

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Período de sesiones anual  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 8-12 de junio de 2009**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 7 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/2009/7-B**

30 abril 2009

ORIGINAL: INGLÉS

### **INFORME RESUMIDO SOBRE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE LA EFICACIA DEL PMA EN LAS INTERVENCIONES DE RECUPERACIÓN DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA**

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OEDE\*: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OEDE: Sra. M. Forsythe Tel.: 066513-3179

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación.



## RESUMEN

En la presente evaluación se examinaron la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia después de las catástrofes. Entre octubre y noviembre de 2008 se llevaron a cabo actividades de investigación sobre el terreno en Bangladesh, Colombia, Lesotho, Nepal y Uganda, que se complementaron con el análisis teórico de cuestiones relativas a la recuperación en Etiopía, el Pakistán, Sierra Leona y el Sudán y el examen de la bibliografía secundaria.

El compromiso del PMA de apoyar la recuperación de los medios de subsistencia se expone en diversos documentos de política y se reafirma en su nuevo Plan Estratégico para 2008-2011. Estas políticas prevén utilizar la asistencia alimentaria para que las personas no tengan que recurrir a estrategias de supervivencia negativas y puedan restablecer los activos de los hogares y recuperar los medios de subsistencia.

En lo que respecta a la pertinencia, los compromisos de la política del PMA relativa a la recuperación de los medios de subsistencia se ajustan a las buenas prácticas que aplican otros actores. Aunque hay buenos ejemplos de evaluación de las necesidades utilizando el marco de los medios de subsistencia para examinar las necesidades de recuperación, es importante que el PMA: i) evalúe de forma más explícita los niveles de asistencia necesarios para que las personas puedan recuperar sus activos y medios de subsistencia, y ii) mejore la conexión entre la evaluación y el diseño de programas. También es importante tener la capacidad de llevar a cabo y ampliar intervenciones de entrega de efectivo cuando sea adecuado.

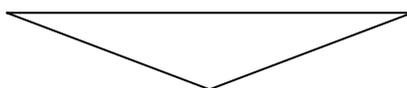
La eficiencia de las intervenciones del PMA relativas a los medios de subsistencia se está viendo negativamente afectada por problemas de financiación, que en buena medida se deben al modelo de financiación que utiliza el PMA, basado en el volumen de alimentos, y a la preocupación de los donantes sobre la eficacia de su programación en materia de recuperación. Frecuentemente, la falta de fondos hace que el número de actividades de recuperación sea inferior a las planificadas. La programación en materia de recuperación es mucho mejor cuando los asociados cooperantes disponen de un buen nivel de recursos complementarios.

La asistencia alimentaria del PMA parece ser efectiva en la ayuda a las personas para que puedan satisfacer sus necesidades inmediatas en el ámbito de la seguridad alimentaria y no tengan tanta necesidad de recurrir a estrategias de supervivencia negativas, pero lo es menos en la tarea de posibilitar el restablecimiento de los activos productivos necesarios para que sus medios de subsistencia tengan más capacidad de resistencia. El apoyo a los medios de subsistencia podría ser más eficaz si se resolvieran los problemas relacionados con el nivel, el momento y la duración de la asistencia alimentaria y el suministro de asistencia no alimentaria complementaria por otros actores.

A menudo, el apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia tiene un impacto limitado porque las actividades de recuperación suelen ser de pequeña envergadura, el volumen de asistencia puede ser limitado y en ocasiones las raciones se comparten de forma generalizada. Las distribuciones generales de alimentos en gran escala durante la fase de recuperación pueden satisfacer las necesidades básicas, propiciando que la población se ocupe de la recuperación. Además, al ser las de mayor alcance, las distribuciones de ese tipo son las que suelen tener mayor impacto.

Por lo que se refiere a la sostenibilidad, el apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia podría mejorarse garantizando una asistencia alimentaria más generosa y a más largo plazo, vinculada más estrechamente con las intervenciones de otros actores en relación con los medios de subsistencia. El PMA también podría asumir una función en el proceso de transición entre las intervenciones repetidas de socorro y el apoyo a las redes gubernamentales de protección social, particularmente en vista del creciente interés en las redes de protección social a largo plazo para hacer frente a la pobreza crónica.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido sobre la evaluación estratégica de la eficacia del PMA en las intervenciones de recuperación de los medios de subsistencia” (WFP/EB.A/2009/7-B) e insta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por la Junta durante el debate.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del período de sesiones anual de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.

