia o desarrollo.

46. *La FAO tiene una oportunidad en el apoyo a los gobiernos y la promoción de la asimilación de las modalidades de los PTM en las políticas y programas nacionales, estableciendo vínculos entre protección social y desarrollo rural.* La FAO tiene una ventaja comparativa trabajando a escala del sistema, con unas relaciones y asociaciones bien consolidadas con los ministerios gubernamentales. No obstante, este es un entorno muy concurrido y exige un posicionamiento estratégico más claramente definido y una mejora de la capacidad interna.

47. *La FAO tiene un importante papel que desempeñar en la facilitación de un mayor liderazgo y aprendizaje a escala de todo el sistema sobre género, medios de subsistencia rurales y PTM.* Sigue habiendo lagunas críticas de conocimiento sobre el uso de los PTM en favor de la resiliencia y los medios de subsistencia. Esto incluye demostrar los efectos de la combinación o sustitución de las distintas modalidades de PTM (efectivo, distribuciones en especie, cupones) estableciendo a la vez la frecuencia y las cuantías de las transferencias que mejor funcionen para el cumplimiento de objetivos. La FAO tiene una voz respetada en los círculos de formulación de políticas, pero desempeña un papel limitado como consecuencia de la escasez de pruebas y la limitada capacidad de representación.

48. *La FAO no ha hecho todavía un uso sistemático y óptimo de los PTM en toda la Organización, siendo limitada la adhesión del personal directivo superior a dicho uso.* La ausencia de una visión, estrategia y plan de ejecución para ampliar el uso de los PTM deja las decisiones de diseño y ejecución a merced de las preferencias individuales, donde la elección del uso de las distintas modalidades de PTM a menudo se basa en supuestos y experiencias pasadas, lo que da lugar a la repetición de las prácticas establecidas.

49. *Pese a los esfuerzos por mejorar los procesos de contratación institucionales, las demoras siguen afectando negativamente a la oportunidad temporal de las transferencias de efectivo y la distribución de cupones, así como a la de los insumos complementarios suministrados a través de los enfoques Cash+.* Es necesario explorar y aplicar enfoques innovadores de manera más sistemática y reajustar la tolerancia al riesgo de la Administración.

50. *Se ha invertido insuficientemente en desarrollar la preparación de las oficinas en los países para apoyar la ejecución de los PTM.* Esto requiere una inversión continua en el desarrollo y mantenimiento de la preparación institucional y en la integración de los PTM en los instrumentos, sistemas, procedimientos y capacidades del personal de la Organización. Hasta ahora, el enfoque de la FAO ha sido mayormente reactivo y hace falta un enfoque estratégico.

51. *Los recursos humanos institucionales de los que dispone la FAO para apoyar el diseño y la ejecución de los programas relacionados con los PTM están sobrecargados, lo cual tiene consecuencias en la calidad de los programas.* Las limitaciones de capacidad se ven agravadas por la rápida expansión del uso de los PTM en las oficinas de la FAO en los países más pequeñas. Esto exige cambiar de un enfoque motivado por la demanda a la priorización estratégica para cumplir el compromiso de la Administración de ampliar el uso de los PTM.

52. *La digitalización es decisiva para un uso eficiente de los PTM, algo en lo que la FAO ya está avanzando a través de IDEA.* Aunque la demanda de uso de IDEA va en aumento, el conocimiento de este instrumento a escala nacional, así como la necesaria aplicación de las directrices sobre protección de datos y privacidad, sigue siendo desigual.

IV. Recomendaciones

Recomendación 1. Elaborar una visión y una estrategia. La FAO necesita liderazgo institucional para que los PTM surtan efecto y se lleven a cabo eficientemente y en conformidad con las políticas existentes de la Organización.