---

## ANTECEDENTES

### Contexto

1. La presente evaluación examina la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad del apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia después de las catástrofes. La función de la asistencia alimentaria en apoyo de los procesos de recuperación después de las catástrofes siempre ha sido una cuestión controvertida: hay quien sostiene que el PMA debería centrarse principalmente en actividades de socorro para salvar vidas y dejar la cuestión de la recuperación a otros actores; otros consideran que la asistencia alimentaria puede ayudar a las personas a recuperar sus medios de subsistencia.
2. Hace decenios que se debate cuál es la relación adecuada entre las actividades de socorro y las de desarrollo en los períodos de recuperación de situaciones de crisis. El término “recuperación” se utiliza cada vez más para designar lo que antes se denominaba “rehabilitación” o “la zona gris” entre las actividades de socorro y las de desarrollo. Ahora se ha creado un nuevo módulo de acción agrupada de “recuperación temprana”. También se ha debatido considerablemente la medida en que el socorro humanitario debe complementarse con enfoques que tengan en cuenta la protección de los medios de subsistencia<sup>1</sup>.
3. El PMA apoya la recuperación de los medios de subsistencia en numerosos contextos, y en muchos de ellos es difícil separar las necesidades de emergencia y recuperación de los problemas de desarrollo a largo plazo relacionados con la pobreza crónica y la inseguridad alimentaria. Los conflictos de larga duración o las catástrofes naturales repetidas son situaciones particularmente problemáticas porque en ellas los medios de subsistencia se deterioran por efecto de las crisis, la recuperación es difícil y las necesidades de socorro permanentes.

### El PMA y la recuperación de los medios de subsistencia

4. El enfoque que aplica el PMA en la recuperación de los medios de subsistencia se expone en el *Marco unificado de políticas del PMA* (2007), que se basa en diversos documentos de política con consecuencias para la recuperación, que muestran la firme decisión del PMA de respaldar los procesos de recuperación de los medios de subsistencia y vincular las intervenciones de urgencia para salvar vidas con una labor a más largo plazo destinada a proteger los medios de subsistencia. Estas políticas prevén utilizar la asistencia alimentaria para que las personas no tengan que recurrir a estrategias de supervivencia negativas y puedan recuperar los activos de los hogares y restaurar sus medios de subsistencia.

---

<sup>1</sup> Véase: Lautze, S. 1997. “Saving Lives and Livelihoods: the Fundamentals of a Livelihoods Strategy”. Medford, MA, Estados Unidos, Tufts University Feinstein International Famine Center; Vaux, T. 2006. “Humanitarian Trends and Dilemmas”. *Development in Practice* 16(3&4): 240-254.

5. En la evaluación se emplea la siguiente definición operativa: “La recuperación de los medios de subsistencia es el proceso de avanzar hacia formas de ganarse la vida sostenibles y con más capacidad de resistencia después de una catástrofe”. Con esta definición:
- se reconoce que, después de una crisis, las personas pueden idear nuevas estrategias en lo que respecta a los medios de subsistencia y que tal vez no sea deseable reconstruir los medios de subsistencia actuales o los anteriores a la crisis;
  - se reconoce que la recuperación de los medios de subsistencia es un proceso, y que reconstruir medios de subsistencia sostenibles puede no ser realista a corto y mediano plazo;
  - se integra el concepto de capacidad de resistencia para poner de relieve la importancia de mejorar la capacidad de las personas para enfrentarse a futuras catástrofes, y
  - se considera que la recuperación es un proceso que puede ser independiente de las actuaciones de los organismos de ayuda: otra cuestión es si la ayuda favorece o perjudica a este proceso.
6. El Objetivo Estratégico 2 del Plan Estratégico del PMA para 2006-2009 se centra en prestar atención a la recuperación de los medios de subsistencia, ya que se propone “proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis”. En el Plan Estratégico para 2008-2011 se amplía el compromiso del PMA de apoyar la recuperación de los medios de subsistencia y se formula de forma más explícita. El Objetivo Estratégico 3 se refiere a la recuperación al procurar “reconstruir las comunidades y restablecer los medios de subsistencia después de un conflicto o una catástrofe o en situaciones de transición”. La Meta 2 se centra específicamente en el respaldo al restablecimiento de los medios de subsistencia.

## Métodos de evaluación

7. Los objetivos de la presente evaluación consistían en i) determinar en qué medida las intervenciones del PMA cumplían sus objetivos declarados e implícitos de recuperación de los medios de subsistencia, y ii) promover el aprendizaje para que el PMA pudiera mejorar su programación en materia de recuperación. Se estudiaron las operaciones de emergencia (OEM) y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) y todas las actividades de asistencia alimentaria, y se reconoció que tanto las actividades de socorro como las que contenían objetivos explícitos de recuperación podían incidir en el restablecimiento de los medios de subsistencia en los contextos de recuperación.
8. En la evaluación se utilizó una combinación de métodos y fuentes de información, entre los que figuran un examen documental; entrevistas con miembros del personal del PMA, de sus asociados y de los gobiernos, y entrevistas individuales semiestructuradas y debates en grupo con beneficiarios y otras personas. Las actividades de investigación sobre el terreno se llevaron a cabo en octubre y noviembre de 2008 en Bangladesh, Colombia, Lesotho, Nepal y Uganda. Estos estudios de casos nacionales se complementaron con el análisis teórico de cuestiones relativas a la recuperación en Etiopía, el Pakistán, Sierra Leona y el Sudán y con el examen teórico de la documentación del PMA y de la bibliografía secundaria sobre los medios de subsistencia y la recuperación. El equipo de evaluación lo formaban tres consultores independientes.



## RESULTADOS DESTACADOS

### **Pertinencia de las intervenciones del PMA para la recuperación de los medios de subsistencia**

9. En la presente sección se resumen las conclusiones de la evaluación relativas a las necesidades, la coherencia interna y externa de las políticas e intervenciones del PMA, el diseño de los proyectos y su pertinencia.

#### *⇒ Necesidades*

10. Se observaron varios ejemplos de buenas prácticas en la utilización del marco relativo a los medios de subsistencia para examinar cuestiones de recuperación en las evaluaciones de las necesidades de los estudios de casos nacionales. No obstante, las evaluaciones raramente contienen recomendaciones claras sobre las posibilidades de elección entre opciones programáticas y análisis de la pertinencia de la asistencia alimentaria y de determinados mecanismos. Las evaluaciones iniciales y el diseño de los programas no siempre se actualizan de modo que registren los cambios en las necesidades de recuperación de los medios de subsistencia. No siempre se evalúan de forma explícita los niveles de asistencia que se requieren para que las personas puedan crear activos e ir más allá del alivio a corto plazo de la inseguridad alimentaria.

#### *⇒ Coherencia externa*

11. El compromiso del PMA de apoyar la recuperación de los medios de subsistencia es coherente con las buenas prácticas en ese sentido. El PMA reconoce que el apoyo a la recuperación debe comenzar en una fase temprana y que con frecuencia debe suministrarse al mismo tiempo que la ayuda de socorro para que las personas puedan volver a construir unos medios de subsistencia con capacidad de resistencia después de las catástrofes. El PMA trabaja para alinear su programación en materia de recuperación con la de los gobiernos y otros actores, y cada vez participa más en debates sobre políticas centrados en la transición de las actividades de socorro a sistemas de protección social a más largo plazo.
12. Algunos donantes cuestionan que sea adecuado utilizar la ayuda alimentaria como instrumento para la recuperación, la eficacia de la programación del PMA relacionada con la recuperación y la validez de los argumentos del PMA para apoyar a la recuperación. Preocupa particularmente la tendencia a incluir actividades que se consideran de desarrollo en las OPSR en lugar de hacerlo en los programas en los países. Algunos donantes consideran necesario cumplir una función de recuperación más claramente definida, con estrategias de retirada más claras y centrar la atención más específicamente en los lugares donde sea más adecuado suministrar asistencia alimentaria.

#### *⇒ Coherencia interna*

13. Generalmente, en los documentos de los proyectos los objetivos de recuperación están alineados con las políticas del PMA, y siempre se remiten a los Objetivos Estratégicos. El Plan Estratégico para 2008-2011 establece con mayor claridad dónde son apropiados los objetivos de recuperación de los medios de subsistencia. No obstante, hay pocos hechos que demuestren que a nivel de la Sede y de los países se invierta en la adopción de políticas relacionadas con la recuperación.



⇒ *Diseño de los proyectos*

14. El equipo de evaluación constató que las conclusiones de las evaluaciones de las necesidades no se tenían suficientemente en cuenta al diseñar los programas. A menudo, los marcos lógicos de los proyectos son deficientes y esto reduce las posibilidades de que se efectúe un seguimiento eficaz de los resultados en materia de medios de subsistencia: es posible que en los documentos de los proyectos no se expongan claramente objetivos de recuperación concretos ni se explique por qué se han incluido determinados tipos de actividades como actividades de recuperación. Concretamente, los programas de nutrición y de alimentos para la educación se califican con frecuencia como actividades de recuperación, pero los documentos de los proyectos no explican claramente qué relación tienen esos programas con la recuperación de los medios de subsistencia. Por ello, son cada vez más los casos en los que los donantes se muestran reacios a financiar actividades de recuperación.
15. La falta de indicadores de los efectos directos a nivel institucional hace que para el PMA sea difícil evaluar sus contribuciones a la recuperación de los medios de subsistencia. Los indicadores de los marcos lógicos de los proyectos suelen ser indicadores de productos que se refieren al volumen de alimentos entregados, la cantidad de activos creados o la capacitación impartida. El PMA está intentando mejorar en este aspecto con la introducción del Plan Estratégico para 2008-2011 y la formulación de indicadores provisionales utilizando índices relativos a las estrategias de supervivencia y los activos.