53. Esto incluye:

1.1 – Elaborar mecanismos multifuncionales (como un grupo de trabajo y un comité directivo al nivel de la Administración superior) para la formulación y aplicación de una estrategia sobre PTM tal como se recomienda en el punto 1.2. Estos mecanismos deberían salvar la compartimentación institucional; reforzar los vínculos entre la OER y las líneas de trabajo de las divisiones técnicas (incluida la protección social); y, una vez aprobada, proceder a la ejecución y el seguimiento de la estrategia y la presentación de informes al respecto.

1.2 – Elaborar una estrategia institucional relativa al uso de los PTM en todo el nexo, es decir, para responder a las emergencias, crear resiliencia, mejorar la productividad agrícola y el desarrollo sostenible, incluidas las cadenas de valor. Esto debería favorecer las sinergias entre protección social y desarrollo rural, y la programación transformadora en materia de género y socialmente inclusiva. La estrategia debería incorporar teorías del cambio que aclaren las vías por las que se espera que las distintas modalidades de PTM contribuyan a los objetivos establecidos, aprovechen las ventajas comparativas de la FAO y aborden el posicionamiento mundial de la FAO en las redes mundiales relacionadas con la asistencia en efectivo.

1.3 – Establecer indicadores de resultados para seguir y demostrar la ejecución eficaz de la estrategia, y elaborar y poner en práctica un enfoque de presentación de informes que garantice la rendición de cuentas a escala nacional y regional sobre la aplicación de la estrategia.

Recomendación 2. Fortalecer la capacidad y la preparación. La FAO no puede atender la demanda de fortalecimiento de la capacidad y debe priorizar los recursos destinados a la creación de capacidad y el apoyo técnico.

54. Esto incluye:

2.1 – Elaborar un plan dirigido a fortalecer la capacidad de las oficinas en los países para utilizar los PTM, seleccionar iniciativas prioritarias para comenzar a aplicar el plan en 2026 y determinar cómo se movilizarán, priorizarán y asignarán los recursos para apoyar la aplicación. El plan podría incluir, por ejemplo:

- a) actividades específicas (como refuerzo de las directrices existentes, incluidas las relativas al análisis de la respuesta, capacitación de los empleados en todos los niveles utilizando recursos internos y externos);
- b) inversiones (como medidas de preparación clave, contratación de especialistas para incrementar la pericia interna de las oficinas regionales o nacionales, establecimiento de parámetros normalizados con los que medir la “preparación para prestar asistencia en efectivo” de los diferentes países);
- c) el apoyo a una ampliación gradual por parte de los países destinatarios, aumentando a la vez la calidad de la programación.

2.2 – Acelerar la implantación de la herramienta SIG (sistema de información sobre la gestión) de IDEA, además de examinar y revisar las directrices sobre protección de datos y privacidad y de realizar evaluaciones de impacto sobre la privacidad experimentales para determinar el cumplimiento de las normas sobre protección de datos y privacidad.

2.3 – En consulta con las oficinas en los países, examinar y simplificar las secciones 702 y 704 del Manual para maximizar su utilidad y eficiencia.

Recomendación 3. Invertir en la generación de pruebas. La base de datos de los PTM tiene lagunas críticas (como escasas pruebas sobre la repercusión de Cash+) que deben subsanarse para sustentar las decisiones estratégicas y de ejecución.

55. Esto incluye:

3.1 – Elaborar un programa de aprendizaje que:

- a) determine las prioridades en materia de aprendizaje;
- b) establezca una guía para la colaboración de los equipos de las oficinas en los países con los equipos pertinentes (equipos de seguimiento, de gestión de conocimientos y de evaluación) a fin de facilitar el éxito y la buena coordinación de la generación de aprendizaje (desde el diseño de los proyectos hasta la recopilación, el análisis, el examen y la presentación de datos);
- c) promueva la recepción de aprendizaje por parte de los responsables de la toma de decisiones a fin de influir en el uso eficaz de los PTM.

3.2 – Probar nuevos enfoques de ejecución de los PTM, incluido el uso de PTM en sustitución de la asistencia en especie para distintos objetivos y subsectores, según proceda.