⇒ *Adecuación*

16. En el Plan Estratégico para 2008-2011 se formula el compromiso de recurrir a las entregas de efectivo cuando sea pertinente. De acuerdo con este compromiso, en las evaluaciones se está empezando a examinar la función del efectivo, y el PMA está ejecutando proyectos en los que se hacen entregas de efectivo. En Bangladesh, se llevaron a cabo iniciativas de dinero por trabajo y alimentos por trabajo en zonas con mercados que se consideraron lo bastante sólidos. En Nepal, el PMA colabora en las transferencias de efectivo con tres organizaciones no gubernamentales (ONG) asociadas. Por ejemplo, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ), suministró efectivo y alimentos en los programas de obras públicas para los que está asociado con el PMA, y en Lesotho el PMA participó en un proyecto piloto de World Vision en el que se hacían entregas de efectivo.
17. Hasta ahora, el PMA ha considerado el efectivo casi exclusivamente como una posible alternativa o como complemento de la ayuda alimentaria en actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) y las distribuciones generales de alimentos. Existe, por tanto, la posibilidad de examinar otros enfoques, como las donaciones de efectivo en forma de pagos únicos que podrían servir para invertir en activos productivos con objeto de iniciar el proceso de recuperación.

### **Eficiencia de las intervenciones del PMA para la recuperación de los medios de subsistencia**

18. En esta sección se examinan cuestiones relativas a la orientación de la ayuda a grupos específicos y la cobertura de esa ayuda, las actividades de seguimiento y evaluación, los canales de distribución y las disposiciones institucionales en el seno del PMA y en la relación con sus asociados.



⇒ *Selección de beneficiarios y cobertura*

19. En la evaluación se concluyó que en general se desarrollan menos actividades con objetivos explícitos de recuperación de las que se planean. Esto se debe principalmente a la falta de fondos y a que se da prioridad a la ayuda de socorro. En particular, parece que las actividades de ACA casi siempre se llevan a cabo en pequeña escala y tienen poca cobertura. Por lo que se refiere a la selección de beneficiarios, un problema específico es que los hechos parecen indicar que las actividades de ACA en los países pobres casi nunca pueden ser totalmente autoselectivas y cuando lo son la autoselección puede ocasionar problemas graves de exclusión. Esto debe reconocerse en la orientación de los programas y tenerse en cuenta en el diseño de los proyectos.

⇒ *Seguimiento y evaluación*

20. El PMA se ha centrado en mayor medida en el seguimiento de los productos que en el de los efectos directos y el impacto de su apoyo a la recuperación de los medios de subsistencia. No obstante, en algunos de los países estudiados, el PMA ha hecho un esfuerzo considerable por obtener conocimientos sobre todo lo relacionado con los medios de subsistencia. Sin embargo, las actividades de seguimiento y evaluación no suelen dar lugar a ajustes en la programación. Con demasiada frecuencia se reúnen datos de seguimiento, pero no se analizan o documentan adecuadamente. Las enseñanzas que se extraen en las evaluaciones no siempre generan cambios en el diseño o la ejecución de los programas.

⇒ *Canales de suministro*

21. Las distribuciones generales de alimentos suelen ser las actividades del PMA de mayor envergadura. Requieren menos recursos no alimentarios y por ello se ajustan mejor al modelo de financiación del PMA, que se basa en el volumen de alimentos. Las distribuciones generales de alimentos se suelen presentar como intervenciones de socorro para salvar vidas, aliviar el hambre más urgente y atender necesidades básicas. En el contexto de la recuperación de los medios de subsistencia, estas distribuciones también pueden ser positivas: al ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades básicas, les permiten liberar ingresos y realizar sus propias inversiones en la recuperación; también pueden contribuir a que se adopten en menor medida estrategias de supervivencia negativas. El mecanismo más eficiente para apoyar la recuperación de los medios de subsistencia en algunos contextos puede ser sencillamente seguir realizando distribuciones generales de alimentos.
22. En la evaluación se constató que en ocasiones el PMA delega en asociados la mayor parte de la responsabilidad en materia de idoneidad, seguridad y sostenibilidad de los activos conseguidos mediante las actividades de ACA, y limita su función a la entrega de alimentos.
23. En la evaluación se constató que se suele hacer hincapié en los objetivos educativos de los programas de alimentación escolar y se presta relativamente poca atención a la importancia de la alimentación escolar desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, especialmente en el contexto de la recuperación. En algunos casos, la alimentación escolar puede contribuir a la seguridad alimentaria de los hogares y con ello a la recuperación de los medios de subsistencia. Se debe intensificar la labor de seguimiento y análisis para conocer mejor los efectos que tiene en la recuperación de los medios de subsistencia la asistencia alimentaria que se proporciona en los programas de alimentación escolar.

⇒ *Disposiciones institucionales internas*

24. El sistema de financiación del PMA basado en el volumen de alimentos limita de forma notable la capacidad del PMA y sus asociados para realizar eficazmente actividades de recuperación de los medios de subsistencia. El dilema básico es que los costos de apoyo están vinculados con el volumen de alimentos utilizados. La fase de recuperación suele coincidir con la reducción del volumen de alimentos distribuidos, pero las actividades de recuperación tienen mayores costos de apoyo porque su ejecución es más compleja. Esto sigue haciendo difícil que haya una inversión suficiente en las aptitudes y capacidades del personal y de los asociados y que se cubran los costos no relacionados con los alimentos que deben asumirse para ejecutar programas de recuperación más eficaces.
25. Para llevar a cabo programas más eficaces de recuperación de los medios de subsistencia, el personal del PMA debe tener la preparación necesaria para analizar los medios de subsistencia y realizar actividades centradas en ellos. En varios de los países estudiados la mayor parte del personal del PMA había tenido pocas ocasiones de conocer modelos conceptuales como el marco relativo a los medios de subsistencia sostenibles del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), las buenas prácticas internacionales sobre recuperación de los medios de subsistencia después de las catástrofes o los enfoques de programación integrada en materia de socorro y recuperación. En muchos casos, el personal del PMA desconocía incluso las políticas del PMA sobre los medios de subsistencia y la recuperación.

⇒ *Disposiciones institucionales externas*

26. En general, en los estudios de países se recogía información positiva sobre la función del PMA en los ámbitos de la coordinación y las asociaciones. El PMA trabaja para alinear su programación sobre recuperación con los intereses de los gobiernos y de otras entidades, y cada vez participa más en debates sobre políticas relativas a la transición de las actividades de socorro a sistemas de protección social a más largo plazo. En ocasiones, el personal del PMA necesita nuevas aptitudes para desempeñar una función eficaz en los debates sobre políticas a nivel nacional.
27. Los conocimientos y recursos de los asociados cooperantes también son cruciales por lo que respecta a la eficacia. La disponibilidad de asociados capaces que puedan aportar recursos complementarios a los programas es vital para la calidad de la programación. En algunos de los países estudiados, el PMA ha comenzado a actuar de forma más estratégica al seleccionar asociados con arreglo a esos criterios.
28. La asistencia alimentaria por sí sola suele ser insuficiente para sostener la recuperación de los medios de subsistencia, pero en algunos de los estudios de países se observa que las personas afectadas por las catástrofes reciben muy poca asistencia para recuperar los medios de subsistencia aparte de los alimentos. Dada su amplia presencia sobre el terreno, el PMA podría reforzar su papel de catalizador para conseguir que otros actores aporten asistencia complementaria. En las situaciones de recuperación, el PMA tiene que mantener sus principios humanitarios de neutralidad e independencia y ajustarse al mismo tiempo a los principios del desarrollo de apoyo a una mayor armonización, alineación y responsabilización de los gobiernos. Hay que buscar con más ahínco formas de conciliar estos principios y mantener una relación constructiva pero crítica con los gobiernos respecto de las cuestiones relacionadas con la recuperación de los medios de subsistencia, como las estrategias de retirada en las operaciones de socorro y los procesos de transición a las redes de protección social.

## Resultados de las intervenciones del PMA destinadas a la recuperación de los medios de subsistencia: eficacia, impacto y sostenibilidad

### ⇒ *Eficacia*

29. Parece que la asistencia alimentaria del PMA ayuda a las personas afectadas por catástrofes a cubrir las necesidades inmediatas de alimentos y reducir la necesidad de recurrir a estrategias de supervivencia negativas. No obstante, parece ser menos efectiva por lo que se refiere al restablecimiento de los activos productivos necesarios para que los medios de subsistencia sean más seguros. El volumen de asistencia alimentaria suministrada en varios de los países estudiados era insuficiente para que pudiera incidir de forma significativa en los medios de subsistencia y en los procesos de recuperación de activos.
30. Para ser eficaz, el apoyo a la recuperación de los medios de subsistencia tiene que ser oportuno. El tiempo asignado a la recuperación de los medios de subsistencia suele ser demasiado breve, y los donantes y los gobiernos anfitriones con frecuencia presionan al PMA para que abandone las actividades de socorro y asistencia a la recuperación con la mayor rapidez posible. No obstante, en ocasiones los procesos de recuperación exigen mucho más tiempo del que prevén los donantes y requieren apoyo durante un período más prolongado. A menudo, las actividades de recuperación deben desarrollarse al mismo tiempo que las intervenciones de socorro.

### ⇒ *Impacto*

31. La limitada eficacia de la asistencia del PMA relativa a los medios de subsistencia para el restablecimiento de los activos productivos significa que en algunos casos es posible que el PMA no haga una contribución destacada al establecimiento de medios de subsistencia con mayor capacidad de resistencia a las catástrofes, aun cuando esa ayuda contribuya a que se recurra en menor medida a mecanismos de supervivencia negativos. A menudo, el apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia tiene un impacto limitado porque las actividades de recuperación suelen ser de pequeña envergadura, el volumen de asistencia puede ser limitado y en ocasiones las raciones se comparten de forma generalizada. Las distribuciones generales de alimentos en gran escala durante la fase de recuperación pueden satisfacer las necesidades básicas, propiciando que la población se ocupe de la recuperación, y la mayor cobertura de esas operaciones suele hacer que sean las de mayor impacto.