3.3 – Priorizar las oportunidades de aportar pruebas rigurosas sobre la eficacia y eficiencia de las intervenciones de los PTM de la FAO y, en consulta con la OER, considerar la planificación de una evaluación mundial de seguimiento sobre el uso de PTM por parte de la FAO.

Recomendación 4. Reforzar las asociaciones centradas en la preparación. Unas asociaciones eficaces son esenciales para la ejecución de los PTM. Entre los asociados potenciales figuran los gobiernos, otros organismos y redes de carácter técnico, la sociedad civil y las organizaciones del sector privado.

56. Esto incluye:

4.1 – Con el fin de apoyar la ejecución de los PTM, institucionalizar buenas prácticas de preparación para sacar provecho de las asociaciones operacionales a escala nacional de forma rápida y eficaz. Dichas prácticas podrían incluir el establecimiento de preacuerdos con los proveedores de servicios financieros en países prioritarios, el aprovechamiento de contratos existentes de otros organismos de las Naciones Unidas y el establecimiento de listas de ámbito nacional de asociados en la ejecución preseleccionados.

4.2 – Acelerar los acuerdos de intercambio de datos con los gobiernos y otros organismos para facilitar una ejecución eficiente (por ejemplo, proporcionando acceso a los datos de los registros de beneficiarios, los registros de agricultores y los registros sociales). Analizar colectivamente los riesgos y las posibles medidas de mitigación para fundamentar los acuerdos de asociación y de intercambio de datos de la FAO.

EQUIPO DE EVALUACIÓN Y GARANTÍA DE CALIDAD

- La presente evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación con un equipo de expertos internos y externos. El equipo estuvo integrado por el Sr. Olivier Cossée (Oficial superior de evaluación), la Sra. Renate Roels y la Sra. Anne-Clémence Owen (especialistas en evaluación) y el Sr. Rami Assaf (analista). Trabajaron en estrecha colaboración con dos expertos internacionales: el Sr. Nick Maunder (evaluador de equipo sénior) y la Sra. Gabrielle Smith (experta en protección social y transferencias de efectivo). Cinco consultores nacionales colaboraron en los estudios de casos de los países: Sr. Rito Mabunda (Mozambique), Sra. Karma Haidar (Líbano), Sra. Ginna Rakotoarimanana (Madagascar), Sr. Khal Mohammad Ahmadzai (Afganistán) y Sr. Dante Dalabajan (Filipinas).
- Esta evaluación se benefició de unas sólidas actividades de aseguramiento de la calidad, en particular:
 - Las reuniones finales mantenidas al término de la misión en cada país con el personal de la oficina en ese país permitieron al equipo validar las observaciones preliminares.
 - Las consultas con un grupo de referencia interno, compuesto por representantes de las diferentes unidades internas de la FAO que trabajan en operaciones de PTM, alentaron a las partes interesadas a participar y formular observaciones. De este grupo de referencia formaban parte la OER (en particular el equipo de asistencia en efectivo), la PSS, la División de Producción y Protección Vegetal (NSP) (especialmente expertos en semillas para la asistencia mediante cupones), el equipo de protección social de la ESP (que realizó aportaciones técnicas sobre protección social y sistemas de protección social sensibles a las situaciones de conmoción), y operarios de PTM en los cinco países objeto de los estudios de caso sobre el terreno. Este grupo comentó sobre los resultados provisionales y participó en talleres de evaluación.
 - Exámenes de garantía de calidad de la OED de los principales resultados para garantizar el rigor metodológico del diseño y la calidad del análisis y el informe. Los examinadores internos fueron el personal superior de la OED, en particular el Sr. Olivier Cossée y la Sra. Clemencia Cosentino.
- El equipo de evaluación valora y agradece los puntos de vista y aportaciones de todos los examinadores, particularmente de la OER, la ESP, la PSS y la NSP, así como los colegas de las oficinas de la FAO en los países.