### ⇒ *Sostenibilidad*

32. Un aspecto crucial de la sostenibilidad es la calidad de la labor del PMA en la formulación y ejecución de estrategias de retirada para sus actividades de recuperación de los medios de subsistencia. En varios de los estudios de casos nacionales, las limitaciones de la financiación obligaron al PMA a abandonar las actividades de forma abrupta en lugar de hacerlo gradualmente. Otro motivo de preocupación es la calidad y la sostenibilidad de los activos que se crean con las actividades de ACA y de alimentos por trabajo.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

### Evaluación general

#### ⇒ *Pertinencia*

33. En la evaluación se concluyó que el apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia podría ser más pertinente: i) asegurando que las evaluaciones de las necesidades determinaran más explícitamente los niveles de asistencia necesarios para que las personas afectadas por los desastres pudieran crear activos; ii) definiendo de forma más precisa la función del PMA en materia de recuperación; iii) exponiendo más claramente los objetivos de los proyectos para que pudieran aplicarse las estrategias adecuadas de recuperación de los medios de subsistencia, de transición a redes de protección social de más largo plazo y de retirada del PMA en determinados contextos, y iv) actuando de forma más selectiva por lo que se refiere a las actividades que se incluyen en la programación relativa a la recuperación y exponiendo más claramente en los documentos de los proyectos cuál es la contribución de cada actividad a la recuperación de los medios de subsistencia. En la evaluación se reconoce que el PMA ha mejorado considerablemente durante los últimos años en la evaluación y ejecución de respuestas basadas en la entrega de efectivo, pero se advierte al PMA que debe evitar ser parcial en favor de la ayuda alimentaria, especialmente en sus evaluaciones de las necesidades.

#### ⇒ *Eficiencia*

34. La eficiencia de las intervenciones del PMA relacionadas con los medios de subsistencia podría mejorarse: i) resolviendo las limitaciones financieras derivadas del modelo de financiación basado en el volumen de alimentos; ii) superando el escepticismo de los donantes sobre la calidad de la programación del PMA en el ámbito de la recuperación; iii) reconociendo que las actividades de ACA en los países en desarrollo raramente pueden ser completamente autoselectivas y pueden ser causa de errores importantes que generan exclusión; iv) garantizando una mayor vinculación de las evaluaciones de las necesidades y la labor de seguimiento y evaluación con la introducción de ajustes en el diseño y ejecución de los programas; v) complementando el seguimiento cuantitativo de los productos con enfoques de carácter más cualitativo y centrados en los efectos directos; vi) mejorando la calidad de la programación de las actividades de ACA por lo que se refiere a los análisis del mercado de trabajo, los problemas de mantenimiento y los sistemas de garantía de la calidad; vii) invirtiendo más en las aptitudes del personal y de los asociados cooperantes del PMA para llevar a cabo las actividades de recuperación de los medios de subsistencia, y viii) fomentando la capacidad de ampliar las intervenciones basadas en la entrega de efectivo cuando sea pertinente.

#### ⇒ *Eficacia*

35. Es difícil evaluar los progresos realizados en relación con los efectos directos previstos en materia de recuperación de los medios de subsistencia debido a la falta de indicadores adecuados y a la tendencia de que el seguimiento se centre en los productos más que en los efectos directos. Aunque la asistencia alimentaria del PMA parece ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades inmediatas de alimentos y a reducir la necesidad de recurrir a estrategias de supervivencia negativas, parece ser menos efectiva en la recuperación de los activos productivos necesarios para lograr unos medios de subsistencia con mayor

capacidad de resistencia. La eficacia del apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia podría mejorarse: i) aumentando el volumen de la asistencia alimentaria; ii) realizando las actividades de recuperación en una fase más temprana y al mismo tiempo que las intervenciones de socorro; iii) apoyando los procesos de recuperación durante un período más prolongado, y iv) adoptando una función catalizadora alentando a otros actores a aportar asistencia complementaria no alimentaria.

⇒ *Impacto*

36. El impacto del apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia suele verse limitado o reducido debido a que: i) las actividades de recuperación suelen ser de pequeña envergadura; ii) el volumen de asistencia puede ser limitado, y iii) el hecho de que en ocasiones las raciones se comparten de forma generalizada. La eficacia un tanto limitada de la asistencia del PMA a los medios de subsistencia por lo que se refiere a restaurar los activos productivos hace que en algunos contextos el PMA no realice una contribución significativa al establecimiento de medios de subsistencia con mayor capacidad de resistencia después de una catástrofe. Las distribuciones generales de alimentos en gran escala son las actuaciones que en muchas ocasiones pueden tener el mayor impacto en el proceso de recuperación.

⇒ *Sostenibilidad*

37. La asistencia alimentaria tiene que ser más generosa y de más largo plazo y estar más estrechamente vinculada con otras intervenciones relativas a los medios de subsistencia para que las personas puedan crear activos sostenibles y establecer medios de subsistencia con mayor capacidad de resistencia. Por lo que se refiere a la sostenibilidad, el apoyo del PMA a la recuperación de los medios de subsistencia podría intensificarse si se mejorara la planificación para imprevistos con el fin de: i) evitar que el apoyo a las actividades se suspenda sin notificarlo con tiempo suficiente, y ii) conseguir unos procesos de transición graduales y mejor planificados, especialmente cuando se producen restricciones en la financiación o en el proceso de tramitación.

## **Cuestiones para el futuro**

38. Los compromisos del PMA respecto del apoyo a la recuperación de los medios de subsistencia todavía no se han traducido en una programación de buena calidad en muchos casos. Algunos de los problemas son de carácter financiero y guardan relación con el escepticismo de los donantes sobre la función del PMA en la esfera de la recuperación y con el modelo de financiación basado en el volumen de alimentos. Otras limitaciones están relacionadas con problemas de diseño y ejecución que podrían resolverse.
39. El PMA ha hecho un buen acopio de experiencia internacional y de una serie cada vez más amplia de buenas prácticas que pueden utilizarse para apoyar las actividades de análisis y programación para la recuperación de los medios de subsistencia. El creciente interés en el apoyo a la recuperación temprana, la renovada atención a la “situación deficitaria en la recuperación” en los instrumentos de financiación y la atención que los donantes están empezando a dedicar al apoyo a estados frágiles son tendencias que podrían ayudar al PMA a resolver los problemas de financiación de la recuperación. La capacidad del PMA de hacer entregas de efectivo complementando las transferencias en especie —o sustituyéndolas— cuando sea adecuado ofrece nuevas oportunidades de apoyar la recuperación de los medios de subsistencia.

40. El PMA tiene que definir más claramente cuál debería ser su función en las situaciones de recuperación y luego demostrar que puede programar las actividades relacionadas con la recuperación de forma más eficaz para lograr mayor apoyo de los donantes. El Programa debe comunicar, tanto desde la Sede como por parte de los directivos de alto nivel, que se asigna más prioridad a la programación de la recuperación de los medios de subsistencia asignando más recursos a definir políticas, formular orientaciones en materia de programas y mejorar las aptitudes del personal de operaciones de modo que esté mejor equipado para apoyar la recuperación de los medios de subsistencia.
41. El PMA también podría hacer un mayor esfuerzo para articular sus objetivos en contextos específicos de manera que se puedan formular estrategias más claras de recuperación de los medios de subsistencia, de transición y de retirada de esas actividades de recuperación. El creciente interés en las redes de protección social a largo plazo como respuesta a la pobreza crónica es una oportunidad para que el PMA asuma una función en los procesos de transición de las operaciones repetidas de socorro al apoyo a las redes de protección social de las que los gobiernos sean responsables.
42. Desde el punto de vista de los objetivos relativos a los medios de subsistencia, se mantiene la dificultad que supone el hecho de que el PMA base los objetivos de la recuperación en la idea de que la asistencia alimentaria se irá abandonando a medida que vaya aumentando la autosuficiencia de las personas. En muchos países menos adelantados cuya población vive por debajo del umbral de pobreza y sufre crisis repetidas, esa idea no es realista en absoluto y aboca los proyectos al fracaso o a su continuación indefinida. En crisis prolongadas y en situaciones de elevados niveles de pobreza crónica, los objetivos de la recuperación de los medios de subsistencia tienen que ser más modestos y más a largo plazo; el PMA puede tener que aceptar la necesidad de mantener la ayuda de socorro. El PMA también tiene que vincular más activamente a los beneficiarios de la asistencia alimentaria con otras formas de apoyo a los medios de subsistencia que suministran otros actores.
43. En este sentido no ayuda la tendencia a considerar que el socorro y la recuperación son dos categorías independientes de apoyo, y que cada una de ellas está asociada con diferentes actividades de asistencia alimentaria. Se ha demostrado que combinar la ayuda de socorro para satisfacer las necesidades básicas de alimentos y la asistencia para la recuperación destinada al restablecimiento de los activos es una forma eficaz de ayudar a las personas a recuperar sus medios de subsistencia.

---

## RECOMENDACIONES

### Evaluación

44. Se recomienda que:
  - en las evaluaciones se examinen más a fondo los procesos de recuperación de los medios de subsistencia y la posible función de la asistencia alimentaria en apoyo de esos procesos;
  - el Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria (OMXF) preste apoyo adicional para que las dependencias de análisis y cartografía de la vulnerabilidad formulen métodos que permitan tener en cuenta los marcos relativos a los medios de subsistencia en los análisis de las necesidades de recuperación;



- el OMXF, en colaboración con los despachos regionales y las oficinas en los países, conceda más atención a la tarea de reevaluar las necesidades de recuperación y actualizar las evaluaciones iniciales periódicamente, y aliente un mayor uso del análisis cualitativo de los medios de subsistencia para complementar las evaluaciones basadas en encuestas, que suelen utilizar datos cuantitativos, y
- en las evaluaciones de las necesidades se evalúen explícitamente los niveles de asistencia necesarios para apoyar la recuperación y la creación de activos, y no los estrictamente necesarios para atender las necesidades inmediatas en materia de seguridad alimentaria.

⇒ *Diseño de los programas*

45. Se recomienda que:

- el Servicio de Diseño de Programas (OMXD) siga formulando indicadores de la recuperación de los medios de subsistencia, particularmente indicadores de los efectos y el impacto que permitan cuantificar el progreso realizado para alcanzar los objetivos;
- el OMXD apoye a las oficinas en los países para formular una justificación más clara de la recuperación de los medios de subsistencia, unos objetivos mejor definidos en materia de recuperación de los medios de subsistencia y unas estrategias de retirada más sólidas para las actividades de recuperación, y
- las estrategias de retirada incluyan actividades para promover que los donantes que financian el desarrollo y los gobiernos receptores formulen políticas y programas para ocuparse de las necesidades que antes atendía el PMA.

⇒ *Ejecución de los programas y eficiencia*

46. Se recomienda que:

- el PMA siga dialogando con los donantes sobre las opciones para resolver la limitación estructural que impone el modelo de financiación del PMA, basado en el volumen de alimentos suministrados;
- las oficinas en los países se esfuercen más por generar recursos adicionales para las actividades de recuperación;
- la Sede y los despachos regionales inviertan más en introducir políticas de recuperación de los medios de subsistencia y medidas sobre calidad de la programación a nivel de las oficinas en los países;
- el PMA invierta más en actividades de capacitación sobre oportunidades de desarrollo profesional dirigidas al personal del PMA y de los asociados cooperantes para que tengan mayores aptitudes en materia de evaluación de las necesidades, planificación, programación y seguimiento y evaluación en las instituciones de recuperación;
- el PMA mejore las aptitudes de su personal con miras a que puedan participar de forma más eficaz en los debates sobre políticas de protección social y en los análisis de la función del PMA en la fase de transición hacia las redes gubernamentales de protección social;
- el PMA siga mejorando su capacidad para planificar y llevar a cabo intervenciones basadas en el efectivo cuando sea apropiado, y

- el PMA reconozca que en muchos casos será necesario aumentar los niveles de asistencia alimentaria que se suministran en la actualidad y combinar este tipo de asistencia con operaciones de socorro para que las personas afectadas por catástrofes puedan recuperar sus medios de subsistencia. Teniendo en cuenta que el tiempo destinado a la recuperación de los medios de subsistencia suele ser demasiado breve, se recomienda que, cuando sea procedente, el PMA realice las actividades de recuperación en una fase más temprana y al mismo tiempo que las operaciones de socorro. El PMA también debe procurar que no se inicie prematuramente la retirada progresiva de las actividades y defender con firmeza ante los donantes la necesidad de mantener el apoyo cuando sea adecuado.
47. También se recomienda que el PMA:
- encuentre formas de ampliar su apoyo a la recuperación mientras mantiene la capacidad de seguir ofreciendo ayuda de socorro, porque las actividades de recuperación suelen tener menor envergadura que las actividades de socorro;
  - haga un mayor esfuerzo por alentar a otras entidades dedicadas a cuestiones de recuperación a que financien y pongan en práctica otras formas de apoyo a los medios de subsistencia;
  - haga un mayor esfuerzo por realizar sus acuerdos de asociación y evaluar la capacidad y los resultados de los asociados cooperantes. El PMA debería compartir la responsabilidad en materia de idoneidad, seguridad y sostenibilidad de las actividades de ACA con sus asociados cooperantes para asegurarse de que las cuestiones relativas a la calidad y la sostenibilidad se resuelvan adecuadamente, y
  - haga un mayor esfuerzo por analizar el impacto de la asistencia alimentaria en relación con su apoyo a los procesos de recuperación y los esfuerzos de las personas por lograr unos medios de subsistencia con mayor capacidad de resistencia. Esto exigirá una colaboración más intensa entre las dependencias de análisis y cartografía de la vulnerabilidad y el personal de seguimiento y evaluación.

---

## LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
OEM	Operación de emergencia
OMXD	Servicio de Diseño de Programas
OMXF	Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria
ONG	Organización no gubernamental
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación